

---

## **Приватизация, субподряд и сотрудничество между государственным и частным секторами: charity.com или business.org?**

Жиль КАРБОНЬЕ\*

### **Введение**

В течение уже нескольких лет бурные дебаты вызывает феномен приватизации многочисленных видов деятельности, осуществление которых до последнего времени рассматривалось исключительно как обязанность государств: это и приватизация войны, и частные военные компании с их котировками на бирже, и приватизация предприятий государственного сектора, и многое другое. Средствам массовой информации и широкой общественности стало известно о том размахе, который приобрела деятельность частных военных компаний в ходе войны в Ираке. Эти компании направили в Ирак 20 тысяч своих сотрудников — это второй по численности контингент иностранных войск после американцев, который оставил далеко позади себя по этому показателю британские войска.

Во многих развивающихся странах государственные учреждения страдают от несовершенной правовой базы и недостатков структурного характера, которые не позволяют им выполнять весь комплекс возложенных на них обязанностей и осуществлять свою деятельность на всей территории страны. В некоторых регионах именно нефтяные и горнодобывающие компании стали основными источниками финансирования органов образования, здравоохранения, безопасности и объектов

\* Автор является советником по экономическим вопросам Международного Комитета Красного Креста и координирует его связи с частными предпринимателями. Мнения, высказанные в этой статье, отражают позицию автора и не обязательно совпадают с точкой зрения МККК.

инфраструктуры. Одновременно государства отдают все возрастающую долю своих функций и видов деятельности на субподряд частным фирмам, объявляя открытые конкурсы и заключая концессионные контракты в таких областях, например, как обеспечение населения питьевой водой, управление пенитенциарной системой или службами здравоохранения. Наступивший XXI век характеризуется, таким образом, тем, что под сомнение ставятся прерогативы, обязательства и виды деятельности, традиционно относящиеся к государственным учреждениям и частному сектору. Кроме того, становятся менее четкими различия и размываются границы между некоммерческими организациями и частными фирмами, деятельность которых направлена на получение прибыли.

Напряженность в отношениях между рыночными силами и государством возникла не вчера: уже в эпоху промышленной революции вопросы, касающиеся взаимодействия государственного и частного секторов, оказались предметом оживленных дискуссий и были в центре ожесточенной борьбы. В предлагаемой читателю статье мы рассмотрим сначала некоторые вопросы истории развития отношений между государством и частным сектором, а затем перейдем к анализу такого явления, как приватизация и субподряд в областях, представляющих особый интерес для гуманитарных организаций, — безопасность и вооруженные силы, здравоохранение и обеспечение населения водой, а также пенитенциарная система.

### **Роль государства в промышленно развитых странах**

В XVIII веке в ходе промышленной революции рыночные силы овладели не только торговлей товарами, но также и такими факторами производства как труд и земля. Над обществом в целом нависла опасность оказаться заложником борьбы спроса и предложения, в результате чего действие рыночных законов могло распространиться на самих людей и природную среду. В связи с этим в XIX веке правительства промышленно развитых стран приняли и укрепили целый ряд мер, направленных на то, чтобы не допустить подчинения таких факторов производства как труд и земля исключительно рыночным силам<sup>1</sup>. В то же время государ-

<sup>1</sup> Именно это показал Карл Полаanyi в своем серьезном труде, посвященном политическим и экономическим причинам крушения цивилизации в XIX веке и последовавшей за ним великой трансформации. См.: *Полаanyi, К.* Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. — СПб.: Алетейя, 2002.

ства содействовали наступлению первого этапа глобализации обменов путем либерализации торговли товарами во всемирном масштабе.

Две мировые войны и экономический кризис 30-х гг. вынудили государства более авторитарно вмешиваться в сферу экономики, принимая, в частности, меры протекционистского характера и планируя производственную деятельность в рамках военных усилий. Начиная с 1945 г. процесс либерализации торговых обменов активизировался после принятия Генерального соглашения по таможенным тарифам и торговле (ГСТТ). Но наиболее отличительной чертой этого периода является, без сомнения, невиданный рост доли государственных расходов в экономике государств. Как видно из приводимой ниже таблицы, доля государственных расходов по отношению к внутреннему валовому продукту (ВВП) государств-участников Организации экономического развития и сотрудничества (ОЭСР) возросла с 23% до 45% в период с 1937 г. по 2003 г. (особенно заметным оказался этот рост в 1960–1980 гг.).

Доля государственных расходов в ВВП (в процентах)							
	1937	1960	1980	1990	1996	2000	2003
<b>Франция</b>	29	35	46	50	55	53	51
<b>Германия</b>	34	32	48	45	49	48	50
<b>Италия</b>	31	30	42	53	53	47	49
<b>Швеция</b>	17	31	60	59	64	59	53
<b>Швейцария</b>	24	17	33	34	40	39	40
<b>Великобритания</b>	30	32	43	40	43	40	43
<b>США</b>	20	27	31	32	32	32	30
<b>В среднем по ОЭСР</b>	23	28	43	45	46	44	45

Источник: United Nations Online Network in Public Administration and Finance; V. Tanz & L. Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century*. Cambridge University Press; Dissemination Standards Bulletin Board, IMF.

В 80-х гг. рост государственных расходов существенно замедлился, что объясняется проведением либеральных реформ и приватизацией крупных государственных предприятий, в частности, в США и Великобритании. В середине 90-х гг. доля государственных расходов в ВВП даже слегка уменьшилась, и произошло это по различным причинам<sup>2</sup>. Во-первых, по окончании холодной войны сократились военные расходы. Во-вторых, уменьшение расходов по обслуживанию государственного долга было вызвано снижением учетной ставки, к тому же,

2 Organisation de Développement et de Coopération économiques, «Enhancing the cost effectiveness of public spending», *OECD Economic Outlook*, № 74, 2003.

благодаря возмещению этого долга из средств, полученных от приватизации государственных предприятий, сократилась его сумма. В-третьих, во многих странах налоговые реформы привели к снижению сбора налогов, что вынудило большинство государств пойти на временные меры с целью заморозить или сократить расходы (например, прямые сокращения по всем бюджетным линиям и замораживание числа сотрудников государственных учреждений). Эксперты ОЭРС отмечают, что существует большая вероятность того, что государственные расходы снова возрастут по причине старения населения, окончания программ приватизации, повышения учетной ставки и сильного возрастания расходов, связанных с ужесточением мер безопасности, вызванным террористическими актами, имевшими место 11 сентября 2001 г. в США.

В связи с этим правительства государств-участников ОЭРС сталкиваются с проблемой все возрастающего давления на бюджет. Опасения, связанные с покрытием в долгосрочном плане расходов в социальной области, вынуждают государственные органы применять новые методы работы, направленные на то, чтобы улучшить соотношение между расходами и поступлениями, которые формируются из средств налогоплательщиков, идущих на государственные нужды. Государственные органы начинают использовать методы управления, которые доказали свою эффективность в частном секторе (*new public management*). Речь идет о методах управления финансами, аудита, мониторинга и оценки, которые применяются для повышения эффективности производства. Кроме того, государство напрямую прибегает к услугам частного сектора, отдавая на субподряд частным фирмам выполнение разнообразных функций, которые традиционно относились исключительно к компетенции государства: обеспечение общественной безопасности, осуществление программ по оказанию содействия развитию и постконфликтному восстановлению, обеспечение водой, управление медицинскими учреждениями, тюрьмами и т. д. Все это не может не вызывать серьезных проблем с гуманитарной точки зрения; на последующих страницах мы на этом остановимся более подробно.

Таким образом, государственные учреждения все чаще прибегают к использованию рыночных механизмов, чтобы удовлетворить потребности своих «клиентов». Они создают все возрастающую конкуренцию на рынках госзакупок, проводя тендеры среди будущих субподрядчиков — частных фирм и неправительственных организаций — с тем, чтобы доверить им осуществление различных программ социальной направленности. В 1998 г. в денежном выражении рынки госзакупок в государствах-членах ОЭРС составляли уже 20% национального дохода этих стран (4733 милли-

арда долларов США). По данным ОЭСР, стоимость контрактов, заключенных на рынках госзакупок во всем мире, соответствовала 82% стоимости мирового экспорта товаров и услуг, оказанных в этом году<sup>3</sup>.

Мало еще проводится исследований, которые позволили бы точно оценить, насколько эффективны и экономичны эти меры; что же касается споров относительно обоснованности применения этих методов, то они только разгораются. На последующих страницах мы увидим, что систематическое использование подходов и методов управления, характерных для частного сектора, может оказаться контрпродуктивным и даже опасным, если они применяются к таким сложным социальным явлениям, как мирные процессы или восстановление разоренных войной стран, несмотря на то, что они доказали свою действенность при использовании их в коммерческой области.

### ...и в развивающихся странах

Доля государственных расходов в ВВП развивающихся государств ниже, чем в странах, входящих в ОЭСР: в 1993 г. они составляли 24% в государствах со средним уровнем национального дохода и 28% — в странах с низким уровнем национального дохода, причем основная их часть идет на обслуживание долга<sup>4</sup>. Экономические реформы либерального характера, за проведение которых в этих странах ратуют Международный валютный фонд (МВФ) и Мировой банк, несомненно способствовали тому, что государственные расходы развивающихся стран оказались ниже таких же расходов развитых стран.

Доля государственных расходов в ВВП (в процентах)						
	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Бразилия	17	18	19	19	19	20
Колумбия	12	14	18	20	21	21
Гватемала	6	6	5	6	7	7
Индия	11	11	11	12	13	13
Индонезия	10	8	8	6	7	8
Руанда	13	8	10	9	9	9
Китай	14	13	12	12	13	–
<b>В среднем (по ЕС)</b>	<b>45</b>	<b>51</b>	<b>51</b>	<b>48</b>	<b>46</b>	<b>47</b>

Источник: United Nations Online Network in Public Administration and Finance; Dissemination Standards Bulletin Board, IMF; Bulletin of the European Union, European Commission.

3 OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4.

4 IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1993.

По окончании холодной войны отказ великих держав Северного полушария по-прежнему оказывать поддержку своим союзникам на Юге, который совпал с проведением в этих странах структурной перестройки, привел к усилению опасности распада наиболее слабых государств. В 90-х гг. XX столетия особую обеспокоенность вызывало ослабление государственных институтов<sup>5</sup>. И хотя эта опасность полностью материализовалась только в Сомали, нельзя не отметить, что многие государства ослабли настолько, что оказались более не в состоянии предоставлять населению базовый комплекс услуг и не могли гарантировать ему безопасность на всей национальной территории. Именно в этих условиях государство постепенно стали подменять частные фирмы, готовые удовлетворить спрос граждан и организаций, которые могли пойти на расходы, достаточные для того, чтобы обеспечить свою собственную безопасность и пользоваться основными услугами (например, в области медицинского обслуживания и образования).

Это явление сильно подорвало авторитет государства в глазах населения, лишенного возможности получать основные государственные услуги; такое положение дел не способствует тому, чтобы налогоплательщики выполняли свои фискальные обязательства, а предприниматели применяли в своей работе прозрачные схемы и исправно платили налоги. Оказавшись в «заколдованном круге», государство становится неспособным собирать средства, необходимые для финансирования государственных служб, что приводит к еще большему его ослаблению и окончательно подрывает доверие, которое население еще питает к государственным институтам.

### **Роль и обязанности частного сектора экономики**

Сегодня складывается впечатление, что транснациональные компании находятся в лучшем по сравнению с государствами положении, чтобы согласованно действовать по всему миру, оперативно принимать решения и одновременно выполнять их на нескольких континентах. Основные двигатели глобализации, частные компании, пользуются возросшими правами и большей свободой благодаря либерализации правил торговли и режимов инвестирования. Кроме того, крупные многонаци-

<sup>5</sup> См., например, William Zartman, ed., *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Lynne Rienner, Boulder, 1995.

ональные компании достигли такого размера и финансовой мощи, что по экономическим показателям оставили далеко позади себя большинство государств. Благодаря произошедшим за последние двадцать лет слияниям и поглощениям около тридцати многонациональных компаний оказались в числе ста крупнейших участников международных экономических отношений<sup>6</sup>. Полученная этими компаниями чистая прибыль превышает суммарный национальный доход многих слаборазвитых стран. Сумма прямых иностранных инвестиций транснациональных компаний в экономику развивающихся стран превысила в 1994 г. общий размер государственной помощи, предназначенной для обеспечения развития (около 60 миллиардов долларов США), а в 2000 г. она преодолела планку в 200 миллиардов долларов США.

Неудивительно, что в этих условиях различные международные организации и действующие силы гражданского общества обращаются к частным компаниям, предлагая им играть все большую роль в решении таких мировых проблем, как борьба с бедностью, недостаток воды, потепление климата или вооруженные конфликты. Нижеприводимые примеры подтверждают это:

- В 2003 г. Генеральный секретарь ООН учредил Комиссию по вопросам частного сектора и развития, сопредседателями которой стали премьер-министр Канады Пол Мартин и экс-президент Мексики Эрнесто Седильо. В марте 2004 г. Комиссия подготовила доклад «Раскрытие предпринимательского потенциала: вовлечение деловых кругов в деятельность, осуществляемую в интересах неимущих». В рекомендациях Комиссии подчеркивается, что частная инициатива, мелкие и средние предприятия и предприятия, действующие за пределами формальной правовой системы, имеют огромные возможности, чтобы бороться с бедностью и содействовать экономическому развитию. В документе содержится призыв к многонациональным компаниям оказывать поддержку предпринимателям и мелким предприятиям на местном уровне, стимулируя спрос, развивая партнерские отношения с ними и передавая им опыт и технологии.

<sup>6</sup> Если сравнить полученную в 2000 г. транснациональными корпорациями добавленную стоимость с ВВП государств, то можно утверждать, что в этом году 27 таких корпораций числились среди крупнейших участников международных экономических отношений. А если судить по такому показателю, как оборот предприятий, около 50 компаний могут числиться среди ста крупнейших участников международных экономических отношений (См.: UNCTAD's *World Investment Report*, 2000 & 2002).

- Организация «Новое партнерство для Африки» (NEPAD) также отмечает главную роль частных компаний и частного инвестирования в развитии африканского континента.
- 15 апреля 2004 г., выступая на заседании Совета Безопасности ООН, президент Мирового банка подчеркнул, что частный сектор может играть решающую роль в борьбе за прекращение конфликтов и мирном строительстве, предлагая, например, рабочие места и возможности для профессионального роста представителям молодежи стран, разоренных в ходе конфликтов. Следует также отметить, что экономическим вопросам уделяется все большее внимание во время мирных переговоров (это можно наблюдать на примере мирных переговоров в Судане и Гватемале<sup>7</sup>).
- В условиях, когда традиционная межгосударственная дипломатия терпит поражение в борьбе за спасение планеты от нависших над ней угроз, уже на протяжении нескольких лет укрепляются партнерские отношения между государственным и частным сектором, которые выступают единым фронтом против распространения пандемии СПИДа или за сохранение лесов. Так, все действующие силы, которые затрагивает та или иная конкретная проблема, объединяются для ее решения, речь идет в первую очередь о предприятиях, обладающих такими важными преимуществами, как опыт, способность действовать и технологии<sup>8</sup>.

В ответ на все возрастающие ожидания со стороны неправительственных организаций (НПО) и потребителей, большинство крупных транснациональных компаний поддержали идею социальной ответственности предприятия и добровольно взяли на себя ряд обязательств в области защиты природной среды и соблюдения различных норм международного публичного права. Так, в декабре 2000 г. руководство крупных нефтяных и горнодобывающих компаний заявило о том, что одной

7 Соглашение о разделе природных богатств, заключенное между правительством Судана и НДОС/НОАС в январе 2004 г., устанавливает принципы управления нефтяными ресурсами и распределения их в переходный период. В Гватемале мирные соглашения, заключенные в 1996 г. между правительством и повстанцами, предусматривали рост поступлений в государственный бюджет за счет увеличения собираемости налогов, сумма которых рассчитывалась по прогрессивной шкале.

8 Jean-François Rischard, *High Noon: Twenty Global Problems, Twenty Years to Solve Them*, Basic Books, New York, 2002.



из целей, стоящих перед этими корпорациями, является уважение прав человека и международного гуманитарного права, а также содействие его соблюдению<sup>9</sup>. В 1999 г. Генеральный секретарь ООН предложил представителям деловых кругов присоединиться к Мировому пакту (Global Compact), участники которого обязуются уважать права человека, социальные права и нормы права окружающей среды. Спустя пять лет к нему присоединились 1700 частных компаний. Более половины из них осуществляют свою деятельность в развивающихся странах, пытавшихся до этого противиться насаждению норм, которые следует соблюдать в социальной области и в сфере окружающей среды, воспринимавшихся как закамуфлированная попытка богатых стран проводить политику протекционизма.

За последние годы существенно возросли расходы крупных предприятий, связанные с оказанием гуманитарной помощи и содействием развитию. Многонациональные компании, работающие в регионах, где отсутствуют службы, удовлетворяющие потребности населения, осуществляют широкомасштабные программы в интересах жителей этих регионов с тем, чтобы повысить свой авторитет и выполнять функции отсутствующих государственных институтов. Некоторые фирмы уже де факто стали крупнейшими кредиторами в области здравоохранения и образования, оставив позади себя правительства, функционирующие на двухсторонней основе агентства по содействию развития и НПО. Горнодобывающая компания «Фрипорт Мак-Моран» и корпорация «Шелл» ежегодно инвестируют более 60 миллионов долларов США в инфраструктуры индонезийской провинции Западная Папуа и районов, расположенных в дельте р. Нигер. Эти меры по управлению рисками направлены не только на то, чтобы поддерживать «положительный имидж» компании в глазах ее местных партнеров, но и на то, чтобы не допустить каких-либо насильственных действий со стороны местного населения, что могло бы подставить под угрозу рентабельность вложений в местную экономику.

Решение частным сектором сложных социально значимых проблем может привести к обострению напряженности вместо того, чтобы снизить ее. Нефтяная компания «Шелл» поручила группе экспертов по вопросам разрешения конфликтных ситуаций выяснить, как, с точки зрения мира и безопасности, ее деятельность отразилась на ситуации, сложившейся в 2003 г. в районах, расположенных в дельте р. Нигер. По сообще-

<sup>9</sup> Voluntary Principles on Security and Human Rights for Extractive Industries, 20 December 2000.

нию информационного агентства «Блумберг», результаты исследования показали, что из-за деятельности «Шелл» в этом регионе противоречия и ситуация насилия обострились. «Шелл» не намерена следовать рекомендациям исследовательского центра, который советует концерну вообще прекратить свою деятельность в дельте Нигера. Руководство компании заявляет о своем намерении изменить свои практические подходы в отношении осуществления программ развития и обеспечения безопасности в целях ликвидации конфликтов<sup>10</sup>. Компании начинают понимать — к таким выводам уже пришли агентства, занимающиеся вопросами развития, и гуманитарные организации, — что проекты, имеющие целью оказание поддержки местному населению и осуществляемые из наилучших побуждений, могут иметь отрицательные последствия, противоположные тому, ради чего они проводятся в жизнь. Все чаще эти фирмы нанимают специалистов по вопросам гуманитарной деятельности и развития, которым они поручают управлять своими проектами и вносить изменения во внутреннюю политику предприятия.

С другой стороны, многие транснациональные компании дают возможность своим сотрудникам уделять часть их рабочего времени благотворительной деятельности и предлагать бесплатно или по низким расценкам свои услуги благотворительным организациям. При этом преследуются различные цели: завоевать часть непрерывно расширяющегося рынка некоммерческих услуг, улучшить «имидж» предприятия, закрепить персонал и сделать его работу более мотивированной, приобрести новый опыт, который можно будет использовать в компании и т. д.

Наконец, целый ряд консультативных служб и частных компаний специализируются в вопросах оказания поддержки экономическим реформам и приватизации, развития, восстановления экономики в постконфликтный период и гуманитарной помощи. Например, Агентство США по международному развитию (USAID) заключило с фирмой «Abt Associates» многомиллионный контракт на проведение мероприятий по быстрому восстановлению системы здравоохранения в Ираке. Среди других частных фирм, участвующих в восстановлении экономики в постконфликтный период, представлены в основном американские компании, такие как «Chemonics International», «PADCO Inc.», «DPK consulting», которые предоставляют консультативные услуги и оказывают помощь в раз-

<sup>10</sup> См. сайт <<http://quote.bloomberg.com/apps/news?pid=10000085&sid=aC3m6AFYzJjM&refer=europe>> (последнее посещение сайта 03.12.2004).

личных областях, включая управление государственными предприятиями и их приватизацию в Ираке, Афганистане и Судане.

### **Возникновение «третьего сектора»**

Самым заметным событием последних десятилетий явилось возникновение неправительственных организаций, осуществляющих свою деятельность в социальной сфере, — они участвуют в обсуждении политических вопросов, выступают в защиту уязвимых групп населения или оказывают гуманитарную помощь. По оценке Комитета содействия развитию ОЭСР расходы НПО в 2001 г. составили 7,6 миллиарда долларов США<sup>11</sup>. Как отмечается в докладе за 2003 г. организации «Global Humanitarian Assistance», объем гуманитарной помощи, оказанной неправительственными организациями, превысил в 2001 г. сумму в 2,5 миллиарда долларов США. Наиболее крупные организации распоряжаются суммами, превышающими общие расходы на оказание помощи развитию, в которых участвуют различные страны-участники ОЭСР. Эти организации работают в большем количестве стран, чем некоторые правительства-доноры, и имеют политическое влияние, по своей силе равное или превышающее воздействие, оказываемое многими министерствами по вопросам содействия развитию<sup>12</sup>.

В последние годы отмечается следующая тенденция: государства все чаще отдают на субподряд осуществление программ по оказанию гуманитарной помощи и содействию развитию или руководят ими на расстоянии. Неизбежным следствием этого явилось возрастание доли государств в финансировании международной деятельности НПО с 1,5% в 1970 г. до 40% и более в 1998 г.<sup>13</sup> Например, в 2001 г. через различные НПО было проведено 44% расходов Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Учитывая проблемы с обеспечением безопасности и получения доступа к жертвам, с которыми сталкиваются гуманитарные организации и агентства, занимающиеся вопросами восстановления мирной жизни в таких странах, как Афганистан и Ирак, они, в свою очередь, поручают

11 См.: Development Co-operation Committee (DAC) Statistics, <[http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_34447\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34447_1_1_1_1_1,00.html)> (последнее посещение сайта 03.12.2004).

12 См. <<http://www.globalhumanitarianassistance.org>> (последнее посещение сайта 03.12.2004).

13 Robin Davies, «The Relief Industry» in ICRC (ed.), *Forum — War, Money and Survival*, CICR, Genève, 2000.

осуществление своих программ местным «НПО», которые на поверку оказываются скорее коммерческими фирмами, чем организациями некоммерческими. В отсутствие реальных экономических альтернатив многие афганские или иракские предприниматели действительно создают неправительственные организации, чтобы получить в субподряд осуществление программ по восстановлению, щедро финансируемых международным сообществом. И хотя этот механизм позволяет предоставить работу и обеспечить временный заработок небольшой части населения, которая, кроме этого, приобретает новые знания и осваивает новые технологии, в основе долговременного экономического развития не может лежать деятельность множества местных НПО, финансирование которых со временем прекратится.

Испытывая давление правительств-доноров, которые сами стоят перед необходимостью обеспечивать эффективное использование выделяемых средств и вести строгую отчетность, неправительственные организации также применяют методы управления и финансовой деятельности, заимствованные из мира бизнеса: планирование и верстка бюджета на основании заранее намеченных целей, поиск наилучшего соотношения между стоимостью и выгодой, мониторинг и систематическая оценка результатов программ по количественным показателям и др.

Очень часто гуманитарные организации работают в сотрудничестве с местными государственными предприятиями и частными компаниями, оказывая поддержку пенитенциарной системе, обеспечивая деятельность учреждений здравоохранения или ремонтируя и модернизируя системы водоснабжения. В этих условиях первоочередной задачей для гуманитарных организаций является овладение основными методами административного и финансового управления, чтобы иметь возможность оказывать помощь местным институтам, с которыми эти организации поддерживают партнерские отношения, и понимать, как денежные и иные материальные средства распределяются на местном уровне. Четкое осознание бюджетных и институциональных ограничений, с которыми сталкиваются местные организации, позволяет также обеспечивать определенную непрерывность в осуществлении проектов после того, как гуманитарные организации покинут страну по завершении кризиса.

В этих условиях границы между деловым миром и общественными организациями размываются, и все чаще сотрудники коммерческих предприятий приходят работать в общественные организации, равно как специалисты по гуманитарным вопросам привлекаются к работе в частном

секторе. Так, например, британская НПО «Оксфам» доверила руководство своими международными программами с целью их эффективного осуществления в развивающихся странах группе опытных менеджеров из некоторых крупных компаний, а не экспертам в гуманитарной области<sup>14</sup>.

### **Последствия для гуманитарной деятельности**

Вышеуказанные явления создают серьезные проблемы для таких гуманитарных организаций, как Международный Комитет Красного Креста (МККК). Мы предлагаем более подробно рассмотреть их на примере участия частных военных компаний в современных конфликтах, а также в приватизации систем водоснабжения, пенитенциарной системы и здравоохранения.

### **Приватизация войны**

Рынок охранных услуг начал активно развиваться по окончании холодной войны. По оценкам экспертов, уже в 2002 г., то есть еще до иракского конфликта, оборот частных военных компаний превышал 100 миллиардов долларов США. Увеличение количества таких фирм, которые стали активно работать в Ираке после вторжения туда коалиционных сил, подогрел интерес средств массовой информации к этому явлению. Убийство в Эль-Фаллудже американских сотрудников фирмы «Blackwater», а также причастность сотрудников «CACI International» и «Titan» к жестокому обращению с заключенными тюрьмы «Абу-Граиб» высветили самые разнообразные услуги, которые предлагают частные фирмы: оказание поддержки в области логистики, обучение и тренировка военнослужащих и полицейских, проведение допросов и разведывательных мероприятий, охрана стратегических объектов, политиков и представителей делового мира, непосредственное участие в военных действиях и т. п.

Эти фирмы преследуют одну цель — получить прибыль, что не может не порождать проблем этического характера в условиях вооруженных конфликтов, когда большинство жертв этих конфликтов являются гражданскими лицами. Исходя исключительно из экономической рациональности, эти фирмы заинтересованы в росте спроса на их услуги, которого можно добиться, вызывая у все большего числа людей чувство страха и неуверенности, а также благодаря увеличению числа конфликтов.

14 Nick Pandya, «Oxfam Shops for Managers», *The Guardian*, 26 June 2004.

Сокращение расценок на услуги, имеющее целью добиться как можно большей выгоды при заключении контракта, может также иметь различные отрицательные последствия в гуманитарном плане. Но существует не только этический аспект этой проблемы. В работе, посвященной приватизации войны<sup>15</sup>, Петер Зингер отмечает, что законодательная власть рискует потерять контроль над такой сферой, как набор военнослужащих за границей, в связи с тем, что органы исполнительной власти заключают контракты на субподряд непосредственно с частными охранными фирмами.

Не в правилах такой гуманитарной организации, как МККК высказываться в отношении законности статуса сторон, участвующих в военных действиях. Поэтому речь не идет о том, чтобы анализировать само явление приватизации. Главное для МККК — убедиться, что приватизация деятельности, которая традиционно осуществлялась — по крайней мере, на протяжении двух последних столетий — регулярными войсками или силами сопротивления, не будет иметь отрицательных последствий для жертв вооруженных конфликтов. Поэтому необходимо, чтобы государства-участники Женевских конвенций 1949 г. выполняли свое обязательство, заключающееся в том, чтобы заставлять соблюдать нормы гуманитарного права, в том числе, сотрудников частных охранных фирм, с которыми эти государства заключили контракты на осуществление определенных видов деятельности как на их собственной территории, так и за границей.

Ведь в статье 1, общей для Женевских конвенций, говорится, что государства-участники обязуются не только соблюдать, но и заставлять соблюдать эти конвенции. В *Проекте статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния*, подготовленном Комиссией международного права и принятом Генеральной Ассамблеей ООН в 2001 г., провозглашается еще один принцип международного публичного права. В соответствии с этим принципом, государства несут ответственность за действия, совершенные не только их собственными органами, но также любым лицом или образованием, не являющимся органом государства, но уполномоченным правом этого государства осуществлять элементы государственной власти (статья 5). А в статье 8 этого документа уточняется, что «поведение лица или группы лиц рассматривается как деяние государства по международному праву, если это лицо или

<sup>15</sup> Peter Singer, *Corporate Warrior: The Rise of the Private Military Industry. The Privatization of War*, New Books, Inc., Portland, 2003.

группа лиц фактически действует по указаниям либо под руководством или контролем этого государства при осуществлении такого поведения».

В этих условиях необходимо прояснить вопрос, касающийся обязанностей, которые лежат соответственно на правительствах и частных охранных фирмах. В какой суд, например, следует обращаться, в случае нарушения гуманитарного права гражданином ЮАР, нанятым американской фирмой для работы в Ираке? Каковы обязательства государства, на территории которого совершено нарушение? государства, гражданином которого является этот сотрудник? правительства, которое заключило контракт с частной охранной фирмой? самой фирмы? Это необходимо сделать для того, чтобы не допустить такой ситуации, когда при существующей юридической неразберихе сотрудники частных военных компаний, совершившие нарушение гуманитарного права, де факто получили бы статус неприкосновенного лица. Для этого необходимо удостовериться, что эти лица знакомы с нормами права и обязуются их соблюдать. Кроме того, следует предусмотреть систему санкций, применяемых в случае нарушений международного гуманитарного права независимо от того, гражданином какой страны является лицо, их совершившее, в какой фирме он работает и на территории какой страны было совершено нарушение.

Еще более сложным становится вопрос, касающийся прав и обязанностей всех лиц, которых затрагивает деятельность частной военной компании, в том случае, когда она передает часть своих функций местным военизированным частным фирмам или работает на многонациональную корпорацию, а не на государство. Очень часто контракты, заключаемые с частными военными компаниями, не содержат ни одной статьи, касающейся соблюдения прав человека или международного гуманитарного права. МККК же считает, что принятие государствами соответствующих нормативных актов является настоятельно необходимым. Кроме того, контракты, заключаемые между различными сторонами, а также обучение сотрудников частных фирм должны способствовать уменьшению опасности совершения нарушений международного гуманитарного права, от которых могло бы пострадать население, затронутое вооруженными конфликтами.

### **Приватизация систем водоснабжения**

Много десятков лет тому назад под давлением международных финансовых институтов государственные предприятия, обеспечивающие население питьевой водой и занимающиеся очисткой сточных вод,



подверглись частичной приватизации, в частности, в развивающихся странах. Так, многонациональным компаниям, заключившим контракты о концессии и аренде, было доверено управлять насосными станциями, станциями очистки воды и системами водоснабжения, а также взимать плату за пользование этими услугами. С помощью этих мер Мировой банк и другие финансовые учреждения намереваются повысить эффективность и рентабельность этого сектора экономики.

Однако рынок воды характеризуется некоторыми особенностями, которые отличают его от рынков других товаров. Рентабельность этого сектора зависит, кроме всего прочего, от продажной цены кубометра воды, верхние пределы которой нередко произвольно устанавливаются властями, принимающими в расчет те или иные политические факторы. В случае гуманитарного кризиса обеспечение доступа к питьевой воде является первой необходимостью и позволяет избежать эпидемий, а также сохранить здоровье населения, в частности, в городах. В связи с этим чрезвычайно важно, чтобы частные фирмы продолжали предоставлять свои услуги населению и в случае войны, даже если взимание платы с потребителей практически не представляется возможным, как не является возможным получение прибыли. Кроме того, лишение населения доступа к питьевой воде рассматривается как серьезное нарушение международного гуманитарного права.

В случае вооруженного конфликта во избежание потерь эти фирмы, произведя простые подсчеты рентабельности своей деятельности, могут попытаться уйти с рынка. Однако некоторые компании, ощущающие лежащую на них ответственность и имеющие виды на долгосрочное сотрудничество с властями в этой области, решают продолжить свою работу, несмотря на военную ситуацию, но стремятся уменьшить потери различными способами, в том числе, используя материальные средства, выделяемые в рамках гуманитарной помощи или идущие на восстановление инфраструктуры.

Обеспечение водой населения — первая задача, которую ставят перед собой как государства-доноры, так и гуманитарные организации. Вопрос заключается в том, следует ли поддерживать — а если да, то до какой степени — многонациональные компании, действуя таким образом, чтобы выделяемые им средства и предоставляемое оборудование не оказались субсидией, которая запрещается Всемирной торговой организацией или является необоснованной по отношению к налогоплательщикам и конкурентам. Одно из решений состоит в том, что при



выделении денег необходимо уточнить, что эти суммы будут вычитаться из суммы задолженности государства фирме-посреднику, как только станет возможным взимать плату за воду с потребителей. В любом случае в таких жизненно важных секторах, как водоснабжение, ответственность фирм в случае вооруженного конфликта должна быть значительно более четко оговорена в контрактах о посреднической деятельности, в частности, тогда, когда Мировой банк и другие международные организации поддерживают процесс приватизации.

Руководители некоторых гуманитарных организаций из принципа отказываются сотрудничать с транснациональными корпорациями. Руководство других сомневается в том, что следует проявлять такую сдержанность по отношению к частным фирмам: ведь гуманитарные организации поддерживают государственные предприятия в других переживающих кризис странах, не проводя никаких тщательных аудиторских проверок, хотя хорошо известно, что некоторые из этих предприятий характеризуются отсутствием транспарентности и неэффективно распоряжаются предоставленными им средствами. Это различие в подходах отражает личностные симпатии, а также позицию той или иной организации.

### Приватизация пенитенциарной системы

Во многих странах пенитенциарные учреждения находятся одновременно в государственном и частном управлении. Предоставление таких услуг, как питание и медицинское обслуживание, все чаще передается на субподряд частным фирмам. Однако — и это, в частности, относится к англо-саксонским государствам<sup>16</sup> — в некоторых пенитенциарных учреждениях частные компании<sup>17</sup> получают в свое управление весь комплекс услуг, в том числе, надзирательные функции и охрану. Цель, которую преследуют частные фирмы — получение наибольшей выгоды, — может войти в прямое противоречие с требованиями и целями, существующими в пенитенциарной системе: например, обеспечить удовлетворительные условия содержания лишенных свободы лиц, не злоупотреблять трудом заключенных в корыстных целях, вести подготовку социальной реабилитации заключенных и содействовать этому процессу. С экономической точки зрения эти фирмы заинтересованы в возрастании спроса, иными

16 ЮАР, Австралия, США, Новая Зеландия, Великобритания.

17 Например, *Group 4 Securicor*; *Serco*; *GEO Group Inc.*

словами — в том, чтобы в местах лишения свободы возрастало число их клиентов, а также в том, чтобы сокращались расходы, связанные с функционированием тюрем.

Когда сотрудники многонациональной компании совершают какие-либо противоправные действия в отношении содержащихся под стражей лиц, за которых они отвечают, возникает целый ряд вопросов: кто несет в этом случае ответственность и кого следует наказывать: сотрудника, компанию или соответствующее министерство? Какую ответственность несет государство, на территории которого зарегистрирована частная компания, а какую — государство, где было совершено деяние? Под чью юрисдикцию подпадает этот случай и какие процедуры применять при его рассмотрении? Содержатся ли специальные положения относительно таких случаев в контракте, заключенном между государством и частной компанией? К кому, в первую очередь, должны обращаться со своими замечаниями правозащитные организации? С кем они должны вести диалог с целью улучшения условий содержания заключенных?

### **Приватизация системы здравоохранения**

Жители большинства стран, переживающих кризис, не могут или перестали пользоваться бесплатным медицинским обслуживанием, исключение составляют медицинские услуги, непосредственно предоставляемые гуманитарными организациями. Чаще всего речь идет о системе здравоохранения с двойным стандартом, когда наряду с частными структурами, качественными услугами которых могут воспользоваться только самые богатые, существуют разваливающиеся государственные структуры, которые все чаще прибегают к частичному возмещению расходов, требуя оплаты за свои услуги. Плохо оплачиваемые сотрудники этих учреждений осуществляют поборы с пациентов и заставляют их платить незаконные гонорары.

Гуманитарные организации, стремящиеся поддержать эти структуры в период кризиса, видят свою все возрастающую роль в том, чтобы оказывать учреждениям здравоохранения консультативную помощь в вопросах финансового и административного управления. Для них также важно понять, как функционируют эти структуры, чтобы суметь предоставлять им необходимую помощь на долгосрочной основе.

## Выводы

Феномен приватизации видов деятельности, которые в прошлом относились исключительно к компетенции государств или международных организаций, еще не стал предметом серьезных исследований, результаты которых позволили бы сделать окончательные выводы относительно достоинств, недостатков и опасностей, которые присущи этой тенденции в политическом, экономическом и социальном плане. Как уже указывалось в настоящей статье, во время гуманитарных кризисов, которые характеризуются некоторыми особенностями и имеют трагические последствия для жертв, с особой остротой встают основные проблемы, порожденные приватизацией и передачей на субподряд жизненно важных для населения государственных служб.

Первый возникающий в связи с этим вопрос касается того, насколько совместимы друг с другом получение максимальной прибыли, что является целью частных компаний, с поддержанием безопасности и обеспечением функционирования системы здравоохранения, к чему стремится любое государство. Ведь рынок, как один из институтов общества, позволяет свободно развиваться взаимосвязи между предложением и спросом, а также конкуренции, чтобы обеспечить оптимальное использование ресурсов и стимулировать творческую активность и изобретательность с целью удовлетворения существующих потребностей, а также создания новых. Но рынок, несомненно, не функционирует на основе присущих ему каких-то этических норм: механизмы предложения и спроса применяются как к рынку акций или кофе, так и к рынку детской проституции или кокаина. На государстве лежит обязанность ликвидировать или контролировать некоторые рынки, исходя из соображений общественного порядка, безопасности, морали и т. д. Государство должно также противостоять давлению со стороны частных предприятий, которые могли бы пытаться стимулировать спрос на свои услуги: например, развязать и продолжать вооруженный конфликт или добиваться его эскалации, если речь идет о частных военных компаниях.

В настоящей статье мы не пытаемся дать оценку такому явлению, как приватизация вышеуказанных секторов, и тем, кто ее осуществляет. Реальные события, происходящие в зонах конфликта, как раз свидетельствуют в пользу того, что в целях защиты жертв вооруженных конфликтов государства должны принять соответствующие нормативные акты, препятствующие тому, чтобы необычайное разрастание рынка услуг обеспечения безопасности, предоставляемых частными фирмами, сопровожда-

лось ослаблением международного гуманитарного права и увеличением количества нарушений этого права сотрудниками частных компаний, которые оставались бы безнаказанными.

Кроме того, необходимо, чтобы в контрактах о субподряде, заключаемых правительством с частными компаниями в таких требующих особого внимания областях, как водоснабжение и управление тюрьмами, содержались конкретные положения, касающиеся ответственности и обязательств каждой стороны в случае вооруженного конфликта, а также предусматривались механизмы экономического и финансового стимулирования, которые бы гарантировали, что при возникновении форс-мажорных обстоятельств проблемы гуманитарного характера будут учитываться в первую очередь. В противном случае, частные фирмы смогут легко ссылаться на условия заключенных с властями контрактов, не содержащих ни одного подобного положения.

Второй вопрос касается уважения международного права частными компаниями и ответственности, которую должно нести государство в том случае, если деятельность этих компаний может нанести ущерб соблюдению международного гуманитарного права. Как уже отмечалось, в области международного публичного права государства несут ответственность за действия, совершенные не только их собственными органами, но также любым лицом или образованием, не являющимся органом государства, но уполномоченным правом этого государства осуществлять элементы государственной власти или действующим де факто по указанию или под контролем государства.

Третий вопрос касается самого осуществления демократии: речь идет, в частности, о том, что из-под контроля законодательной власти может выйти такой деликатный вопрос, как порядок проведения военной интервенции за границей; такую опасность таят в себе контракты о субподряде, заключение которых отдается на откуп органам исполнительной власти. По мнению Петера Зингера из Института Брукинга, именно так дело обстоит с контрактами, которые американская администрация заключила с рядом частных военных компаний, действующих на иракской территории.

Четвертый и последний вопрос, который мы хотели бы поднять в этой статье, относится к экономическим последствиям явления приватизации. Иными словами, следует выяснить, что теряют и что выигрывают в экономическом плане те, кто пользуется услугами, приватизированными таким образом, а также налогоплательщики, которые косвенно их финан-

сируют. Главный аргумент политиков и учреждений, которые выступают за приватизацию, основывается на порождаемых ею выигрыше в эффективности и экономии. И хотя окончание холодной войны закрепило превосходство рыночной экономики над экономикой плановой, итоги приватизации государственных служб еще не получили однозначной оценки. В исследовании, опубликованном «Abt Associates», американской консалтинговой фирмой, предлагающей свои услуги в области проведения экономических реформ и приватизации (ее трудно заподозрить в высказывании отрицательного мнения на сей счет), отмечается, что на основании полученных данных и результатов анализа нельзя утверждать, что обращение к услугам частных компаний в пенитенциарной системе позволяет добиться экономии средств<sup>18</sup>. По мнению представителей более решительно настроенной в этом смысле организации «War on Want», приватизация многочисленных государственных служб только усилила бедность в развивающихся странах, а деятельность поддерживающего эти реформы британского агентства содействия развитию способствовала обогащению британских консультантов и частных фирм, а не привела к понижению уровня бедности в государствах, которые пользовались услугами этих фирм<sup>19</sup>. В связи с этим организация «War on Want» призывает к созданию независимой комиссии, которая должна изучить размах процесса приватизации в развивающихся странах и его последствия. Пока не будет проведено серьезное исследование, необходимо с осторожностью относиться к преимуществам, которые могут приносить различные соглашения между государственным и частным секторами.

Гуманитарные организации пытаются отслеживать этот процесс и понять его суть, оценить его последствия с точки зрения потребностей и действий в гуманитарном плане, а также адаптироваться к новой реальности. МККК считает, что этот процесс требует углубления диалога с государствами с целью обеспечения соблюдения международного гуманитарного права при осуществлении видов деятельности, которые подвергаются частичной приватизации, таких как обучение личного состава вооруженных сил, поддержка военных действий, управление тюрьмами, водоснабжение и здравоохранение.

<sup>18</sup> The Sentencing Project, *Prison Privatization and the Use of Incarceration*, Update of September 2004. См. на сайте <http://www.sentencingproject.org/pdfs/1053.pdf> (последнее посещение сайта: 03.12.2004).

<sup>19</sup> Duncan Campbell «UK accused of using aid to promote privatisation», *The Guardian*, 27 September 2004.

