

КОНЦЕССИЯ КАКОКРАТОВ



Анатолий Борисович Вифлеемский,
доктор экономических наук, г. Нижний Новгород

*Когда и какой бюрократ не был убеждён, что Россия есть пирог,
к которому можно свободно подходить и закусывать?*
М.Е. Салтыков-Щедрин

Какократия — так с давних времён называют дурное управление (от греч. *kakos* — дурной и *kratein* — править). Новое поколение управленцев в России хочется именовать именно так. Термины, с помощью которых какократы пытаются придать так называемую инновационность привычным вещам, помогают «освоить» (а по сути, похитить) средства бюджета. Одним из таких терминов является «концессия», предусматривающая соглашение между сторонами, по которому концессионер обязуется за свой счёт создать и (или) реконструировать определённое этим соглашением имущество, а концедент — предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления деятельности, приносящей доход для возмещения затрат. На практике, например, в Нижегородской области в качестве дохода концессионера выступают гранты, предоставляемые из бюджета, а стоимость затрат бюджета на строительство школы возрастает более чем в 6 раз. В статье делается вывод о том, что удовлетворение общественного интереса отнюдь не является главной задачей какократов.

- государственные закупки • строительство школ • управление образованием
- какократия • экономика

Фраза экс-президента РФ Д. Медведева стала крылатой: «Денег нет, но вы держитесь». Очередной кризис позволит власти ещё туже затянуть пояса гражданам РФ, если они будут молчать и не возражать. Постоянно нет денег в регионах на школы (сверхблагополучную Москву мы в расчёт не берём). И, если рассматривать экономику как науку, изучающую, как люди в условиях ограниченности ресурсов

удовлетворяют постоянно растущие потребности, при подобных словах властей мы все (не только ученые-экономисты!) должны пристально следить, как и на что расходуются деньги государства.

Некоторые говорят, что произошло обновление российской власти — якобы пришли во власть профессионалы-«технократы», которые смогут «вытянуть»

страну из очередного социально-экономического кризиса. Действительно, среди высокопоставленных чиновников появились люди, которые могут красиво и даже убедительно для многих говорить. И говорят они новые красивые и непонятные многим слова. Например, кванториум, концессия. Ещё больше говорят о привлечении инвесторов в образование, о государственно-частном партнёрстве. Впрочем, последний термин стал уже настолько привычно-бессмысленным, что его стали употреблять намного меньше. Появились у них и новые термины, с помощью которых они пытаются закамуфлировать привычные вещи, придать им псевдоновизну, так называемую инновационность, под прикрытием которой «освоить» (а по сути, похитить) средства бюджета.

При этом, как правило, данные чиновники грубо нарушают требования действующего законодательства. Вот, например, было принято распоряжение Правительства Нижегородской области от 11 ноября 2019 года № 1191-р «О внедрении на территории Нижегородской области системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей на основе сертификатов персонифицированного финансирования дополнительного образования детей, обучающихся по дополнительным общеобразовательным программам». Однако никаких новых мест в дополнительном образовании фактически не создано. В качестве «новых» мест отражаются давно существующие места в дополнительном образовании, финансируемые в рамках муниципальных заданий, то есть внедрение «персонифицированного финансирования» является заведомо фиктивным, не влечёт за собой никакого изменения финансирования учреждений. Ни копейки средств дополнительно на реализацию программ дополнительного образования муниципальных образовательные организации не получили.

Во многих регионах в качестве новой формы дополнительного образования говорят о создании так называемых кванториумов. Одна-

ко в Нижегородской области ни одного нового места дополнительного образования в рамках такого «кванториума» не появилось, а его широко разрекламированная якобы образовательная деятельность ведётся с грубейшими нарушениями федерального законодательства, без получения лицензии на ведение образовательной деятельности.

Все директора школ знают, что для ведения образовательной деятельности надо оформить лицензию на помещения, в которых она ведётся. Это касается и реализации дополнительных общеразвивающих программ. Однако новое поколение «реформаторов» образования не считает нужным выполнять требования закона (хотя от директоров школ и требуют этого). Они полагают, что достаточно нескольких красивых фраз. Например: «Я в школьные годы занимался с кофундерами в коворкинге инновационными стартапами в рамках коллаборации, инициированной локальным IT-хабом муниципального хайтек-кластера». В переводе на привычный русский язык это означает: «Я ходил в кружок юных техников при местном Дворце пионеров». Ничего принципиально нового в этих кванториумах нет, кроме новой формы «освоения» довольно большого объёма средств, выделенных на их создание.

Сколько и на что тратят деньги профессионалы-«технократы», можно увидеть по их закупкам, размещаемым в Единой информационной системе. Например, закупка № 32009018846 оказания услуг по технической поддержке портала «Команда Правительства Нижегородской области» на сумму 4 577 700 рублей. Оцените нижеследующую формулировку — глубокомысленное описание того, зачем же нужен этот портал (цитирую дословно): «Портал «Команда Правительства Нижегородской области» создан в 2018 г. по заказу Министерства информационных технологий и связи Нижегородской области и предназначен для автоматизации

задач управления кадрами Нижегородской области: проведение многоэтапного конкурса кандидатов на ведущие руководящие позиции и отбора кандидатов в резерв управленческих кадров, включая **автоматизацию методологии оценки и отбора** кандидатов» (выделено мною — *А.В.*).

Реальное качество управленческой элиты России скрывается за красивыми новыми словами. Их могут скидывать со скалы и класть под танки во время обучения в качестве кандидатов на высшие региональные должности. Хотя задумается, зачем нормального человека скидывать со скалы (или заставлять прыгать)? Если же такие действия приносят новым управленцам удовольствие, то является ли это нормальным? В реальной же жизни эти кадры не очень понимают, что надо делать, и чаще всего ждут прямых указаний от своего вышестоящего начальника.

На самом деле «технократы» — это ошибочное, не отражающее сути их деятельности, название нового поколения находящихся у власти региональных и федеральных управленцев. Более правильно новое поколение управленцев называть какократами. А их строй — какократией или, как следует из ряда словарей¹, дурным управлением (от греч. *kakos* — дурной, *kratein* — править).

Говорят, что действующий Президент РФ победил бандитизм 1990-х. Однако, к сожалению, вместо бандитизма он привёл к власти чиновников, которые действуют намного хуже бандитов, так как творят новые чиновники, что хотят, и утверждают при этом, что всё делают на законных основаниях.

Рассмотрим, что же такого «инновационного» делают новые чиновники в рамках Национального проекта «Образование» под прикрытием новомодного слова «концессия»? Что подразумевается в теории под этим термином и во что он превращается на практике в Нижегородской области? И как внедрение концессий в образование связано с дефицитом денег на функционирование и развитие школ в России?

¹ https://dic.academich.ru/dic.nsf/dic_fwords/18158/
КАКОКРАТИЯ

Концессия: теория

Концессионное соглашение является одной из форм осуществления публично-частного партнёрства, под которым понимается юридически оформленное на определённый срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнёра и частного партнёра на основании соглашения в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества. Сторонами концессионного соглашения являются **концедент** — публично-правовое образование в лице уполномоченного органа (лица) и **концессионер** — субъект частного предпринимательства, осуществляющий на основании концессионного соглашения реализацию какого-либо инвестиционного проекта в отношении объекта, находящегося в сфере публичного интереса и контроля.

Статья 3 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» устанавливает, что **по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счёт создать и (или) реконструировать определённое этим соглашением имущество** (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, за исключением случаев, если концессионное соглашение заключается в отношении объекта, предусмотренного пунктом 21 части 1 статьи 4 настоящего Федерального закона) (далее — объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного

соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Концессионное соглашение должно включать в себя **существенные условия**, указанные в статье 10 Закона № 115-ФЗ, в том числе:

- **размер концессионной платы, форму или формы, порядок и сроки её внесения**, за исключением случаев, предусмотренных частью 1.1 статьи 7 настоящего Федерального закона (п. 6.2.);

- **обязательства концедента по финансированию части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, расходов на использование (эксплуатацию) указанного объекта, по предоставлению концессионеру государственных или муниципальных гарантий, размер принимаемых концедентом на себя расходов, размер платы концедента по концессионному соглашению, а также размер, порядок и условия предоставления концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий** (п. 9).

Типичный пример концессионного соглашения: частный инвестор на свои деньги строит дорогу и за это получает право в течение ряда лет взимать плату за проезд по ней, хотя формально собственником дороги становится государство. Если бы дорога возводилась в рамках государственного заказа, то все расходы на её строительство оплатил бы бюджет соответствующего уровня, а после завершения работ и их приёмки проезд по ней был бы бесплатным, а подрядчик не имел бы на дорогу никаких прав.

Концессия: практика

В Нижегородской области у какократов весьма оригинальное представление о концессиях, кардинально отличающееся от вы-

шеописанного типичного примера концессионного соглашения. Губернатор Нижегородской области Г.С. Никитин распорядился подписать концессионное соглашение с ООО «Первая концессионная компания “Просвещение”». Как сообщила пресс-служба регионального правительства, комплекс на 4,5 тыс. мест будет состоять из трёх учебных корпусов в Нижнем Новгороде и Центра дополнительного образования в городе Бор. Названные объекты будут объединены образовательной программой. Планируемый объём инвестиций, как рассказали в правительстве, — 6,2 млрд рублей. Ожидается, что единый образовательный центр будет создан уже в 2021 году.

В соответствии с соглашением, проект которого был размещен на сайте правительства Нижегородской области, концедент обеспечит **«окупаемость инвестиций концессионера в порядке и на условиях, установленных законодательством и соглашением, с учётом основных финансовых параметров проекта, установленных соглашением, посредством выплаты денежных обязательств концедента, а также, при наличии предусмотренных соглашением оснований — возмещения (финансового обеспечения) дополнительных расходов и (или) стоимости дополнительных работ в порядке и на условиях, установленных соглашением»**.

Итак, уже из предмета соглашения видно, что никакого вложения собственных средств концессионера, по сути, не предполагается. Все так называемые инвестиции будут «окупаться» исключительно за счёт средств бюджета — средств, выплачиваемых правительством Нижегородской области. Более того, предусмотрена даже оплата дополнительных расходов, что означает весьма привлекательные условия для «концессионера» по сравнению с условиями выполнения работ по государственным контрактам.

Срок действия соглашения составляет 15 (пятнадцать) лет с даты заключения.

Именно на такой срок попадает в кабалу к «концессионеру» Нижегородская область, которой долго придётся расплачиваться за «образовательный комплекс».

Объектом соглашения выступает образовательный комплекс, объединённый некоей «единой программно-аппаратной платформой для реализации программ дополнительного образования, обеспечивающей непрерывный, круглогодичный и технологически связанный процесс предоставления услуг дополнительного образования с использованием всех частей объекта соглашения в порядке и на условиях, установленных законодательством и соглашением». Из пресс-релизов правительства Нижегородской области известно, что бесплатное обучение гарантируется лишь по основным общеобразовательным программам, тогда как дополнительное образование будет формально добровольным, но при этом **платным для обучающихся**. Сомнительно, что родителям обучающихся удастся уклониться от этих программ дополнительного образования, если они представляют собой основу деятельности этого образовательного комплекса. Следовательно, обучение в этом «комплексе» фактически будет платным.

Причём комплекс для платного обучения, как видно из предмета соглашения, создаётся за счёт средств бюджета. При формально бесплатном, в том числе и дополнительном, образовании в государственных и муниципальных учреждениях (в рамках государственных и муниципальных заданий). Уже на данном этапе анализа возникают сомнения в эффективности самой идеи заключения такого концессионного соглашения (до детального анализа его параметров).

Формально же по условиям соглашения концессионер обязан осуществлять следующую образовательную деятельность по дополнительным образовательным программам с использованием всех частей объекта соглашения по следующим направлениям:

- а) техническое;
- б) естественнонаучное;
- в) физкультурно-спортивное;
- г) художественное;
- д) туристско-краеведческое;
- е) социально-педагогическое.

При этом концессионер имеет право осуществлять образовательную деятельность по дополнительным образовательным программам с использованием всех или отдельных частей объекта соглашения по иным направлениям в соответствии с законодательством.

Размер платы концессионера настолько мал, что даже смешно о нём говорить: концессионер уплачивает **концессионную плату** в течение 3 (трёх) месяцев с момента ввода в эксплуатацию всех частей объекта соглашения **в размере 10 000 (десять тысяч) рублей**, в том числе НДС (20%) 1 666,67 (одна тысяча шестьсот шестьдесят шесть) рублей 67 копеек

А вот платежам из бюджета посвящено в соглашении очень много текста, в том числе специальное приложение 13, именуемое «Финансирование» (что само по себе показательно — по сути, это невольное признание в том, что проект полностью финансируется за счёт средств бюджета).

Финансовыми (денежными) обязательствами концедента в соответствии с соглашением являются следующие:

а) **капитальный грант** — в целях возмещения **до ввода в эксплуатацию** соответствующей части объекта соглашения части фактических затрат концессионера в связи с проектированием, строительством, реконструкцией и оснащением (без учёта НДС в составе таких затрат) — **2 027 027 027 (два миллиарда двадцать семь миллионов двадцать семь тысяч двадцать семь) рублей;**

б) **инвестиционный платёж** — в целях **возмещения после ввода в эксплуатацию всех частей объекта соглашения фактических затрат концессионера** (без учёта НДС в составе таких затрат) в связи с созданием (возмещения вложенных концессионером собственных, заёмных и (или)

привлечённых инвестиций концессионера), за исключением затрат, возмещаемых путём выплаты капитального гранта, возмещения затрат на уплату процентов и операционного платежа, — **4 109 618 237** (четыре миллиарда сто девять миллионов шестьсот восемнадцать тысяч двести тридцать семь) рублей;

в) возмещение затрат на уплату процентов — в целях возмещения после ввода в эксплуатацию всех частей объекта соглашения фактических затрат концессионера на уплату процентов по соглашениям о субординированном финансировании, заключённым в форме договора займа, уплату процентов и комиссий по соглашениям о финансировании и соглашениям о мезонинном финансировании, а также затрат на выплату капитализированных процентов по соглашениям о субординированном финансировании и соглашениям о мезонинном финансировании — **3 635 088 006** (три миллиарда шестьсот тридцать пять миллионов восемьдесят восемь тысяч шесть) рублей;

г) операционный платёж — в целях возмещения фактических затрат концессионера в связи с осуществлением технического обслуживания и иных затрат концессионера на стадии эксплуатации в отдельности по каждой из частей объекта соглашения и иному имуществу, связанных с исполнением соглашения (без учёта НДС в составе таких затрат), за исключением: затрат на уплату арендной платы по договорам аренды земельных участков и налога на имущество организаций, подлежащего уплате концессионером в отношении объекта соглашения, покрываемых за счёт платы по договору об использовании объекта соглашения и договоров о передаче соответствующей части объекта соглашения в пользование третьим лицам; и затрат на уплату процентов по соглашениям о субординированном финансировании, заключённым в форме договора займа, уплату процентов и комиссий по соглашениям о финансировании и соглашениям о мезонинном финанси-

ровании, покрываемых за счёт возмещения затрат на уплату процентов.

Однако налог на имущество и возмещение платы будет осуществлять образовательная организация (то есть, по сути, те же школы). Значит, по сути, это те же платежи из бюджета (просто в начале их должна будет получить из бюджета школа, а потом уже получает «инвестор» — концессионер.

В приложении 2 можно найти весьма интересную формулировку, которая позволяет понять запланированную сумму затрат бюджета на этот проект: **Вкр — минимальный объём валовой выручки, полученной концессионером в рамках реализации концессионного соглашения за весь срок действия соглашения** (до даты истечения срока действия соглашения), включающий **все поступления денежных обязательств концедента**, выручку от сдачи в аренду объекта соглашения и иного имущества и прочую выручку, составляющий **13 432 313 113** (тринадцать миллиардов четыреста тридцать два миллиона триста тринадцать тысяч сто тринадцать) рублей на дату заключения соглашения (без учёта НДС).

Причём предусмотрено ещё:

д) возмещение недополученных доходов концессионера — в целях возмещения недополученных доходов Концессионера в связи с созданием и (или) осуществлением деятельности, предусмотренной соглашением — **477 060 599** (четыреста семьдесят семь миллионов шестьдесят тысяч пятьсот девяносто девять) рублей.

Затраты концессионера в связи с созданием (вложенные в создание инвестиции концессионера) включают... **затраты на аренду офиса концессионера**. И даже эти затраты подлежат возмещению (стоимость аренды офиса включается в стоимость затрат на создание школ!).

Таким образом, концессионер получает доход не от использования объекта концессионного соглашения, а из регионального бюджета. И этот доход в виде разнообразных грантов из бюджета назван «выручкой».

В результате получается, что бюджету этот «образовательный комплекс» обойдётся примерно в 13,5 млрд рублей, по сути представляя собой три школы на 4100 мест + ФОК, на котором будет осуществляться исключительно платная деятельность «инвестора», который при этом не будет платить арендную плату. Напротив, ему будет платить бюджет и родители за использование этого ФОКа.

Можно сопоставить затраты на строительство школ с аналогичным числом мест в порядке, установленным действующим законодательством, тем более что одновременно проводится аукцион на выполнение комплекса работ по строительству объекта: «Строительство здания общеобразовательной школы на 1500 мест с начальной (максимальной) ценой контракта 751 097 180 рублей». Следовательно, три школы на 4100 мест будут стоить бюджету примерно 2 млрд рублей при проведении закупок в установленном законодательством порядке, то есть в порядке, установленном Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». То есть для создания этого комплекса объективно достаточно суммы капитального гранта, который предполагается выплатить в полном объёме из бюджета области в 2020 и 2021 годах.

Следовательно, концессионное соглашение влечёт за собой прямые убытки Нижегородской области в размере 11,5 млрд рублей, которые Нижегородская область заплатит, получив три школы, за строительство которых можно было заплатить лишь 2 млрд рублей. При этом на 11,5 млрд рублей можно было построить ещё 18 школ в Нижегородской области. Вместо этого 11,5 млрд рублей становятся выручкой «инвестора», за «образовательный комплекс», представляющий собой, по сути, три школы сверх объективной стоимости их строительства (в «выручку» не входят затраты на коммунальные платежи построенных школ). Таким образом,

расходование средств бюджета Нижегородской области на выплату «грантов» ООО «Первая концессионная компания “Просвещение”» в рамках концессионного соглашения следует признать неэффективным использованием средств бюджета, имеющим признаки хищения бюджетных средств в особо крупном размере.

Также можно говорить о ничтожности заключённого концессионного соглашения, так как пункт 9 части 2 статьи 10 Закона № 115-ФЗ не допускает полного возмещения затрат концессионера на строительство за счёт бюджета. Согласно закону, концессионное соглашение может содержать условия об обязательстве концедента по финансированию лишь части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения.

Законодателем императивно закреплено две возможные модели финансирования создания имущества, являющегося объектом концессионного соглашения: полностью за счёт концессионера или за счёт концессионера при частичном финансировании концедентом. То есть Закон о концессионных соглашениях не допускает финансирования создания имущества, являющегося объектом концессионного соглашения, полностью за счёт бюджета. Следовательно, заключённое соглашение противоречит существу правового регулирования, установленного Законом № 115-ФЗ.

В силу статьи 168 ГК РФ сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима или не предусматривает иных последствий нарушения. Согласно пункту 1 статьи 167 ГК РФ, недействительная сделка не влечёт юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с её недействительностью, и недействительна с момента её совершения.

* * *

Всё же неслучайно технократов уже стали называть «технокрадами» — ведь как технично они делают, чтобы денег в бюджете не хватало. Даже если они есть.

За последние годы российские власти окончательно растеряли и без того скромный запас компетентности и профессионализма. В результате у власти оказалось новое поколение управленцев, которых научили прыгать со скал и которые умеют придумывать новые схемы «освоения средств бюджета» в доселе невиданных масштабах, с грандиозным завышением цены (кому и как достается это завышение, к сожалению, не всегда становится известным). Однако очевидным является то, что удовлетворение общественного интереса отнюдь не является главной задачей какократов.

Причина развития какократии в России очевидна. Депутат Законодательного собрания Санкт-Петербурга (фракция «Яблоко») Б. Вишнеvский фактически её указал: «Потому что двадцать лет — отрицательный отбор. Потому что в результате него «наверх» попадали не умные и порядочные, а недалёкие и преданные. Охранники, секретари, камердинеры, дворецкие, письмоводители (раз-

ве что не кучера и парикмахеры). Надувать щёки и хмурить брови они могут. Тащить в свой карман всё, что плохо лежит (и то, что лежит хорошо), — могут. А решать проблемы людей в кризисных ситуациях — нет. Не обучены»².

Возможно ли изменение данной ситуации? Зависит от степени терпения россиян. Пока терпение россиян не кончилось, трудно рассчитывать на улучшение финансирования системы образования. Ведь аппетиты какократов столь велики, что в нынешних условиях они будут удовлетворяться посредством уменьшения зарплат педагогов (как минимум в реальном выражении, но возможно, что даже и в номинальном). Как видим, какократы успешно находят деньги для удовлетворения своих потребностей при помощи креативного завышения стоимости строительства новых школ, а на повышение зарплат педагогов денег у них нет. Вероятно, они пока не смогли придумать, как можно получать откаты с заработной платы педагогов. **НО**

² Вишнеvский Б. Что ещё у вас треснет? // Электронный ресурс: https://echo.msk.ru/blog/boris_vis/2618671-echo/

Concession Of Cacocrats

Anatoly B. Vifleyemskiy, doctor of economic Sciences, Nizhny Novgorod

Abstract. *Kakocracy is what has been called bad governance for a long time, therefore a new generation of managers in Russia can be called kakocrats. The new terms, with the help of which kakocrats try to give the so-called «innovation» to familiar things, help to «master» (and, in fact, steal) budget funds. Such a term is «concession», which provides for an agreement between the parties, under which the concessionaire undertakes to create and (or) reconstruct the property defined by this agreement at its own expense and the concessionaire undertakes to provide the concessionaire with the term established by this agreement, the rights to own and use the object of the concession agreement for implementation income-generating activities for cost recovery. In practice, in the Nizhny Novgorod region, grants from the budget act as the income of the concessionaire, and the cost of budget expenditures for the construction of the school increases by more than 6 times. The article concludes that satisfying the public interest is by no means the main task of the Kokrates.*

Keywords: public procurement, school construction, education management, cococracy, economy.

Список использованных источников:

1. https://dic.academich.ru/dic.nsf/dic_fwords/18158/КАКОКРАТИЯ
2. Вишнеvский Б. Что ещё у вас треснет? // Электронный ресурс: https://echo.msk.ru/blog/boris_vis/2618671-echo/

Spisok ispol'zovannyh istochnikov:

1. https://dic.academich.ru/dic.nsf/dic_fwords/18158/КАКОКРАТИЯ
2. Vishnevskij B. Chto eshchyo u vas tresnet? // Elektronnyj resurs: https://echo.msk.ru/blog/boris_vis/2618671-echo/