



Максимов Виталий Вячеславович — председатель совета директоров АО «ТРАНСПРОЕКТ Групп», член Делового консультативного совета по государственно-частному партнерству Европейской экономической комиссии ООН, кандидат экономических наук.
maximov@transproekt.ru

Vitaliy V. Maximov — TRANSPROEKT Group JSC; UNECE PPP Business Advisory Board.

Бюджетные субсидии + «частная концессионная инициатива» = стопор развития социальной инфраструктуры

Научная статья

Объектом настоящего исследования являются проблемы создания и поддержания в нормативном состоянии объектов недвижимого имущества — социальной инфраструктуры, используемой для оказания социальных услуг населению. Предмет — это инвестиционные взаимоотношения между государством, инвесторами и обществом и создание условий для обеспечения современной социальной инфраструктурой и социальными услугами широких слоев населения с разным уровнем дохода. В качестве цели рассматривается дальнейшее совершенствование механизма государственно-частного партнер-

ства (ГЧП), ориентированного на развитие объектов социальной инфраструктуры в государственной или муниципальной собственности за счет привлечения частных инвестиций при сохранении необходимого уровня экономической доступности социальных услуг для населения.

Значительное число современных исследований посвящено государственно-частному партнерству и особенностям его применения [1–3], включая концессионные соглашения как наиболее распространенный способ его реализации. Все они направлены на совершенствование данного

УДК: 330.322

DOI: 10.33917/es-6.180.2021.30-39

Для цитирования: Максимов В.В. Бюджетные субсидии + «частная концессионная инициатива» = стопор развития социальной инфраструктуры // Экономические стратегии. 2021. № 6 (180). С. 30–39. DOI: <https://doi.org/10.33917/es-6.180.2021.30-39>

подавляющее число объектов социальной инфраструктуры продолжает оставаться в государственной собственности, требуя особых форматов привлечения частных инвестиций без возможности отчуждения и потери их назначения. Механизм государственно-частного партнерства становится безальтернативным для подобных проектов, «частная концессионная инициатива» — его особый формат, получающий все большее распространение, наилучшим образом подходит для проектов, ориентированных на коммерческую деятельность, и ограниченно применим для социальных объектов. Бесконкурсная основа этого формата опирается на рыночное предложение инвестора, рациональность деятельности которого не подразумевает социальное поведение и очевидно не рассчитана на бюджетное участие. В последнее время участились случаи принятия органами власти обязательств по бюджетному софинансированию соглашений, заключенных по итогам подобных инициатив, что зачастую чревато системными нарушениями бюджетного законодательства. Попустительство контрольно-надзорных и судебных органов приводит к формированию перекошенной правоприменительной практики, в 36,2% проектов инвесторы получают за счет бюджета дополнительный рентный доход, объективно ничем не обусловленный. Это не только приводит к бюджетным переплатам, но и девальвирует конкурентные форматы, ранее вполне успешные — сейчас лишь 1/5 социальных проектов заключается по итогам конкурса.

Ключевые слова

Социальная инфраструктура, государственно-частное партнерство, частная концессионная инициатива, конкуренция за бюджетные ресурсы, эффективность бюджетных средств, частные инвестиции.



For citation: Maximov V.V. Byudzhetnye subsidii + «chastnaya kontsessionnaya initsiativa» = stopor razvitiya sotsial'noi infrastruktury [Budget Subsidies + “Private Concession Initiative” = Stopper for Social Infrastructure Development]. *Ekonomicheskie strategii*, 2021, no 6 (180), pp. 30–39, available at: DOI: <https://doi.org/10.33917/es-6.180.2021.30-39>

Budget Subsidies + “Private Concession Initiative” = Stopper for Social Infrastructure Development

The overwhelming majority of social infrastructure facilities remain in state ownership, requiring special formats for attracting private investment without possibility of disposition and loss of their destination. Mechanism of public-private partnership doesn't leave any other option for such projects, and the "private concession initiative", which has become widespread in recent years, is best suited for projects focused on commercial activities, although this limits its application to social facilities. Non-competitive basis of this format relies on the market offer of the investor, whose rationality does not imply social behavior and whose activity is obviously not intended for budgetary participation. Recently, there has been an increase in cases of government authorities taking commitments on budgetary co-financing of agreements concluded as a result of such initiatives, which is often fraught with systemic violations of budgetary legislation. Connivance of the control-supervisory and judicial authorities results in formation of skewed law enforcement practice, in 36.2% of projects investors receive additional rental income from the budget, objectively not justified. This not only results in budget overpayments, but also devalues competitive formats that were previously quite successful — at present only 1/5 of social projects are concluded through a competitive process.

Keywords

Social infrastructure, public-private partnership, private concession initiative, competition for budget resources, efficiency of budgetary funds, private investment.

➤ Бюджетные средства в концессионных проектах не являются автоматически благом для объектов социальной инфраструктуры.

механизма, поскольку, несмотря на более чем 15-летнюю историю его существования в современном виде, число реализованных инвестиционных проектов на его основе трудно назвать приемлемым. Государство, испытывая постоянную потребность в частных инвестициях, изыскивает новые способы их привлечения, особенно в разрушающиеся объекты недвижимого имущества предыдущего исторического периода, без сомнения более социально ориентированного. При этом его подходы разнонаправлены: «с одной стороны, государство заинтересовано в привлечении частного инвестора для модернизации инфраструктуры, но тот инструментарий, который находится в распоряжении инвестора, не позволяет реализовать потенциал всей отрасли» [3].

Но очевидно, что от частных инвесторов не следует ожидать массового социального поведения, их цель вполне рациональна — максимизация дохода при минимальных рисках, поэтому их вовлечение в оказание экономически доступных социальных услуг на объектах государственной и муниципальной собственности с минимальным прямым вовлечением бюджета — комплексная задача со множеством участников.

Немало научных работ посвящено повышению эффективности использования бюджетных средств [4–6], однако они концентрируют внимание на традиционных конструкциях распространения таких средств через систему государственных закупок. При этом выделяется ключевой посыл: «сбалансированность нормативных правовых, экономических и административных подходов к конкуренции и экономической эффективности в контрактной системе позволит повысить в среднесрочной перспективе эффективность закупок и ответственность за их результаты» [6].

Поэтому в рамках данной работы автор исследует гипотезу о целесообразности бюджетного финансирования «частной концессионной инициативы» (ЧКИ), демонстрирующей в последнее время значительный рост применения. Также будет дана краткая правовая оценка данных действий.

Бюджетные средства в концессионных проектах не являются автоматически благом для объектов социальной инфраструктуры, поскольку критически важны существенные условия, на которых

концессионное соглашение заключается. В конкурсных процедурах такие условия устанавливаются государственными органами до проведения конкурса и по итогам конкурентной борьбы между участниками, что ограничивает злоупотребления и перерасход бюджетных средств. В случае ЧКИ условия будущего соглашения представляют собой предложение инвестора государству, в котором последнему вряд ли стоит искать выгодные для себя предложения.

По этой причине бюджетное участие в ЧКИ ведет не только к переплате бюджетных средств в сравнении с конкурентными процедурами, что нарушает действующее законодательство, но и к созданию (реконструкции) и эксплуатации объекта государственной инфраструктуры вне формата решения социальных задач территории месторасположения. Кроме того, это демотивирует инвесторов, которые надеются на бюджетные субсидии, позволяющие нивелировать масштабные управленческие промахи или получить дополнительный доход от реализации проекта.

Исследование сконцентрировано на объектах социальной инфраструктуры, которая «сегодня играет особую роль в формировании и поддержании ресурсного, и прежде всего трудового, потенциала территории» [7], поэтому практическую актуальность и теоретическую востребованность проводимой работы автор полагает высокой.

Современная ЧКИ = бесконкурентный доступ к бюджетным средствам

Более 30 лет государство продолжает стимулировать участие частного сектора в производстве (оказании) социальных услуг, доведя его степень до значительных величин — 45,9% в отраслях социальной инфраструктуры [8]. Однако частно-предпринимательская деятельность развивается значительно лишь в услугах с низкой инфраструктуроемкостью¹, подавляющее же большинство объектов инфраструктуры сохраняется в государственной² собственности [9] из-за значительных рисков возврата инвестиций, которые частные инвесторы в долгосрочных и капиталоемких инфраструктурных проектах нести пока не готовы.



Таблица 1

Концессионные соглашения в отношении социальных объектов в 2018–2020 гг. по формату используемых процедур, ед.

№ п/п	Объекты социальной инфраструктуры по отраслям	Конкурсные процедуры		Частная концессионная инициатива		Итого
		с бюджетным участием	без бюджетного участия	с бюджетным участием	без бюджетного участия	
1	Культура и отдых	0	3	1	29	33
2	Спорт и туризм	2	16	24	16	58
3	Здравоохранение	2	2	4	8	16
4	Образование	0	6	25	2	33
5	Социальное обслуживание	0	2	1	9	12
	Итого	4	29	55	64	152

Источник: авторские расчеты на основе данных официального сайта Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов

Вероятно, осознавая, что «в России невозможно однозначно обозначить перспективы развития <...> государственно-частного партнерства в форме концессионных соглашений» [3], государство в 2014 г. предложило новую (путем внесения 21 июля 2014 г. соответствующих изменений в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «О концессионных соглашениях») бесконкурсную процедуру заключения концессионных соглашений, так называемую частную концессионную инициативу³, где, как и в конкурсных концессионных соглашениях, предусмотрены создание/реконструкция и эксплуатация недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности, за счет частного инвестора без отчуждения последнему права собственности. Инвестор не вправе менять профильное назначение и деятельность на объекте соглашения в течение срока возврата инвестиций (срока концессионного соглашения). Поскольку соглашение планировалось заключать на бесконкурсной основе, то, соответственно, и без бюджетных обязательств государства-концедента перед инвестором⁴. Цель — масштабно осовременить всю территориально распределенную, физически и морально устаревающую инфраструктуру — транспортную, инженерную, IT и, конечно, социальную, состояние и месторасположение которой вызывало многолетний коммерческий энтузиазм.

Выделим и декомпозируем ее социальное подмножество на объекты культуры и отдыха, спорта и туризма, здравоохранения и образования, в таком составе определяемых отчетом Минэкономразвития России «О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации» [10], и добавим объекты социального обслуживания, без сомнений, упущенные ошибочно.

Воспользуемся документами с официального сайта Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов и подробнее изучим объекты социальной инфраструктуры,

концессионные соглашения по которым были заключены в 2018–2020 гг. как по итогам конкурсных процедур, так и без оных — через формат ЧКИ (табл. 1).

Данные за последние три года свидетельствуют о том, что концессионные соглашения в 21,7% случаев заключались по итогам конкурсных процедур, чуть менее 4/5 — итог ЧКИ. Такие целенаправленные действия уполномоченных органов власти привели к взятию твердых обязательств по бюджетному софинансированию создания (реконструкции) и эксплуатации необъяснимо гигантского числа объектов. Сравним: в 2,6% от общего количества инфраструктурных проектов бюджетные средства были выделены по итогам конкурентных процедур, а в 36,2% — в рамках процедуры ЧКИ (без конкурса).

Полученные результаты отчетливо показывают, что органами власти в настоящее время сформирована и преобладает устойчивая практика выделения бюджетных средств напрямую коммерческим юридическим лицам без понимания реальной проектной нужды и конкуренции за объем. Это прямо нарушает принцип эффективности использования бюджетных средств, четко постулирующий, что «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)»⁵. И экономность, и результативность — сравнительные характеристики, определяемые только по итогам конкурентной борьбы, так что для формата ЧКИ, опирающегося на предложение государству только от одного инвестора, обе недостижимы.

Хотя ведется множество научных исследований, которые подкрепляют тематику эффективного

Таблица 2
Концессионные соглашения в отношении социальных объектов в 2018–2020 гг. по уровню принадлежности концедента, ед.

№ п/п	Объекты социальной инфраструктуры, по отраслям	Концедент			Итого
		федеральные органы власти	региональные органы власти	муниципальные органы власти	
1	Культура и отдых	0	7	26	33
2	Спорт и туризм	0	15	43	58
3	Здравоохранение	0	15	1	16
4	Образование	0	12	21	33
5	Социальное обслуживание	0	9	3	12
	Итого	0	58	94	152

Источник: авторские расчеты на основе данных официального сайта Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов

использования бюджетных средств через конкурсные процедуры, их общая позиция кратко выражается тезисом: «конкурентное распределение бюджетных ресурсов <...> является одной из базовых составляющих концепции бюджетирования, ориентированного на результат» [4], при этом их практическое влияние в исследуемом контексте, как показывает статистика, остается ограниченным.

Проблемы нарушения бюджетного и концессионного законодательства⁶ при бесконкурсном выделении на проект бюджетных средств имеют не только правовой, но и экономический контекст: такое патерналистское использование изначально рыночного формата ЧКИ продолжает атаку на механизм государственно-частного партнерства [11], генерируя устойчивый демотивирующий сигнал частным инвесторам о возможности рассчитывать на бюджетную компенсацию рыночных промахов или сверхдоходность за счет нерыночных условий хозяйствования.

Инвестора-концессионера в наличии системной проблемы упрекать не приходится: как экономический агент он действует вполне рационально в собственных интересах в отличие от государства, которое в лице органов власти — региональных (38,2%) и муниципальных (61,8%) (табл. 2) — формирует перекошенную правоприменительную практику с бесосновательно смягченными правилами доступа к бюджетным средствам и рентной переплатой⁷, обратной стороной которой являются инкапсулированные риски оспаривания подобных процедур и заключенных соглашений в будущем.

Отсутствие конкуренции за бюджетные средства в рамках ЧКИ прямо противоречит и основополагающим принципам государственной поли-

тики по развитию конкуренции и недопущению монополистической деятельности, устанавливающим «ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за реализацию государственной политики по развитию конкуренции»⁷.

Вероятная причина в том, что «регулирование различных аспектов государственно-частного взаимодействия в России никогда не осуществлялось с применением системного подхода — действующее законодательство развивалось фрагментарно, представляя собой совокупность принятых в различное время и частично пересекающихся по целям и инструментам государственной поддержки инвестиционной деятельности норм» [1]. Это позволяет трактовать противоречия и неточности законодательства в удобную для регионов и муниципалитетов сторону, игнорируя основополагающие постулаты.

Оценим объем переплаты региональных и муниципальных бюджетов, участвующих в «бюджетных» ЧКИ. Для этого проведем аналогию ЧКИ с заключением государственного контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рамках Закона № 44-ФЗ⁸, который в свою очередь сравним с заключенными контрактами на основе конкурсных процедур в наиболее близкой к социальной сфере — с поставщиками из числа субъектов малого предпринимательства и соци-

Таблица 3
Общие сведения о заключенных контрактах в рамках Закона № 44-ФЗ с поставщиками из числа СМП и СОНКО, 2018–2020 гг.

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Среднее
1	Среднее количество заявок на лот	ед.	3,3	3,5	3,8	3,5
2	Экономия средств по результатам заключения контрактов	%	10,4	9,2	10,2	9,9

Источник: авторские расчеты на основе данных [12]

ально ориентированных некоммерческих организаций за период 2018–2020 гг. (табл. 3).

Можно оценить прямые потери бюджета в связи с уходом от конкурсных процедур в 9,9%, но оговоримся, что для единственного поставщика государство заранее определяет условия, на которых контракт будет заключен, и параметры государственной нужды, которая должна быть удовлетворена, с выделением необходимого бюджета. При подаче ЧКИ инвестор самостоятельно предлагает условия концессионного соглашения государству, включая порочную практику претензий на также самостоятельно определяемый объем бюджетного софинансирования будущего проекта, который из-за его неограниченности сверху и аппетитов и нерационального поведения инвестора, несомненно, будет выше, чем в случае Закона № 44-ФЗ.

Так что полученное значение пригодно для оценки лишь нижней границы.

По итогам такой «бюджетной» ЧКИ государство получает объект инфраструктуры, находящийся в государственной собственности, но эксплуатируемый инвестором не на установленных и регулируемых государством (что обосновало бы вовлечение бюджета), а на рыночных принципах. Инвестору искусственно создается незаслуженное конкурентное преимущество перед другими участниками рынка. Это, без сомнения, оказывает деградирующее воздействие на рынок частной социальной инфраструктуры, хотя именно его развитие и должно было стимулироваться введением формата ЧКИ.

«Бюджетная» ЧКИ — стратегический демотиватор для инвесторов

Рассмотрим эволюцию формата ЧКИ и трансформацию отношения органов власти, в них участвующих, от момента возникновения до настоящего времени. Первый опыт применения ЧКИ в 2014–2016 гг. был вполне безобидным, в границах действующего законодательства, однако со временем отдельные, к сожалению, успешные попытки без конкурса претендовать на бюджетную поддержку инвестиционных проектов стали приобретать системный характер (рис. 1).

Бюджетные средства, которые играют важную роль в механизме государственно-частного партнерства, обеспечивая доступность создаваемых и реконструируемых объектов социальной инфраструктуры [8, 9, 11], в формате ЧКИ, очевидно, вред-

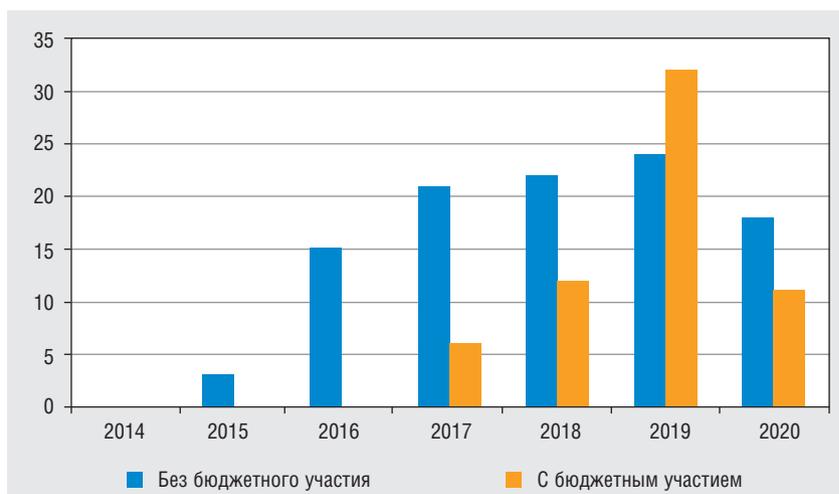
➤ Органами власти в настоящее время сформирована и преобладает устойчивая практика выделения бюджетных средств вне конкурсных процедур.

ны. Их использование ведет не только к бессмысленному перерасходу и потере социального компонента проектов, но и к разбалансировке рынка и участников противоречивыми посылами с точки зрения понимания долгосрочных планов государства.

Визуализированные результаты исследования (см. рис. 1) демонстрируют значительный прирост проектов с бюджетным участием: так, в 2018 г. количество поданных ЧКИ выросло на 100,0%, в 2019 г. — уже в 2,5 раза к предыдущему году. Хотя 2020 г. вряд ли можно рассматривать как репрезентативный из-за продолжающейся пандемии COVID-19 и очевидного давления на активность инвесторов, но продолжим его учитывать для полноты исследования.

В 2018–2020 гг. средний ежегодный прирост частных инвестиций в оба типа ЧКИ составил 1,4 раза в сравнении с предыдущим годом (по этой причине период 2014–2017 гг. в расчетах не учитывался), а объем софинансирования из бюджета в среднем вырос в 2,6 раза. В 2019 г., показавшем наибольший рост, объем частных средств вырос в 1,5 раза, а участие бюджета — в 5,3 раза; в этом же году был достигнут антирекорд и для «бюджетных» ЧКИ по привлечению частных инвестиций — 0,8 руб. на 1,0 руб. средств бюджета (среднее значение за период — 1,0/1,0 руб.).

Рисунок 1
Частные концессионные инициативы, поданные в 2014–2020 гг.



Источник: авторские расчеты на основе данных официального сайта Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов

Рисунок 2

Средний объем частных инвестиций по отраслям на одну ЧКИ по типам, млн руб.



Источник: авторские расчеты на основе данных официального сайта Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов

Хотя бюджеты разных уровней значительно нарастили свое участие в «бюджетных» ЧКИ, но является ли вынужденной мерой обеспечение возрастающим рентным доходом теряющих энтузиазм частных инвесторов?! Изучим тенденции, приведя средний объем частных инвестиций по отраслям социальной сферы в зависимости от типа ЧКИ (рис. 2).

Пик оптимизма для обоих типов ЧКИ был достигнут в 2018 г. при пропорции общего объема частных и бюджетных вложений — 3,7/1. Поддержание того же уровня частных инвестиций в 2019 г. стало возможным уже в крайне невыгодной пропорции для бюджета — 1,0/1. Достигнутый паритет был сохранен и в 2020 г. (1,0/1), но объем частных инвестиций уже покотился вниз (–26,7%). Традиционные ЧКИ показали еще большее падение: (–39,2%) в 2019 г. и (–52,4%) в 2020 г.

Очевидно, если целью нарушения действующего законодательства региональными и местными администрациями за счет введения «бюджетных» ЧКИ было привлечение большего объема частных инвестиций, то при текущих тенденциях она недостижима.

При этом за прошедшие годы не выявлено как ни одного предписания ФАС России региональным или муниципальным администрациям об устранении нарушений законодательства о конкуренции⁹, так и выраженной позиции контрольно-надзорных или судебных органов в отношении бюджетного законодательства, например, в рамках прокурорского надзора и «всех предоставленных ему возможностей с целью обеспечения эффективности использования бюджетных средств, развития конкуренции, <...> законности деятель-

ности государственных и муниципальных органов, учреждений и должностных лиц» [13].

Вернемся к традиционным ЧКИ, не нуждающимся в бюджетной поддержке. Рисунок 1 отлично демонстрирует востребованность и стремительный рост в 2016 г. (в 4,7 раза), еще сохраняющийся в 2017 г. (+50,0%), но уже теряющий из-за популярности «бюджетной» ЧКИ свою роль самостоятельного механизма. В последующие 2018–2020 гг. наблюдалось прекращение роста, стабилизация на уровне 2017 г. с тенденцией к падению.

Без сомнений, «бюджетные» ЧКИ, формирующие дополнительный рентный доход для инвестора из средств бюджета, неизбежно поглотят традиционные ЧКИ, но будет ли это способствовать росту частных инвестиций в социальную инфраструктуру, формировать полезность для общества и государства в долгосрочной перспективе?!

Оценим потери региональных и муниципальных бюджетов от такой деятельности, для чего воспользуемся результатом ранее сделанной оценки их нижней границы в 9,9% и объемами бюджетного участия в ЧКИ в исследуемые годы, полученными из документов с официального сайта Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов (рис. 3).

Объем минимальных бюджетных потерь за исследуемые годы от «бюджетных» ЧКИ составил 3,9 млрд руб. для всех рассматриваемых отраслей. Вряд ли падение показателей в 2020 г. в отдельных отраслях может служить основой даже для сдержанного оптимизма.

Следует констатировать, что без непримиримого отношения на самом высоком государственном уровне к «бюджетной» ЧКИ наиболее вероятным сценарием дальнейшего развития станет гонка за бесконкурсным бюджетным софинансированием. Поглощение не только традиционного формата ЧКИ, но и конкурсных процедур (в 2018–2020 гг. только 23,4% концессионных проектов в социальной инфраструктуре реализовывались через конкурентные процедуры) останется вопросом времени.

Частные инвесторы, избалованные доходностью «бюджетных» ЧКИ, будут избегать конкурентной борьбы и соответствующих процедур, что при ограниченности бюджетных средств, усугублен-

➤ Частные инвесторы, избалованные доходностью «бюджетных» ЧКИ, будут избегать конкурентной борьбы и соответствующих процедур, что не приведет к масштабному решению инфраструктурных проблем.

ной более широким участием и рентной переплатой, не приведет к масштабному решению инфраструктурных проблем. При этом вырастет напряжение между государством и коммерческими инвесторами, у которых появятся основания рассчитывать на компенсационные выплаты и в рамках обычных инвестиционных проектов, поскольку «бюджетные инвестиции <...> создают прямые преимущества для получателей, значительно улучшая их положение по отношению ко всем другим инвесторам» [14].

Научные исследования показывают, что «нормальные условия жизнедеятельности и воспроизводства человеческого капитала на определенной территории должны обеспечиваться не только за счет структурной модернизации экономической системы, но и путем формирования и постоянного развития определенных элементов социальной инфраструктуры в пространственном аспекте» [7]. По этой причине автор в ходе исследования ищет пути не только теоретического, но, главное, практического обогащения современной науки, а также решения для социальных вызовов, возникающих в последнее время все чаще.

Развитие социальной инфраструктуры в нашей стране идет по особенному пути из-за десятилетия социалистического прошлого, оставившего в руках государства множество объектов недвижимого имущества социального назначения, постепенно, но устойчиво разрушающихся из-за ограниченных бюджетных возможностей или

отсутствия адресных намерений государства их сохранить. Современные инвесторы не имеют большого желания инвестировать в социальные услуги со значительной инфраструктурной емкостью, предпочитая ограничиваться инвестиционными проектами с краткосрочной окупаемостью.

К сожалению для государства, население сохраняет свои социальные ожидания по отношению к последнему, поскольку доходы граждан пока не позволяют опереться на рынок коммерческих социальных услуг (в значительной степени зачаточный вне агломераций крупных городов). Это формирует устойчивый запрос от населения на модернизацию существующих объектов и новое строительство в соответствии с современными стандартами оказания социальных услуг.

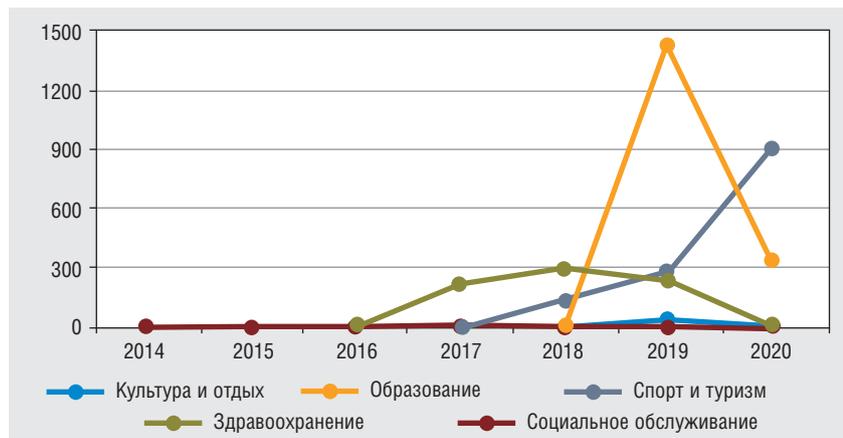
Именно нужда в частных инвестициях в объекты государственной собственности сформировала запрос на механизм, реализованный под названием государственно-частное партнерство, позволяющий не отчуждать такое имущество в пользу инвестора.

Появление формата ЧКИ способствовало формированию ветви механизма ГЧП, направленной на максимальную коммерциализацию оказываемых на таких объектах услуг без социальных обязательств инвестора в отношении их доступности, но и без бюджетной поддержки. Возникновение же аппендикса «бюджетных» ЧКИ ломает стройность данного подхода не только из-за прямого нарушения действующего бюджетного законода-

тельства, но и по причине предложения инвесторам дополнительной бюджетной ренты, от которой экономическому агенту трудно отказаться.

Множественность и долгосрочность социальных проектов, реализованных на основе «бюджетной» ЧКИ, не только приводит к сокращению ограниченных бюджетных возможностей, но и оказывает системное негативное влияние на рынок долгосрочных инвесторов, формируя устойчивое ожидание бюджетной поддержки даже в полностью коммерческих проектах, не имеющих никакого отношения к социальной инфраструктуре.

Рисунок 3
Минимальная бюджетная переплата инвестору (рента) от участия государства в ЧКИ, 2014–2020 гг., млн руб.



Источник: авторские расчеты на основе данных официального сайта Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов

➤ К сожалению для государства, население сохраняет свои социальные ожидания по отношению к последнему, поскольку доходы населения пока не позволяют рассчитывать на рынок коммерческих социальных услуг.

В данном случае можно заявлять не о системном промахе с использованием нового формата, а о внедряемой самим государством порочной правоприменительной практике его использования, изначально ориентированного на вполне достойные цели, что и было убедительно доказано настоящим исследованием.

✉

ПЭС 21075 / 04.10.2021

Примечания

1. Значение термина «инфраструктуроемкость» рассчитывается как доля затрат на инфраструктурный комплекс предприятий в себестоимости продукции [9].

2. Здесь и далее, если не указано иное, понятие «государственный» используется в значении «государственный и муниципальный».

3. Лицо, выступающее с инициативой заключения концессионного соглашения, вправе представить предложение о заключении концессионного соглашения с приложением проекта концессионного соглашения, включающего в себя существенные условия <...> и иные не противоречащие законодательству Российской Федерации условия, в Правительство Российской Федерации либо субъект Российской Федерации, либо муниципальное образование в зависимости от того, в чьей собственности находится объект концессионного соглашения, предусмотренный таким предложением.

4. «В случае если условием концессионного соглашения предусмотрены принятие концедентом на себя части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения или плата концедента по концессионному соглашению, размер части таких расходов концедента и плата концедента

по концессионному соглашению должны быть установлены в качестве критериев конкурса».

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г., с изм. от 15 июля 2021 г. (с изм. и доп., вступ. в силу с 12 июля 2021 г.)).

6. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «О концессионных соглашениях».

7. Рентную переплату (рентный доход) инвестор получает в результате использования «бюджетной» ЧКИ как из-за бесконкурсного формата самой процедуры (получая возможность установить завышенную стоимость в заявке), так и благодаря пользованию бюджетными субсидиями (разделяя коммерческие риски с государством), а также за счет приобретения монополистического или привилегированного положения на коммерческом рынке социальных услуг вследствие получения права владения и пользования государственным имуществом на продолжительный срок (не включая или ограниченно включая в стоимость услуг инвестиционные затраты).

8. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

9. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) «О защите конкуренции».

Источники

1. Киреева А.В. Современные проблемы институционального регулирования экономических отношений в сфере государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Вестник Евразийской науки. 2020. № 4. URL: <https://esj.today/PDF/56ECVN420.pdf>.

2. Куделич М.И. Прямое соглашение в проектах с государственным участием: сравнительно-правовой анализ [Электронный ресурс] // Финансовый журнал. 2019. № 6. С. 57–69. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-6-57-69.

3. Пономарев Р.В. Особенности регулирования концессионных соглашений в зарубежных странах // Инновации и инвестиции. 2015. № 8. С. 66–70.

4. Истомина Н.А. Конкуренция за бюджетные средства в концепции бюджетирования, ориентированного на результат // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 29. С. 41–47.

5. Гаврилова Ю.А. Мониторинг практики применения законодательства о контрактной системе и перспективы его

References

1. Kireeva A.V. Sovremennye problemy institutsional'nogo regulirovaniya ekonomicheskikh otnoshenii v sfere gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Modern Problems of Institutional Regulation of Economic Relations in the Field of Public-Private Partnership]. *Vestnik Evraziiskoi nauki*, 2020, no 4, available at: <https://esj.today/PDF/56ECVN420.pdf>.

2. Kudelich M.I. Pryamoe soglasenie v proektakh s gosudarstvennym uchastiem: sravnitel'no-pravovoi analiz [Direct Agreement in Projects with State Participation: Comparative Legal Analysis]. *Finansovyi zhurnal*, 2019, no 6, pp. 57–69, available at: DOI: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-6-57-69>.

3. Ponomarev R.V. Osobennosti regulirovaniya kontsessionnykh soglasenii v zarubezhnykh stranakh [Peculiarities of Regulating Concession Agreements in Foreign Countries]. *Innovatsii i investitsii*, 2015, no 8, pp. 66–70.

4. Istomina N.A. Konkurentsiya za byudzhetye sredstva v kontseptsii byudzhetrovaniya, orientirovannogo na rezul'tat [Competition for Budgetary Funds in the Concept of Performance-Based Budgeting]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya*, 2014, no 29, pp. 41–47.

5. Gavrilova Yu.A. Monitoring praktiki primeneniya zakonodatel'stva o kontraktnoi sisteme i perspektivy ego sovershenstvovaniya [Monitoring the Practice of Applying Legislation on the Contract System and Prospects for Its Improvement]. *Monitoring pravoprimeniya*, 2019, no 3, pp. 36–42, available at: DOI: <https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-3-36-42>.

6. Belozor F.I. Zakupki dlya gosudarstvennykh nuzhd: garmonizatsiya dobrosovestnoi konkurentsii i ekonomicheskoi effektivnosti [Public Procurement: Harmonizing Fair Competition and Economic Efficiency]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*, 2021, no 1, available at: DOI: <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-1-93-101>.

7. Borodatova L.Yu. Razvitiye sotsial'noi infrastruktury v ekonomicheskom prostranstve: teoreticheskii aspekt [Developing Social Infrastructure in the Economic Space: Theoretical Aspect]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*, 2013, no. 2, pp. 359.



совершенствования [Электронный ресурс] // Мониторинг правоприменения. 2019. № 3. С. 36–42. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-3-36-42.

6. Белозор Ф.И. Закупки для государственных нужд: гармонизация добросовестной конкуренции и экономической эффективности [Электронный ресурс] // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 1. DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-1-93-101.

7. Бородатова Л.Ю. Развитие социальной инфраструктуры в экономическом пространстве: теоретический аспект // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 2. С. 359.

8. Максимов В.В. Дилемма социального выбора при заключении концессионных соглашений [Электронный ресурс] // Экономические стратегии. 2021. № 5. С. 16–27. DOI: 10.33917/es-5.179.2021.16-27.

9. Максимов В.В. Парадоксы социальной политики в развитии социальной инфраструктуры [Электронный ресурс] // Экономические стратегии. 2021. № 2. С. 38–44. DOI: 10.33917/es-2.176.2021.38-44.

10. Информационно-аналитический обзор «О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Минэкономразвития России. 2020.

Февраль. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf>.

11. Максимов В.В. Доступная социальная инфраструктура vs государственно-частное партнерство [Электронный ресурс] // Уровень жизни населения регионов России. 2021. № 2. С. 271–285. DOI: 10.19181/Ispr.2021.17.2.11.

12. Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 22 июня 2021 г.) [Электронный ресурс] // Счетная палата Российской Федерации. 2021. 8 июля. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf>.

13. Мариничева А.Ю. О прокурорском надзоре за соблюдением прав предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов [Электронный ресурс] // Уголовная юстиция. 2019. № 14. С. 123–129. DOI: 10.17223/23088451/14/25.

14. Лапо В.Ф. Оценка межрегиональной конкуренции за инвестиции с привлечением законодательных методов стимулирования [Электронный ресурс] // Экономика региона. 2020. Вып. 2. С. 649–665. DOI: 10.17059/2020-2-24.

8. Maximov V.V. Dilemma sotsial'nogo vybora pri zaklyuchenii kontsessionnykh soglashenii [Social Choice Dilemma in Concluding Concession Agreements]. *Ekonomicheskie strategii*, 2021, no 5, pp. 16–27, available at: DOI: <https://doi.org/10.33917/es-5.179.2021.16-27>.

9. Maximov V.V. Paradoxy sotsial'noi politiki v razvitii sotsial'noi infrastruktury [Paradoxes of Social Policy in Developing Social Infrastructure]. *Ekonomicheskie strategii*, 2021, no 2, pp. 38–44, available at: DOI: <https://doi.org/10.33917/es-2.176.2021.38-44>.

10. *Informatsionno-analiticheskii obzor "O razvitii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossiiskoi Federatsii"* [Information and Analytical Review "On the Development of Public-Private Partnership in the Russian Federation"]. *Minekonomrazvitiya Rossii*, 2020, February, available at: <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf>.

11. Maximov V.V. Dostupnaya sotsial'naya infrastruktura vs gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo [Affordable Social Infrastructure vs Public-Private Partnership]. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii*, 2021, no 2, pp. 271–285, available at: DOI: <https://doi.org/10.19181/Ispr.2021.17.2.11>.

12. *Otchet Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii o rezul'tatakh ekspertno-analiticheskogo meropriyatiya "Monitoring razvitiya sistemy gosudarstvennykh i korporativnykh zakupok v Rossiiskoi Federatsii za 2020 god"* (utverzhen Kollegiei Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii 22 iyunya 2021 g.) [Report of the Accounts Chamber of the Russian Federation on Results of the Expert-Analytical Event "Monitoring Development of the System of Public and Corporate Procurement in the Russian Federation for 2020" (Approved by the Board of the Accounts Chamber of the Russian Federation on June 22, 2021)]. *Schetnaya palata Rossiiskoi Federatsii*, 2021, July, 8, available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf>.

13. Marincheva A.Yu. O prokurorskom nadzore za soblyudeniem prav predprinimatelei v sfere realizatsii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh kontraktov [On the Prosecutor's Supervision Over the Observance of the Entrepreneurs Rights in the Sphere of Implementation of State and Municipal Contracts]. *Ugolovnaya yustitsiya*, 2019, no 14, pp. 123–129, available at: DOI: <https://doi.org/10.17223/23088451/14/25>.

14. Lapo V.F. Otsenka mezhregional'noi konkurentsii za investitsii s privlecheniem zakonodatel'nykh metodov stimulirovaniya [Assessment of Interregional Competition for Investment Involving Legislative Incentive Methods]. *Ekonomika regiona*, 2020, Vyp. 2, pp. 649–665, available at: DOI: <https://doi.org/10.17059/2020-2-24>.