Неформальное государственно-частное партнерство как инициатива снизу: сельские кейсы[1]

О.П. Фадеева, В.И. Нефедкин

Ольга Петровна Фадеева, кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН. 630090 Новосибирск, пр-т Лаврентьева, 17. E-mail: fadeeva_ol@mail.ru.

Владимир Иванович Нефедкин, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН. 630090 Новосибирск, пр-т Лаврентьева, 17. E-mail: vladnn57@gmail.com

Институт местного самоуправления в России медленно, но верно деградировал в течение последних 15 лет. Ревизия федерального законодательства в направлении усиления вертикали власти и централизации бюджетных ресурсов практически свели к минимуму возможности сельских администраций финансировать строительство объектов социальной инфраструктуры. Существующие механизмы и практики государственно-частного и муниципально-частного партнерства в основном нацелены на крупные проекты и практически не работают на развитие сельских территорий. Как показали кейсы, обнаруженные в ходе экспедиций 2018 г., ослабление местного самоуправления отчасти компенсируется ростом активности сельских жителей, которые все в большей степени участвуют в решении насущных проблем своих поселений.

В частности, предприниматели за свои деньги при содействии местных властей возводят школы и примыкающие к ним объекты. Несмотря на региональную и этническую специфику историй, исследованных в татарском селе одного из регионов Поволжья и в русском селе в Сибири, обнаруживаются общие черты инициируемых снизу проектов. Авторы анализируют причины появления таких кейсов в разных регионах и специфическую мотивацию сельских предпринимателей. Исследуемые случаи государственно-частного партнерства «не по правилам» не следует считать простой благотворительностью. За этими поступками стоят разнообразные мотивы, раскрыть которые можно только в контексте отношений между властью, бизнесом и населением. Каждый такой кейс появляется как результат неформального договора, в котором взаимные обязательства участников юридически не закреплены и являются демонстративным проявлением локальной и религиозной идентичности и намерений сторон следовать традиционному порядку.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственно-частное партнерство, сельские предприниматели, самоорганизация, Поволжье, Сибирь

DOI: 10.22394/2500-1809-2020-5-3-131-145

---

1. Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ (проект № 20-011-00088).

Институт местного самоуправления в постсоветской России прожил яркую, но не очень долгую жизнь. В последние несколько лет эксперты (Маркварт, 2016; Бялкина, 2014) все чаще говорят о неспособности муниципалитетов разных уровней и географических локаций (за редким исключением) эффективно управлять вверенной им территорией либо из-за банального дефицита бюджетных средств, либо из-за лишения их части властных полномочий вследствие непрекращающегося редактирования (внесения поправок) Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2]. Возможность органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, в т. ч. назначать и освобождать от должности муниципальных служащих, предусмотренная в новой редакции Конституции РФ, станет логическим завершением этого процесса. Местное самоуправление не только фактически, но и юридически будет встроено в «единую систему публичной власти», или, попросту говоря, — во властную вертикаль.

Выхолащивание идеи самоуправления и участия местных сообществ в выборе пути развития особенно заметно в сельской местности, где ситуация с дееспособностью местных органов власти выглядит особенно критичной (Фадеева, 2019). Именно по сельским территориям катком прошлась всеобщая «оптимизация», повлекшая за собой закрытие или урезание функций местных социальных, образовательных и культурных институций и сокращение ресурсов, выделяемых на развитие и эксплуатацию поселенческой инфраструктуры и мероприятия по малому благоустройству. Большой проблемой для сельских жителей стали результаты административных реформ, укрупнивших сетку «властной вертикали», из-за чего заметно сократилось число муниципальных образований и возросло не только символическое, но и физическое расстояние от населения до сельских администраций, офисов налоговых инспекций, отделений пенсионного фонда, территориальных филиалов Росреестра и других важных для граждан государственных структур.

По нашим наблюдениям, деградация местного самоуправления отчасти компенсировалась ростом активности сельских жителей, которые все в большей степени участвуют в решении насущных проблем своих поселений. В одних случаях это происходит в рамках спущенных сверху региональных программ самообложения или инициативного бюджетирования, когда сельчане, поддержанные дополнительным бюджетным финансированием, вкладывают свои деньги и труд в реализацию выбранных на сходах граждан

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

проектах благоустройства, касающихся, как правило, ремонта дорог, системы уличного освещения или водоснабжения, а также возведения так называемых «малых архитектурных форм» — детских и спортивных площадок (Шагалов, 2019). В других случаях люди, не дожидаясь помощи от государства, самоорганизуются «уличным околотком» и самостоятельно латают дыры на дорогах возле своих домов, ремонтируют обрушившиеся мосты или расположенные поблизости водонапорные башни, защищают себя и своих соседей от пожаров, особенно в период весенних палов, проводят совместные праздники, оказывают помощь особо нуждающимся жителям села. Иногда застрельщиками этих начинаний становятся главы сельских администраций и/или местные депутаты, которые стремятся таким образом обойти бюрократические процедуры, связанные с организацией закупок, проведением торгов и прочих неизбежных «прелестей» бюджетного администрирования. В этой ситуации важнейшими акторами солидарных действий становятся сельские предприниматели (фермеры, владельцы магазинов и других небольших бизнесов), которые не только берут на себя дополнительные финансовые обязательства, но и предоставляют технику, организуют поставку необходимых материалов, нанимают нужных специалистов и тем самым обеспечивает качество и оптимальные сроки выполнения работ. Все большую роль в поиске альтернативного финансирования и самоорганизации жителей играют местные активисты, стоящие во главе ТОСов, ветеранских и женских советов, и другие неравнодушные жители, как правило, пенсионного возраста.

Отмеченные выше способы компенсации дефицита ресурсов, по сути, являются паллиативными и в большинстве случаев не позволяют решить все накопившиеся за много лет проблемы. Низовая инициатива и собственные средства населения в современных условиях не могут заменить полноценного участия государства в сохранении, а тем более в развитии сельских сообществ и территорий. В реальности благоустройство сел происходит по принципу тришкина кафтана, и видимые результаты его достаточно скромны: отсчет отремонтированного дорожного полотна идет не в километрах, а в метрах, вновь установленные фонари освещают лишь одну-две улицы села, ремонт зданий проходит частями — за год удается отремонтировать пол и стены, а ремонт крыши приходится оставлять на потом. Российским селам драматически не хватает денег для постройки новых школ, детских садов, спортивных залов, домов культуры взамен тех, чей физический и моральный износ перевалил за 100% (возраст подобных зданий порой достигает 50 и даже 70 лет). И если программа по строительству новых ФАПов (фельдшерско-акушерских пунктов) взамен уничтоженных оптимизацией приобрела поистине федеральный размах и стала символом признания государством своих ошибок, лишивших многих сельских жителей доступа к услугам здравоохранения,

то надежды на массовую модернизацию за счет государства изрядно обветшавших социально-культурных учреждений и инженерно-технической инфраструктуры, сооруженных еще в советские времена, вряд ли оправданы.

С недавних пор российские власти для реализации дорогостоящих проектов все чаще стали использовать инструменты государственного или муниципально-частного партнерства (ГЧП/МЧП), чтобы разделить свои финансовые риски и ответственность в реализации проектов развития социальной инфраструктуры с частной стороной (Пастуханов, 2018; Нефедкин, Фадеева, 2020). В рамках такого партнерства в проект вовлекаются предприниматели, которые готовы стать соинвесторами и подрядчиками строительства объектов государственной или муниципальной собственности, в т. ч. для оказания общественно значимых услуг, традиционно закрепленных за органами государственного и муниципального управления. Таким образом, происходит объединение финансовых, технологических, организационно-управленческих, кадровых и иных ресурсов государства и бизнеса, позволяющее преодолеть инерционность государственной административной машины и повысить эффективность вложений, придав ускорение отдельным проектам за счет частной инициативы и стремления представителей местного бизнеса помочь родным селам. Но если прецеденты реализации крупных ГЧП-проектов с гарантированным и весомым федеральным финансированием, с участием известных частных компаний и банков в современной России уже созданы (на условиях концессии в стране были построены автомагистрали, например, из Москвы в Санкт-Петербург, мосты и пр.), то об МЧП-проектах, которые бы позволили возвести в селах школы, больницы и другие упомянутые учреждения социально-культурной направленности, такого сказать нельзя. Местные власти в сельских районах, как правило, не в состоянии не только обеспечить свою часть финансирования, но и найти в качестве партнеров частные компании или отдельных предпринимателей, которые бы не побоялись рискнуть своими средствами и вложиться в подобный проект «на коммерческой основе», т. е. с расчетом получить прибыль на сделанные инвестиции. В схеме муниципально-частного партнерства, как правило, не всегда понятен механизм получения «минимального гарантированного дохода», обеспечивающего возврат инвестиций, сделанных частной стороной, так как бесплатные услуги школы или детского сада для населения закреплены социальными гарантиями, а любым попыткам предоставить сельчанам дополнительные платные услуги образования, медицины препятствует традиционно низкий уровень платежеспособности потенциальных потребителей этих услуг.

Но, несмотря на отсутствие базы для развития «нормальных» МЧП-проектов в сельской местности, в рамках экспедиционных исследований в 2018 году мы встретили примеры того, как пред-

приниматели за свои деньги при содействии местных властей возвели школы и примыкающие к ним объекты, стоимость строительства которых исчислялась не одним десятком миллионов рублей. Эти схожие между собой случаи мы обнаружили в татарском селе одного из регионов Поволжья и в русском селе одного сибирского региона. На их примере мы попытаемся разобраться, в чем причина подобных локальных чудес, что заставило сельский бизнес вкладывать в заведомо некоммерческие проекты, порой в ущерб основному делу, столь значительные средства? Следует ли это государственно-частное партнерство «не по правилам» считать простой благотворительностью — или за этими поступками стоят мотивы иного рода, через призму которых можно узнать нечто новое о жизни российской деревни и природе отношений между властью, бизнесом и населением? Каким образом подобные действия вписываются в контекст социального и административного порядка и становятся единицей обмена в политических трансакциях?

Кейс татарского села: поддержка единоверцев и новые бизнес-планы

В российских селах с преобладающим мусульманским населением практики благотворительности встречаются довольно часто (Фадеева, Нефедкин, 2018). Как правило, в сельской администрации с ходу могут назвать несколько фамилий местных меценатов, которые строят мечети (иногда в одном селе их возводят сразу несколько — и между меценатами идет заочное соревнование), помогают приводить в порядок кладбища, обустраивают родники, выделяют средства на культурно-массовые мероприятия. Но даже на этом фоне строительство и оборудование нового здания начальной школы, совмещенной с детским садом, полностью за счет средств благотворителя выглядит очень необычно. Именно так поступил вернувшийся с «северов» (административного центра одного из сибирских нефтедобывающих регионов) в родное село предприниматель, израсходовавший в общей сложности на этот проект 60 млн руб.[3] Семейная история этого предпринимателя, чей бизнес связан со строительной сферой, довольно типична. Когда он был еще ребенком, его семья перебралась в Сибирь на заработки, но связь с «малой родиной» не прерывалась. После того, как родители вышли на пенсию и вернулись в село, предприниматель со своей семьей не раз приезжали к ним в гости. Иногда жена с детьми

3. В 2018 г. в двух группах детского сада воспитывалось 46 детей, а в 4 классах начальной школы занимались 56 детей — и такое объединение дошкольного и школьного образования решало проблемы финансирования малокомплектной сельской школы.

задерживалась здесь на длительный срок (до полугода), так что дети по очереди отправлялись на учебу в местные школы, сначала в начальную — по месту жительства, а потом и в среднюю — в село по соседству.

С самого начала своего пребывания в селе супруга предпринимателя, имея опыт городской жизни, недоумевала, как местные жители мирятся с тем, что их дети учатся в старой (возраст более 80 лет) неблагоустроенной школе. К тому же занятия проходили в тесноте (бывало, что в одной комнате размещались три класса), холоде (ученикам иногда приходилось заниматься в верхней одежде, а о сменной обуви можно было лишь мечтать), не было условий для занятий спортом, не говоря уж о теплых туалетах и других обыденных для горожан вещах. Молодую женщину возмущало, что подобное воспроизводство «сельского образа жизни» родители одноклассников ее детей воспринимают как должное: раз мы учились в таких условиях, то и с нашими детьми ничего не случится. Это кардинально отличалось от подхода к инфраструктуре школьного образования, принятого на «северах», где к зданиям школ, как правило, предъявлялись повышенные строительные требования, сообразные капризам природы, а материально-техническое обеспечение учебного процесса производилось на основе лучших практик и образовательно-информационных технологий и созданием условий для всестороннего развития личности детей — занятий спортом, музыкой и другими видами творчества. Когда дочь предпринимателя отучилась в начальной и перешла в соседнюю среднюю школу, где туалет также размещался на улице, терпение супруги лопнуло[4]. Она настояла на том, чтобы муж профинансировал переоборудование инженерно-технической системы школьного здания и обустройство туалетных комнат. Для этого он как соинвестор вошел в специальную программу, где впервые попробовал стать «партнером государства».

Когда же семья приняла решение полностью переехать в село и построить свой дом, у главы семейства возникла идея подарить жителям села новую школу и детский сад, которого здесь никогда не было. К этому времени семья уже стала многодетной и потребность в хороших условиях для воспитания и образования детей не только не исчезла, но еще более укрепилась, да и для вновь прибывшего на ПМЖ бизнесмена возможность таким образом снискать хорошее расположение соседей и позитивную деловую репутацию у местного начальства тоже была не лишней.

4. Эмоциональная цитата из интервью супруги предпринимателя: *«Я руководству так сказала: “Сегодня, когда все везде уже запускается через пульт, сельские дети в туалет на улицу ходят!” А мне ответили: “Что мы сделаем? Так всю жизнь все ходили. У нас из поколения в поколение все на улицу идут”. Но как так? Это же здоровье будущего поколения!»*

Важна и предыстория проекта. Почти 15 лет назад региональные власти уже пробовали в селе построить школу, но стройка не задалась, на ее месте остался вырытый котлован. И именно его облюбовал предприниматель для реализации своих планов. Он заблаговременно стал подыскивать подходящий проект образовательного учреждения. Для этого он совершал специальные «экскурсии» в новые школы на территории, где развивался его основной бизнес. Его привлекла идея совместить детский сад и школу в одном здании, которую он подглядел в одном из сибирских сел, так как в условиях небольшого поселения переход из дошколят в школьники простым перемещением из одной комнаты здания в другую выглядел более чем естественно и психологически комфортно. Техническая документация этого проекта была передана на доработку специально нанятым проектировщикам вместе с дополнительными пожеланиями по обустройству и комплектации здания, в т. ч. касающейся оборудования пищеблока, отвечающего требованиям к питанию детей разных возрастных групп. В 2011 году под пристальным контролем предпринимателя строительство началось, а уже 1 сентября 2014 года школа-сад приняла первых воспитанников. Здание безвозмездно было передано на баланс районной администрации, а меценат, по мнению директора школы, «*себе ничего от этого не поимел — одни только благодарности*». Так как в семье предпринимателя дети с раннего возраста приучались к занятию физкультурой и спортом, то со временем напротив школы появилась спортивная площадка, куда стали приходить поупражняться все от мала до велика, а на месте снесенной «раритетной» школы, построенной в 1929 году, в момент нашего приезда меценат уже в кооперации с районными властями начал возводить спортивный зал, пристроив его к уже существующему зданию.

Исчерпываются ли мотивы столь затратной благотворительности мецената только заботой о детях и необходимостью своего рода инвестиционного взноса для вхождения в местное сообщество? На наш взгляд, нет. Среди причин, побуждающих сельских предпринимателей, являющихся членами татарских общин, направлять часть своих доходов на софинансирование «общих благ» и поддержку особо нуждающихся, в последние годы все чаще стали артикулироваться нормы шариата, которые можно считать одним из механизмов внутреннего сплочения и солидарности мусульманских сообществ. К их числу можно отнести не раз звучавшие в собранных нами интервью правила «закята» как одного из пяти столпов ислама. Закят в исламском праве — это аналог ежегодного налога (милостыни), которым облагаются различные виды доходов и имущества дееспособных и финансово успешных мусульман в пользу нуждающихся единоверцев[5]. Именно религиозными предписания-

5. Согласно шариату, выплата закята означает, что полученные доходы и нажитое богатство не являются греховными. Точные размеры закята,

ми и убеждениями супруга мецената объясняла нам участие своей семьи в благотворительности, которая включала помимо строительства школы и других объектов также создание и финансирование специального фонда помощи малоимущим, больным и многодетным семьям сельских поселений района: *«Если у человека есть прибыль, то от прибыли, согласно вере, ему нужно отдать одну сороковую часть, поделиться с другими. Во всех наших постулатах сказано четко, что нужно выплачивать закят, но действительно нуждающимся. Мы курируем много семей, среди них есть сироты, погорельцы, неимущие семьи, а также те, кому срочно потребовались деньги на лечение. Разные бывают жизненные ситуации. Люди постоянно ездят на заработки, так как в селе нет работы — и из-за ДТП отцы, братья наших односельчан гибнут. Мы как раз помогаем тем, кто остался без кормильцев. Чтобы такой смертности не было, нужно какие-то места рабочие здесь на месте создавать».*

Вот в этой связке «помощь ближнему» и «необходимость локализации рабочих мест» обнаруживается еще один важный мотив безвозмездности реализуемых этой семьей социальных проектов. Под лозунгом «вернуть мужчин в село и сохранить мир и покой в мусульманских семьях» меценат, не отказываясь от своего бизнеса в Сибири, вместе со своим братом решил вложиться в местный аграрный проект. Продолжение интервью супруги: «*Брат мужа не только в нашем районе, но и по всей области приобретал земли, чтобы заняться сельским хозяйством. В будущем ферму свою поставит с бычками. Нужно, чтобы здесь все-таки шло развитие».*

Сделанные меценатом крупные вливания в инфраструктуру села, по сути, стали его инвестициями в социальный и политический капитал и расширили его возможности в отношениях с районной и региональной властью. С одной стороны, благодаря им новые бизнес-начинания не только не встречали административного сопротивления, но и при каждом удобном случае получали своего рода гарантии дополнительной господдержки через включение в разнообразные программы развития территории[6]. С другой стороны, взаимодействие с «первыми лицами» автоматически обеспечило меценату и его супруге статус посредников в отношениях между жителями села и властью, сделав их своеобразным «рупором» местной общины. Уважение и с той, и с другой стороны конвертировалось в право супругов не только быть трансляторами жалоб наверх, но и привлекать ресурсы для разрешения озвученных в ко-

---

как и то, на какие виды собственности он распространяется, являются предметом дискуссий среди знатоков мусульманского права.

6. Из интервью с супругой: *«Скажем так: власти в тех направлениях, которые мы делаем, нам не вставляют палки в колеса. Если где-то есть возможность... [нам помочь] в чем-то, они дают нам зеленый свет».*

ридорах власти сельских проблем. Как мы смогли убедиться, именно вмешательство меценатов помогло за счет бюджетных средств улучшить ситуацию с системой водоснабжения поселения и освещением участка магистрали, подходящей к селу.

Подобная реконструкция наслаивающихся друг на друга отношений, имеющих и экономический, и религиозный, и властный подтексты, позволяет разглядеть в «неправильных» (с точки зрения коммерческой выгоды) ГЧП-проектах особую рациональность и «симметрию», присущую взаимодействиям разных участников. Анализ разных форм обменов и их эквивалентов, которые стоят за этими отношениями, позволяют говорить о высокой значимости социальных связей и репутаций, способствующих конвертации личных интересов в общественные посредством участия в важных социальных проектах на безвозмездной основе.

Кейс сибирского села: школа как новация и можно ли ее продать государству

История со строительством школы в сибирском селе кардинально отличается от описанного поволжского кейса. В национальном составе поселения, о котором далее пойдет речь, преобладало русское население, которое до определенного момента не было избаловано какими-либо благотворительными акциями. Но в начале 2010-х, когда над небольшой сельской школой нависла угроза закрытия, известный в округе фермер, построивший свой бизнес на производстве и хранении картофеля по голландским и итальянским технологиям, решился стать спонсором и построить школу за свой счет, чтобы потом «продать» ее государству.

Чтобы понять мотивы этого решения, следует несколько слов сказать о сильном и рисковом характере фермера-благотворителя, который, подобно идеальному образу настоящего предпринимателя-новатора, описанного австрийским экономистом Й. Шумпетером (Шумпетер, 2007) в качестве движущей силы экономического развития, преуспел в профессиональной сфере благодаря своему упорству, интуиции и таланту. Он всегда был поглощен работой и не очень откликался на предложения о том или ином участии в жизни села. В интервью с нами руководитель местной администрации поведал, что это именно ему удалось зажечь в главе фермерского хозяйства волонтерский, подвижнический «задор», буквально взяв его «на слабо»: *«Фермер — мужик, конечно, очень упрямый, дотошный. Он никогда никому не помогал. Я как-то сидел и читал газету, где речь шла о том, что французские фермеры содержат социальную сферу. Позвонил ему, сказал, что в гости к нему зайду. А он меня не любил. Ну я специально испортил с ним отношения, так как психологически его просчитал и понял, что надо играть на его самолюбии, сопро-*

тивлении. Я к нему прихожу и говорю: "Почитай, что пишут. А ты хоть бы чуть-чуть картошки своей выделил на еду ребятишкам". Через какое-то время смотрю, он картошку начал развозить по садам, по школам».

Благотворительный азарт постепенно набирал обороты — и однажды в разговоре с губернатором фермер высказал готовность взяться за строительство здания школы взамен старого, которое областные власти готовились снести из-за его ветхости и несоответствия требованиям федеральных образовательных стандартов[7]. Судя по всему, в региональном бюджете свободных денег для новой сельской школы не было. Кроме того, даже если бы деньги и нашлись, то строительство затянулось бы на 3–4 года. Жителей села поставили перед фактом — школьникам придется ежедневно ездить на учебу в другое село. Недовольство местных жителей, собиравших петиции по этому поводу, подтолкнули фермера к тому, чтобы за свой счет и по своему проекту построить школу в обмен на гарантии, что областной департамент образования выкупит у него новое здание «по себестоимости».

Изначально эта договоренность фермера с региональной администрацией не имела юридического статуса — она была скреплена «простым рукопожатием» с первым лицом области и обменом обещаниями. Продолжение интервью с главой сельской администрации: «*Фермер сам вышел на губернатора с предложением: "Я сельскому садику помог — окна пластиковые вставил, крышу сделал. Вообще хочу школу построить". Губернатор в ответ: "Я могу 30 миллионов дать на то, чтобы ты к детскому саду сделал пристройку". Фермер говорит: "Я за 35 миллионов вообще новую школу построю здесь". — "Точно построишь? Ну строй". Губернатор расписку написал, мол, затраты будут компенсированы... Затем мы в сельсовете оформили земельный участок под строительство, фермер сделал проект и начал стройку».* Почти сразу стало ясно, что уложиться в названную смету фермер вряд ли сможет, так как в процессе проектирования он замахнулся на разного рода инженерные новации, отделку и комплектацию школы «по высшему разряду». Когда строительство близилось к завершению, возникла еще более весомая угроза проекту — губернатор, с которым был заключен «имплицитный контракт»[8], не-

7. Школа была деревянной, одноэтажной, в ней не было столовой, спортивного зала, теплых туалетов и другой необходимой для образовательного процесса инфраструктуры. И хотя время от времени в здании школы делали ремонт (например, полностью перекрывали крышу), от закрытия ее бы это не спасло.

8. Согласно институциональной теории, речь идет о неявном, или отношенческом контракте, когда стороны соглашения «молчаливо» признают взятые на себя обязательства, которые не обеспечены юридической защитой, с расчетом на длительное сотрудничество друг с другом.

ожиданно ушел со своего поста — и неформальные договоренности повисли в воздухе.

Строительство школы началось весной 2012 года, а к сентябрю 2013 года она уже была готова «под ключ». Общая площадь нового здания составила порядка 2 тысяч квадратных метров — школа была рассчитана на 80 учеников. Для реализации этого непрофильного проекта фермеру пришлось привлекать банковский кредит, заложив для этого имеющуюся у него технику и хозяйственные помещения. Изначально расчет был сделан на уникальность. Чтобы отапливать помещение школы за счет геотермальных источников, было пробурено 28 скважин. Теплые полы заменили собой привычные батареи, а современное напольное покрытие обеспечивало им 50-летний срок службы. Чтобы выполнить требования по качеству воды, была установлена специальная система очистки, встроенная в контур водоснабжения села. Таким образом, строительство школы попутно позволило решить извечную сельскую проблему нехватки чистой воды для всех жителей.

Оснащение классов, в каждом из которых можно было разместить до 15 учеников, включало интерактивные доски и другое компьютерное оборудование, а также энергосберегающие лампы. В школе были оборудованы большой спортивный зал с раздельными раздевалками и душевыми, актовый зал с набором мягких кресел и станками для проведения занятий по хореографии, а также специальные кабинеты для уроков труда. Для столовой были закуплены бездымные печи, холодильники, также «с нуля» приобреталась вся необходимая утварь (ложки, вилки, тарелки, кастрюли и сковородки). Для экономии электричества в туалетных комнатах была смонтирована система освещения солнечным светом. Установили в школе и самую современную систему пожаротушения, а также систему, которая могла бы «улавливать» молнии и «уводить» их в сеть. В проектировании школы активное участие принимали и учителя, и ученики. Как вспоминали сам фермер и директор школы, на суд школьников выносилось порядка 5 разных вариантов фасадов здания, а учителя сами выбирали цвет стен для своих кабинетов, а также участвовали в решении других дизайнерских вопросов — от выбора мебели до фасона штор.

Вместе с тем фермер не до конца был уверен, что обговоренный заранее, но юридически не закрепленный договор с представителями исполнительной власти о приобретении построенной им школы будет выполнен. Поэтому для снижения своих рисков он предусмотрел и альтернативный способ использования объекта в качестве гостиничного комплекса, что также нашло отражение в проекте школы[9]. Можно сказать, что предчувствия фермера

9. Из интервью с сельским главой: *«Жилка предпринимательская никуда не девается, фермер всегда думал над рисками, понимал, что область*

не обманули. Когда пришло время рассчитаться за школу, новый губернатор смог предложить только 82 млн руб., в то время как сам фермер утверждал, что его затраты с учетом расходов на обслуживание кредитов, составили 95 млн руб.[10] Эти дискуссии несколько задержали срок ввода школы в эксплуатацию. Со временем были найдены другие способы компенсации, в т. ч. через легальную выплату дотаций на ведение фермерского хозяйства. Глава местной администрации в разговоре с нами подчеркнул, что по себестоимости строительство этой новомодной и не виданной для села школы обошлось фермеру менее 100 млн руб. — в то время как государство бы затратило на подобный проект не менее 500 млн руб.

Этот кейс является яркой иллюстрацией того, как для выполнения любого проекта, даже социального, необходим предпринимательский, креативный подход, позволяющий не только эффективно потратить деньги, но и учесть все пожелания и интересы заказчиков (учителей и их подопечных). Фермер, «закусив удила», стремился доказать всем, что ему по плечу задачи любой сложности, — и именно благодаря этой «злости созидания» село обрело новую, уникальную во всех отношениях школу. Также на этом примере можно увидеть, насколько зависимы «проекты ГЧП не по правилам» от доверительных отношений между частной и публичной (административной) сторонами и насколько остро они нуждаются в специфических механизмах предоставления гарантий и минимизации рисков. В «нормальных» ГЧП-проектах эти правила прописываются специальным образом в заключаемых концессионных договорах и иных соглашениях. В случаях же неформального партнерства бизнеса и власти основными инструментами принуждения публичной стороны к выполнению взятых на себя обязательств становятся возможности политического влияния, шантажа, публичных заявлений, которыми может воспользоваться частная сторона (предприниматели), чтобы оказать давление на принимающих решения представителей власти.

Подводя черту под описанием этих двух кейсов неординарных ГЧП, благодаря которым в двух селах чудесным образом появились современные школы без привычного участия государства

может не выкупить это здание... У меня с ним по этому поводу был прямой разговор... Чтобы себя как-то немножко огородить, защитить, он и придумал, что, если так сложатся обстоятельства, вместо школы он организует что-то типа гостиничного комплекса».

10. И этих денег могло бы не быть, если бы прежний губернатор для «политической подстраховки» сделанных фермером инвестиций не успел бы включить его в «список 500» группы поддержки В.В. Путина на выборах Президента РФ в 2012 г. Эта возможность выхода фермера непосредственно на первое лицо государства сразу же усилила его административный вес — и заставила новую администрацию региона вспомнить о данных обещаниях по поводу выкупа школы.

в их строительстве, отметим важность межличностных отношений, без которых само появление рассмотренных нами кейсов было бы невозможно. Важно отметить, что воплощение этих проектов модернизировало представления жителей о сельском быте, привнесло в их повседневные практики элементы городской культуры и комфорта. Чтобы возник «общественный договор» по поводу реализации подобных проектов, необходимы были не только материальные ресурсы, которыми местный бизнес готов был пожертвовать, но и подпитываемые общей системой культурных и религиозных ценностей и локальной идентичностью отношения традиционного порядка, увязывающие интересы населения, предпринимателей и властных структур.

И последнее. Социальную базу, необходимую для воспроизводства неформального партнерства, способного решать как крупные, так и средние и даже совсем мелкие по сельским меркам проблемы, невозможно, на наш взгляд, сохранить, если и дальше будут продолжаться процессы огосударствления института местного самоуправления и разрушения «сельского суверенитета». Как только в рамках «оптимизационных» реформ закроются двери сельских администраций, а низовым звеном муниципальной власти станут сельские или городские округа, институт ГЧП даже в таком необычном формате станет невозможен, так как локальный договор будет заключать не с кем: сельские предприниматели вряд ли сохранят свою лояльность по отношению к районным или региональным чиновникам. И тогда останется уповать только на стихийную самоорганизацию жителей села для решения своих насущных проблем по известному принципу «спасение утопающих — дело рук самих утопающих».

Библиография

Бялкина Т.М. (2014). Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. № 8 (45). С. 1609–1614.

Маркварт Э.Э. (2016). Российское местное самоуправление перед главными вызовами современности // Российский экономический журнал. № 6. С. 3–17.

Нефедкин В.И., Фадеева О.П. (2020). Государственно-частное партнерство в реальном измерении // ЭКО. № 1. С. 8–28.

Пастуханов А.Е. (2018). Частное финансирование ГЧП-проектов в России: возможности и риски // ЭКО. № 8. С. 113–132.

Фадеева О.П. (2019). Сибирское село: от формального самоуправления к вынужденной самоорганизации // ЭКО. № 4. С. 71–94.

Фадеева О.П., Нефедкин В.И. (2018). «Региональный дирижизм» и сельская самоорганизации в Татарстане // Крестьяноведение. Т. 3. № 3. С. 95–114.

Шагалов И.Л. (2019). Эффекты сопроизводства социальной инфраструктуры местными сообществами в России // ЭКО. № 4. С. 153–172.

Шумпетер Й. (2007). Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. М.: ЭКСМО. Серия «Антология экономической мысли».

Informal public-private partnership as an initiative from below: Rural cases

Olga P. Fadeeva, PhD (Sociology), Leading Researcher, Institute of Economics and Organization of Industrial Production, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. Prosp. Lavrentieva, 17, Novosibirsk, 630090, Russia.
E-mail: fadeeva_ol@mail.ru.

Vladimir I. Nefedkin, PhD (Economics), Senior Researcher, Institute of Economics and Organization of Industrial Production, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. Prosp. Lavrentieva, 17, Novosibirsk, 630090, Russia.
E-mail: vladnn57@gmail.com.

Local self-government in Russia has seriously degraded in the last decades. The strengthening power vertical and the centralized budgetary policy minimized the ability of rural administrations to finance the construction of social infrastructure facilities. The existing mechanisms and practices of public-private and municipal-private partnerships aim at implementing large projects rather than at contributing to the rural development. The data from the 2018 field research show that the weakening of local self-government is partially restrained by the increased activity of rural residents. For instance, local entrepreneurs spend their money on building schools with the support of local authorities. Based on the regional and ethnic differences in the stories from the Tatar village in the Volga Region and the Russian village in Siberia, the authors identify some common features of projects from below and analyze both their reasons and motives of entrepreneurs in different regions. Such cases of public-private partnerships 'not by the rules' should not be considered charity: they have various motives hidden in the relations between the authorities, business and rural population, and they are a result of informal agreements, in which mutual obligations of the participants are not legally set but are demonstrative manifestations of the local identity and of the intention to keep the traditional order.

Key words: self-government, public-private partnership, rural entrepreneurs, self-organization, Volga Region, Siberia

References

Byalkina T.M. (2014) Novaya munitsipalnaya reforma: izmenenie podkhodov k pravovomu regulirovaniyu kompetentsii mestnogo samoupravleniya [A new municipal reform: The change of approaches to the legal regulation of the local self-government competence]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*, no 8, pp. 1609–1614.

Markwart E.E. (2016) Rossiyskoe mestnoe samoupravlenie pered glavnymi vyzovami sovremennosti [Russian local self-government facing the main challenges of our time]. *Rossiysky ekonomichesky zhurnal*, no 6, pp. 3–17.

Nefedkin V.I., Fadeeva O.P. (2020) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v realnom izmerenii [Public-private partnership in its real dimension]. *ECO*, no 1, pp. 8–28.

Pastukhanov A.E. (2018) Chastnoe finansirovanie GChP proektov v Rossii: vozmozhnosti i riski [Private financing of the PPP projects in Russia: Opportunities and risks]. *ECO*, no 8, pp. 113–132.

Fadeeva O.P. (2019) Sibirskoe selo: ot formalnogo samoupravleniya k vynuzhdennoy samoorganizatsii [Siberian village: From the formal self-government to the forced self-organization]. *ECO*, no 4, pp. 71–94.

Fadeeva O.P., Nefedkin V.I. (2018) "Regionalny dirizhizm" i selskaya samoorganizatsiya v Tatarstane ["Regional dirigisme" and rural self-organization in Tatarstan]. *Russian Peasant Studies*, vol. 3, no 3, pp. 95–114.

Shagalov I.L. (2019) Effekty soproizvodstva sotsialnoy infrastruktury mestnymi soobshchestvami v Rossii [Effects of the co-production of social infrastructure by the Russian local communities]. *ECO*, no 4, pp. 153–172.

Schumpeter J. (2007). *Teoriya ekonomicheskogo razvitiya. Kapitalizm, sotsi-alizm i demokratiya* [Theory of Economic Development. Capitalism, Socialism and Democracy], Moscow: EKSMO.