

Фомина Юлия Владимировна

Магистрант

Кафедра ОСУН

Московский государственный строительный университет

Fomina Y. V.

Moscow state university of civil engineering

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РАЗВИТИИ ОТРАСЛИ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN DEVELOPMENT OF EDUCATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. Статья посвящена вопросам государственно-частного партнерства в отрасли образования Российской Федерации. Проанализированы причины развития партнерства, возможные проблемы, риски, преимущества. Предложены методы развития.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, соглашение, контракт жизненного цикла.

Abstract. The Article is devoted to public-private partnerships in the field of education of the Russian Federation. It analyzes the causes of development partnerships, potential problems, risks, benefits. The offered methods of development.

Key words: public-private partnership, concession, agreement, contract life cycle.

Неразвитость инфраструктуры препятствует экономическому развитию страны, негативно влияет на качество оказываемых населению услуг, снижает темпы роста предпринимательской активности. Рост инвестиций в инфраструктуру оказывает наибольшее влияние на благосостояние бедных слоев населения, чей уровень доходов с улучшением инфраструктурной обеспеченности увеличивается быстрее, чем растут общие доходы населения.

Учитывая общественную значимость состояния инфраструктуры, большинство стран создают и модернизируют объекты инфраструктуры за счет бюджетных ассигнований. В первую очередь государство финансирует: строительство дорог, создание объектов коммунальной инфраструктуры, создание и модернизацию социальной инфраструктуры и т.д. При этом для полного удовлетворения спроса на инфраструктурные инвестиции, как показывает практика, одних только государственных ресурсов недостаточно.

Большинство стран мира, не зависимо от уровня развитости их экономик, стараются реализовывать инфраструктурные проекты с привлечением внебюджетных средств и частных инвесторов, что значительно снижает нагрузку на бюджет и повышает качество

и эффективность эксплуатации инфраструктурных объектов. Государственно-частное партнерство (ГЧП) является одним из наиболее распространенных инструментов привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты. При этом целесообразность реализации инфраструктурного проекта в формате ГЧП оценивается применительно к каждому конкретному случаю. Государственно-частное партнерство не является «панацеей» для решения всех проблем развития инфраструктуры в стране, однако механизмы ГЧП в ряде случаев способны значительно повысить эффективность государственных расходов.

Российская экономика испытывает острую потребность в финансировании различных отраслей инфраструктуры. На период до 2030 г. эти потребности оцениваются в сумму свыше 100 трлн руб. [1] Пенсионные резервы и накопления, инвестируемые НПФ и Внешэкономбанком к 2020 году, могут превысить 10 трлн руб., из которых 1–2 трлн руб. могло бы быть инвестировано в инфраструктурные проекты. [2]

В настоящее время в России концессия — единственная форма ГЧП, прописанная специальным законом «О концессионных соглашениях». Для организации финансирования объекта концессии и его

дальнейшей эксплуатации формируется консорциум строительных, сервисных и финансовых организаций, юридически организованный в специальную проектную компанию (special-purpose vehicle – SPV), которая берет на себя все обязательства Концессионера перед Концедентом (государством).

Для финансирования капиталоемких и долгосрочных инфраструктурных проектов недостаточно банковских финансовых инструментов. Не только в России, но даже на более развитых рынках, 30-летние беззалоговые коммерческие кредиты встречаются довольно редко. А в случае с концессиями залогов быть не может. Поэтому единственный путь финансирования инфраструктурных проектов в формате ГЧП – это комбинация кредитных продуктов и проектных облигаций, которые позволяют привлечь средства долгосрочных институциональных инвесторов. Причём сами инвесторы остро нуждаются в долгосрочных инструментах инвестирования. В настоящее время это объективно взаимовыгодное движение навстречу сдерживается несколькими существенными нормативными и регулятивными проблемами. [4]

Инвестирование развития образования становится выбором большинства крупных частных строительных компаний.

Численность воспитанников и обучающихся увеличивается с каждым годом, в связи с этим стоит вопрос о развитии сферы образования в строительстве.

Немаловажной проблемой образовательных учреждений является организационный аспект эксплуатации зданий.

Причиной появления спроса на сотрудничество с частными партнерами стали реформы в сфере образования, массово начавшиеся еще в 2011 году, направленные на реорганизацию структурных подразделений.

Инвестиции в основной капитал, направленные на развитие образования, увеличиваются каждый год в соответствии с рисунком 1.

Инвестиции в основной капитал, направленные на развитие образования, по формам собственности подразделяются: российская собственность, иностранная собственность; совместная российская и иностранная

собственность. В свою очередь российская собственность делится на государственную, муниципальную, частную, собственность потребительской кооперации, общественных организаций и смешанную. [3]



Рисунок 1. Инвестиции в основной капитал, направленные на развитие образования

Вклад в инвестирование развития образования по формам собственности представлен в таблице 1.

Распределение инвестиций в основной капитал российской собственности рассмотрим на рисунке 2.

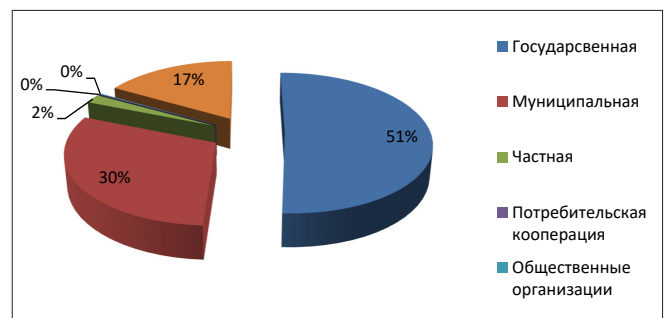


Рисунок 2. Инвестиции в основной капитал, направленные на развитие образования, по формам российской собственности

Неотъемлемой составляющей расходования инвестиций является поддержание зданий учреждений образования в исправном техническом состоянии.

Число общеобразовательных учреждений требующих капитального ремонта на начало 2008 учебного

Таблица 1

Инвестиции в основной капитал, направленные на развитие образования, по формам собственности в фактических ценах, млн руб.

Год Форма собственности	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Российская	15040,4	21938,7	25334,5	31125,6	38272,6	52146,1	82739	126501,2	149449,9
Иностранная	0,2	0,9	95,3	5,1	13,5	1,4	2,4	1,3	1,8
Совместная	197	399,8	238,4	92,4	396,8	304,8	175,9	397,9	184,4

года составляет 16900, а находящихся в аварийном состоянии — 1100. Число учреждений дополнительного образования требующих капитального ремонта на конец 2007 учебного года составляет 3665, а находящихся в аварийном состоянии — 238.

Основными составляющими инвестиций в развитие образование являются инвестиции государственной и муниципальной собственности.

Российская экономика испытывает острую потребность в привлечении инвестиций частных партнеров в сферу образования. По результатам данных Статистического сборника «Образование в Российской Федерации: 2010» доля частных инвестиций составляет всего 2%.

Для реализации проекта здания образовательного учреждения и последующего технического сопровождения на стадии эксплуатации государству требуется расходовать около 1,5 млн руб.

Как и в других смежных областях частные партнеры могут столкнуться с теми или иными рисками. Причем, чем масштабнее предмет соглашения, тем риски выше, иными словами, Чем выше уровень вовлеченности частного проекта в проект, тем выше риски. Уровень вовлечения в проект зависит от выбранной модели государственно-частного партнерства. Например, это касается контракта жизненного цикла, являющегося самым эффективным и востребованным на рынке услуг. [5]

Рассмотрим взаимосвязь уровня вовлеченности частного партнера в проект и уровня возможного риска на рисунке 3.



Рисунок 3. Взаимосвязь уровня риска от вовлечения частного партнера в девелоперский проект с государственным участием

Выразим данную взаимосвязь на графике зависимости расходов частного партнера от уровня риска (рисунок 4).

Из графика видно, что минимальные вложения в проект обеспечивают минимальный возможный риск (0; P1), а при самом высоком уровне расходов (0; P8), риск максимален P = P8 (P8 > P7 > P6 > P5 > P4 > P3 > P2 > P1).

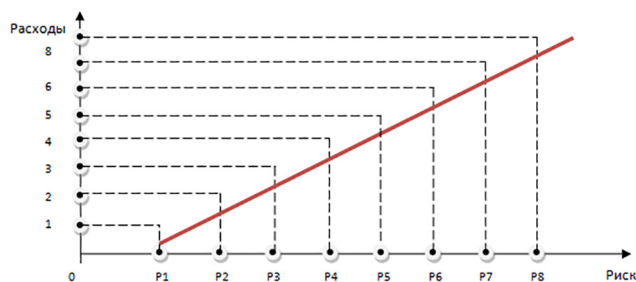


Рисунок 4. Взаимосвязь уровня риска от вовлечения частного партнера в девелоперский проект с государственным участием

Аналогичная взаимосвязь с уровнем дохода частного партнера от уровня вовлеченности в проект, то есть от его расходов (рисунок 5). Чем выше уровень дохода, тем выше риск.

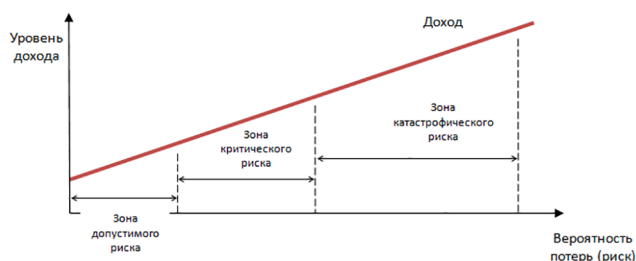


Рисунок 5. Взаимосвязь уровня риска от вовлечения частного партнера в девелоперский проект с государственным участием

Наиболее существенными рисками для бизнеса, связанными с участием государства как партнера в проектах ГЧП, являются:

- отсутствие реальной ответственности государственных структур за реализацию проекта;
- длительный процесс согласования различных аспектов проекта в недрах государства;
- отсутствие единой программы, координации действий и различие интересов между министерствами и ведомствами в сфере ГЧП;
- риск сокращения или прекращения финансирования проекта в случае изменения приоритетов бюджетных расходов;
- недостаточность опыта и отсутствие квалифицированных специалистов у бизнеса и государственных органов по разработке, реализации и управлению проектами ГЧП;
- сложность разрешения конфликтных ситуаций/споров с государственными структурами;
- противоположные интересы федеральных, региональных и муниципальных властей;
- ненадлежащее выполнение условий контракта со стороны органов власти;

- сложность выхода из проекта и возврата осуществленных инвестиций;
- стремление к излишнему контролю со стороны государственных структур за реализацией проекта.

Исходя из этого, сформулированы следующие предложения по развитию ГЧП в России, реализация которых позволила бы минимизировать риски частных компаний:

- формирование общей среды развития ГЧП:

а) улучшение прозрачности взаимодействия между органами власти и бизнесом;

б) повышение уровня доверия между органами власти и бизнесом;

в) информирование органов государственной власти, компаний и общественности о возможностях и преимуществах ГЧП;

г) укрепление ГЧП в проектах стратегического развития страны и регионов

- усиление нормативно-правового обеспечения ГЧП:

а) дальнейшая проработка нормативно-правового обеспечения ГЧП, в том числе направленная на детальное правовое обеспечение различных аспектов партнерства;

б) устранение недостатков ФЗ «О концессионных соглашениях», в частности, положения о типовых соглашениях;

в) дальнейшая проработка тарифного регулирования, налогообложения, земельного законодательства, порядка регистрации некоторых объектов ГЧП

- повышение поддержки и гарантий государства партнерам из частного сектора по следующим направлениям:

а. расширение инструментов финансирования проектов ГЧП, в частности, дальнейшее совершенствование кредитных форм финансирования, а также развитие законодательства для более эффективного использования облигационных займов;

б. гарантии инвесторам на соблюдение условий проектов при смене приоритетов социально-экономического развития на всех уровнях власти;

в. дальнейшее развитие компенсационных механизмов, в том числе создание более мобильного инструмента компенсации концессионеру минимального дохода без необходимости ежегодного одобрения бюджета;

г. гарантии неизменности тарифного регулирования, поскольку изменение государством тарифов может существенно сказаться на рентабельности проекта;

е. бизнес должен иметь четкие и понятные процедуры выхода из проекта и возврата осуществленных инвестиций при наличии веских оснований, предусмотренных в соглашении сторон;

ф. необходимо предусмотреть процедуры защиты проектов ГЧП от конфискации или национализации и возмещение затрат инвестору в случае наступления такого сценария; развитие процедур разрешения споров между сторонами, что особенно важно в условиях слабо развитой судебной системы

- создание единого государственного органа и системы подготовки специалистов по вопросам ГЧП;
- использование деловых объединений.

При отсутствии единого органа в сфере ГЧП межотраслевые и отраслевые ассоциации могли бы взять на себя задачу сбора лучших практик в сфере ГЧП, а также консультирования компаний по вопросам ГЧП.

Бизнес ассоциации могут быть эффективным инструментом в развитии процедур взаимодействия бизнеса и власти в различных сферах, в том числе путем участия в разработке типовых концессионных соглашений.

- более тщательная проработка проектов с обеих сторон и совместно с общественностью:

а) снижение рисков проектов;

б) согласование проекта с заинтересованными общественными организациями и населением на местном уровне.

Основной задачей реализации инвестиционно-строительных проектов в образовательной сфере Российской Федерации является привлечение частных инвестиций, что позволит повысить эффективность государственных расходов, а также повысить качество производимой продукции и предоставляемых услуг.

Заключение соглашений государственно-частного партнерства или концессионных соглашений позволит сократить издержки по созданию/ поддержанию инфраструктуры в сфере образования и других социально ориентированных областях, снизить бюджетные и прочие риски как результат разделения рисков с частным партнером, снизить затраты на строительство и эксплуатацию за счет качественного проектирования и применения передовых технологий, повысить качество производимой продукции и оказываемых услуг населению (благодаря повышению стандартов качества и эффективности управления объектами соглашения), ускорить темп обновления основных производственных фондов, снизить бюджетную нагрузку и высвободить дополнительные ресурсы.

Привлечение специализированных частных компаний и заключение контрактов государственно-частного партнерства — логичный и оправданный шаг со стороны заказчика в современных условиях бизнеса. Ведь, как известно, только рынок рождает здоровую конкуренцию, которая в свою очередь улучшает качество и сервис.

Литература

1. Оценки ЦСР по данным Госпрограмм <http://new.csr.ru/index.php/ru/>.
2. Оценки НАПФ http://www.napf.ru/files/71536/pf_infr_inv_13.03.13.doc.
3. Образование в Российской Федерации: 2010: стат. сб. — М.: Государственный университет — Высшая школа экономики, 2010.
4. Нарезная Т. К. Оценка эффективности деятельности строительного-эксплуатационных предприятий муниципального здравоохранения. Москва 2006 г. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Москва, 2006.
5. Зайнашева Ю. В., Нарезная Т. К. Особенности социальной инфраструктуры. Фундаментальные и прикладные науки сегодня Материалы X международной научно-практической конференции: в 3-х томах. 2016. С. 1–3.