

Особенности
государственно-частного партнёрства
в сфере образования

Елена Кошкина

ФИЦ “Информатика и управление” РАН,
г. Москва, Россия

Информация о статье

Поступила в редакцию:
30.10.2024

Принята
к опубликованию:
06.12.2024

УДК 331.5.024.52, 331.57,
332.133.6, 658.3.07,
658.336

JEL R58

Аннотация

Государственно-частное партнёрство в сфере образования имеет свои особенности и связано это, в первую очередь, с созданием новой инфраструктуры, которая для многих инвесторов не является привлекательной. К проектам относятся строительство школ, детских садов, а также внедрение инноваций в сфере образования [12]. Партнёрство бизнеса и государства в строительстве, восстановлении и развитии таких объектов может заметно ускорить обновление инфраструктуры образования. Более того, такое партнёрство может стать одним из ключевых элементов региональной политики при учёте особенностей образовательной сферы.

Features of Public-Private Partnership
in the Field of Education

Elena N. Koshkina

Abstract

Public-private partnership in the field of education has its own characteristics and this is primarily due to the creation of a new infrastructure, which is not attractive for many investors. The projects include the construction of schools, kindergartens, as well as the introduction of innovations in the field of education [12]. Partnership between business and the state in the construction, restoration and development of such facilities can significantly

Ключевые слова:

сфера образования, подготовка кадров, государственно-частное партнёрство, концессионные соглашения.

Keywords:

sphere of high education, staff training, public-private partnerships, concession agreements.

DOI: <https://dx.doi.org/10.24866/2311-2271/2024-3/1432>.

Ссылка для цитирования. Кошкина Е.Н. Особенности государственно-частного партнёрства в сфере образования // Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. 2024. № 3 (111). С. 52–59. — DOI 10.24866/2311-2271/2024-3/1432.

accelerate the renewal of the educational infrastructure. Moreover, such a partnership can become one of the key elements of regional policy, taking into account the peculiarities of the educational sphere.

Введение

Государственно-частное партнёрство (ГЧП) в сфере образования представляет собой институционально-организационный союз между государственным и частным секторами. Основано на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором частная сторона будет участвовать не только в проектировании, финансировании, строительстве или реконструкции объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации (предоставление услуг на созданном объекте) и (или) техническом обслуживании [10]. Речь идёт о взаимоотношениях Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования и частных лиц (бизнеса). Эти отношения строятся на соглашениях о ГЧП (или муниципально-частном партнёрстве (МЧП)) или концессионном соглашении (КС), которые заключаются между ними, и по своей правовой природе являются гражданско-правовыми договорами.

Обе формы соглашений (СГЧП (СМЧП) или КС) представляют собой самостоятельные институты, которые регулируются отдельными федеральными законами¹. В то же время КС, по сути, представляет собой одну из форм ГЧП.

Такие соглашения заключаются всегда на основании решения о реализации определенного проекта уполномоченного публичного органа. В сфере образования — это федеральные органы государственной власти в сфере образования, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования и органы местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов в сфере образования.

Автор исследует вопрос низкой активности заключения соглашений КС и ГЧП (МЧП) в сфере образования. Цель исследования — рассмотрение особенностей заключения соглашений КС и ГЧП (МЧП) в анализируемой сфере и выработка предложений по привлечению частных инвесторов в сферу образования.

Сначала рассмотрим сходства и различия соглашений КС и ГЧП (см. таблицу).

Согласно российской исторической практике и мировому опыту наиболее универсальной и эффективной формой ГЧП для реализации крупных национальных проектов являются концессии [8].

С 2005 г., когда в России был принят ФЗ “О концессионных соглашениях” [1] и по настоящее время, в России более 90% проектов, осуществляемых в формате ГЧП, имеют форму концессий. В сфере

¹ Федеральные законы от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 04.08.2023) “О концессионных соглашениях”, от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 06.04.2024) “О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”.

образования количество КС также намного больше, чем других видов государственно-частного партнёрства, и связано это с проработанностью вопроса о заключении КС, так как законодательно эта форма соглашений стала возможна на 10 лет раньше.

***Сходства и различия соглашений КС и ГЧП (МЧП)
в сфере образования***

Признаки сходства или различия	Концессионные соглашения (КС)	Государственно-частное партнёрство (ГЧП/МЧП)
Публичная сторона соглашения	Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование	
Частная сторона соглашения	Индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующее без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору совместной деятельности) два и более юридических лица	Российское юридическое лицо
Объект	Здания (помещения) образовательных организаций или здания (помещения) образовательных организаций и необходимое материально-техническое оснащение, предназначенное для осуществления образовательной деятельности	
	—	Благоустройство территорий образовательных организаций, в том числе для их освещения
Механизм реализации	Предусмотрено обязательство возникновения права собственности на объект соглашения у публичного партнёра (концедента)	Предусмотрена возможность возникновения частной собственности на публичную инфраструктуру (при условии обременения объекта соглашения на время действия соглашения о ГЧП и в случае, если совокупные затраты частного партнёра на создание объекта будут выше, чем затраты публичного партнёра)
Способ заключения соглашения	Проведение конкурса на право заключения соглашения. В федеральных законах отдельно обозначены случаи, когда заключение соглашения возможно без конкурса	Проведение конкурса на право заключения соглашения. В федеральных законах отдельно обозначены случаи, когда заключение соглашения возможно без конкурса

Признаки сходства или различия	Концессионные соглашения (КС)	Государственно-частное партнёрство (ГЧП/МЧП)
Право собственности на объект соглашения	Право собственности на объект всегда сохраняется за концедентом*	Право собственности на объект по общему правилу возникает у частного партнёра
Минимальный срок действия	Не предусмотрен	3 года
Обязательная эксплуатация объекта соглашения	Есть. Эксплуатация всегда возлагается на концессионера	Отсутствует. Эксплуатация может быть возложена на публичного партнёра
Оценка эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества	Не предусмотрена	Есть

* Концедент — Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации, или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, или орган публичной власти федеральной территории, либо субъект.

На практике в сфере образования большая часть объектов КС — это проекты реконструкции, а не строительства зданий. Причиной такого положения дел стало требование по эксплуатации объекта КС, прописанное в концессионном законодательстве. А так как для осуществления деятельности (эксплуатации) в сфере образования требуются педагогические работники, то это и является как особенностью, так и одновременно препятствием для реализации проекта строительства.

В то же время с 2018 г. в рамках национального проекта “Образование” (далее — НПО) формируется портфель проектов для частных инвестиций. Для развития ГЧП совместно с Государственной корпорацией развития “ВЭБ.РФ” (ВЭБ.РФ) предусмотрены мероприятия в федеральных проектах “Современная школа”, “Успех каждого ребёнка”, “Поддержка семей, имеющих детей”, “Цифровая образовательная среда”, “Молодые профессионалы” НПО. В НПО предусмотрены требования к КС в отношении создания (реконструкции) объекта концессионного соглашения и осуществления концессионером деятельности с использованием (эксплуатацией) объекта КС по региональному проекту, цель которого — формирование в субъекте РФ дополнительных мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором.

Наиболее востребованной, со стороны инвестиционного общества и регионов РФ, мерой поддержки проектов является софинансирование расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при реализации проектов, в том числе выплаты капитальных грантов или платы концедента. Кроме этого, для частной стороны преимуществом является:

- гарантия защиты прав и законных интересов инвестора, в том числе гарантия возврата вложенных им инвестиций;
- возможность долгосрочного и устойчивого сотрудничества;
- создание инновационных возможностей для извлечения прибыли;

- закрепление в сферах деятельности, традиционно занимаемых государством;
- распределение рисков проекта и ответственности между сторонами [13].

Например, в рамках ГЧП в образовании сформировалась процедура выкупа зданий (пристроев к зданиям), построенных за счёт средств частных инвесторов, для создания новых мест в общеобразовательных организациях. Реализуется внебюджетное софинансирование со стороны промышленных партнёров при создании центров цифрового творчества “ИТ-куб”, детских технопарков “Кванториум”, открытии профильных направлений в технопарках (например, технопарк “Кванториум-Сибур” в г. Благовещенск, профильное направление “Космолантум” Государственной корпорации “Роскосмос”).

В 2021 г. Правительством РФ внесены изменения в государственную программу РФ “Развитие образования”, которые предусматривают выделение субсидий из федерального бюджета в виде имущественного взноса РФ в ВЭБ.РФ на реализацию проектов, предусматривающих создание в субъектах РФ дополнительных мест в общеобразовательных организациях, реализуемых на основе концессионных соглашений¹.

В сфере общего образования соглашения ГЧП (также в форме КС) сложилась практика создания (строительство и реконструкция) объектов в образовательной инфраструктуре. Среди регионов, где в последние несколько лет осуществляется строительство школ на основе концессионных соглашений, выделяют Калужскую область, Приморский и Забайкальский края.

В качестве примера приведём данные о реализации концессионных соглашений.

Строительство двух общеобразовательных школ: на 806 мест на Комфортной улице в Калуге и на 1000 мест на улице Маяковского в Людиново (в рамках госпрограммы “Развитие образования”). Подготовка проектов велась с использованием платформы “Росинфра”. Обе школы планируется ввести в эксплуатацию в декабре 2024 г., срок концессионных соглашений — 15 лет. В рамках соглашений компаниями группы ПроШкола — дочерней структуры ВЭБ.РФ — обеспечивается финансирование проектирования, строительства и оснащения школ самыми современными средствами обучения и воспитания, в том числе мебелью и современными электронными досками, оборудованием специальных предметных классов.

Ранее ПроШкола уже построила в Калужской области две школы — в Обнинске на 1144 места и в Калуге на Байконурской улице на 1125 мест [12]. В Белгородской области школы построены при поддержке ПроШколы в рамках НПО.

¹ Приложение 27 государственной программы Российской Федерации “Развитие образования”, утверждённое постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642.

В сфере среднего профессионального образования проекты, реализуемые в форме ГЧП (как в форме концессий, так и в других формах), заключаются для:

- финансирования, развития и укрепления материально-технической базы;
- осуществления возможности изменения потребностей в специалистах со стороны работодателей;
- участия государственно-частных партнёров в организации практики студентов и их трудоустройства и т.д.

Разработана и реализуется модель создания центров опережающей профессиональной подготовки, оснащённых современной материально-технической базой, на основе механизмов ГЧП (через КС). При сетевой форме реализации образовательных программ привлекаются частные партнёры, которые выстраивают траектории управления развитием профессиональных образовательных организаций с участием общественно-деловых объединений и работодателей.

Реализуется федеральный проект “Профессионалитет”, который нацелен на создание образовательно-производственных центров, кластеров. Каждый такой центр осуществляет на региональном уровне интеграцию колледжей и организаций реального сектора экономики. К проекту присоединились около тысячи предприятий и компаний-работодателей, в нем участвуют более 900 колледжей, обучение проходят более 340 тыс. студентов. Планируется, что к 2026 г. в проекте примут участие уже до полутора тысяч колледжей во всех регионах России и аналогичное число предприятий.

Дополнительно в сфере образования рассматривается новый механизм ГЧП в форме государственного (муниципального) социального заказа путём реализации проектов социального воздействия при поддержке Минфина России и ВЭБ.РФ [5]. Например, к таким проектам относится реализация дополнительного образования детей путём предоставления сертификатов от лица государства, которыми можно оплачивать обучение. Такие же механизмы действуют в сфере детского отдыха. С помощью социального сертификата можно оплатить полностью или частично стоимость путёвки в региональных, муниципальных, частных детских организациях отдыха.

Рассмотрим основные возможности и перспективы ГЧП в образовании:

1. Совместное финансирование: проект финансируется за счёт средств государственного бюджета и инвестиций частного сектора. Это позволяет привлечь дополнительные ресурсы для реализации проекта.

2. Совместное управление: если законодательно предусмотреть, что управление проектом в сфере образования будет осуществляться государством в части реализации программ обучения и представителями частного сектора в части эксплуатации зданий и сооружений. То это позволит обеспечить более эффективное управление проектом.

3. Гибкость и адаптивность: в профессиональном образовании ГЧП может позволить быстрое реагирование на изменения в образовательной сфере и адаптацию проекта под новые условия.

4. Инновации и развитие: сотрудничество с частным сектором позволит внедрять новые технологии, методики и подходы в образовательный процесс, что будет способствовать развитию образования.

Развитие ГЧП в сфере образования будет иметь ряд преимуществ, таких, как более эффективное использование ресурсов, снижение нагрузки на бюджет, внедрение инноваций в образование.

Поводя итоги, хочется отметить, что сегодня, несмотря на все преимущества, образование не является самой популярной отраслью, где применяется механизм ГЧП. Это связано с особенностью этой сферы, а именно с её эксплуатацией, которая пока законодательно не урегулировано, что не способствует массовому привлечению частных инвесторов.

Поэтому представляется необходимым:

1. Предусмотреть в законе о концессиях, особенности для сферы образования, а именно возможность деления вида эксплуатации объекта концессионного соглашения (технического и целевого) с возможностью оказывать целевую услугу непосредственно школам (концедентом), а техническое обслуживание объекта концессионного соглашения — концессионером. В результате, при передаче ведения образовательной деятельности школе, концессионный механизм станет более привлекательным для инвесторов и, в целом, позволит государству массово использовать внебюджетное финансирование для строительства государственных школ.

2. Сократить участие государства в экономическом обороте при условии, что те же задачи могут быть эффективнее выполнены бизнесом.

3. Распространить механизм социального заказа на общее и профессиональное образование.

Тщательно планировать, координировать и управлять проектами ГЧП в образовательной сфере для их успешной реализации.

Список источников

1. Федеральный закон “О концессионных соглашениях” от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ.
2. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О концессионных соглашениях”» от 03.07.2016 № 275-ФЗ.
3. Федеральный закон “О контрактной системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” от 1.01.2023 № 44-ФЗ.
4. Федеральный закон “О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ.
5. Федеральный закон “О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере” от 13.07.2020 № 189-ФЗ

6. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнёрство // Национальная экономика: учебник. — М.: Экономистъ, 2007.
7. Зарянкина О.М., Орлова Е.Р. Иностранные инвестиции в России: учеб. пособие. — М.: Омега-Л, 2009.
8. Орлова Е.Р., Бочарова И.Е. Концессии как разновидность частно-государственного партнёрства и проблемы их реализации в России // Анализ, моделирование, управление, развитие социально-экономических систем: сб. науч. трудов IV Междунар. школы-симпозиума (АМУР – 2010) (г. Симферополь – Судак, 14–21 сентября 2010 г.). — Симферополь: ИП Корниенко А.А., 2020. — С. 272–277.
9. Орлова Е.Р., Нуржанкызы А. Государственно-частное партнёрство, как способ финансирования объектов здравоохранения // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 1. Экономика и управление. 2018. № 1 (24). С. 15–20.
10. Орлова Е.Р., Кошкина Е.Н. Государственное-частное партнёрство в сфере образования // Теория и практика экономики и предпринимательства: сб. науч. трудов XX Междунар. науч.-практ. конф. (г. Симферополь – Гурзуф, 20–22 апреля 2023 г.). — Симферополь: КФУ им. В.И. Вернадского, 2023. — С. 86–88.
11. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России, 2014. — URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp%2B.pdf>.
12. ПроШкола // Портал о современной образовательной среде. — URL: <https://proshkola.ru/>.
13. Официальный сайт Центра государственно-частного партнёрства. — URL: <https://gchp40.ru/investoram/>.

Сведения об авторах / About authors

Кошкина Елена Николаевна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела № 105 “Информационные технологии оценки эффективности инвестиций” ИСА, ФИЦ ИУ РАН. 117312 Россия, г. Москва, проспект 60-летия Октября, 9. E-mail: e-kosh@yandex.ru. ORCID: 0000-0003-2678-9452.

Elena N. Koshkina, PhD in Economics, Senior Scientific Worker of Department No. 105 “Information Technologies for Assessing the Effectiveness of Investments” of ISA, FRC CS&C of RAS ISA. 9 pr. 60-letiya Oktyabrya, Moscow, 117312, Russia. E-mail: e-kosh@yandex.ru. ORCID: 0000-0003-2678-9452.