



Л. М. Табатадзе

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ОБРАЗОВАНИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКОЙ ПОСТКРИЗИСНОЙ ЭКОНОМИКИ

Анализируется опыт государственно-частного партнерства в России, рассматриваются возможные области его дальнейшего применения. Автор опирается на международные и российские нормативные документы о государственно-частном партнерстве, использует материалы Внешэкономбанка и аудиторско-консалтинговой фирмы Deloitte. Результаты исследования могут стать опорной точкой для дальнейшего развития российской практики государственно-частного партнерства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: образование, государственно-частное партнерство, инвестиционный проект, институциональное ГЧП, контрактное ГЧП, проектное финансирование.

●
L. M. Tabatadze

Public-private partnership in education: the prospects of russian post-crisis economy

Public-private partnership (PPP) in mature markets proves to be one of the most effective tools of investment projects realization in a social field, including education. The Russian PPP market is still in «embryo state»: legal framework is not developed, tender processes are not perfect, there are yet no PPP projects, successfully completed, etc. In this article the author analyses the current PPP experience and considers the fields of its further development. The author bases upon international and Russian legal and regulatory acts, uses materials of Vnesheconombank and Deloitte. Results of the survey, quoted in this article, can become a pivot for further development of the Russian PPP practice.

К e y w o r d s: education, public-private partnership, investment project, institutional PPP, contractual PPP, project finance.

Необходимость внедрения практики государственно-частного партнерства (ГЧП) в России обсуждалась на правительственном уровне еще в начале 2000-х гг. Сегодня и бизнес, и государственный сектор не сомневаются в эффективности этого инструмента, но пока мы находимся только в начале долгого пути осмысления и применения различных моделей сотрудничества между государством и частными инвесторами.

Однако в последнее время словосочетание «государственно-частное партнерство» цитируется так часто и в таком широком контексте, особенно применительно к социальной сфере,

что, на мой взгляд, возникает необходимость определенной систематизации информации.

Мифы и правда о ГЧП в России

Миф 1. Государственно-частное партнерство в России развивается спорадически и прецедентно.

Факт 1. Агентом государства по развитию механизмов государственно-частного партнерства в России является Внешэкономбанк (ВЭБ). Эта функция закреплена за ним Федеральным законом «О банке развития». Стратегия развития

Внешэкономбанка на период 2008–2012 гг. «устанавливает стратегической целью развитие механизмов ГЧП, определяет целевые показатели проектов ГЧП с участием Внешэкономбанка. Целевым показателем является обеспечение доли проектов ГЧП в общем объеме портфеля проектов, финансируемых Банком, на уровне не ниже 30 %» [2]. В июне 2008 г. в рамках ВЭБа создано структурное подразделение — центр ГЧП. Текущая деятельность этого центра сосредоточена в двух областях — консалтинг и координирование [2]:

Консультационные услуги	Координационная роль
<ul style="list-style-type: none"> • Системная интеграция организации процесса закупок в проектах ГЧП • Разработка программ ГЧП и обеспечение их реализации 	<ul style="list-style-type: none"> • Создание региональных / муниципальных органов ГЧП • Информационная поддержка • Поддержка в разработке законодательства • Помощь в организации тренингов • Поддержка обмена информацией между профессиональными участниками рынка ГЧП

Миф 2. Государственно-частное партнерство — это социальное партнерство или любое взаимодействие между государством и бизнесом.

Факт 2. Внешэкономбанк данное понятие трактует вполне определенно: «ГЧП — это не складчина бизнеса и государства и не экономическая помощь государства бизнесу... Это привлечение государством бизнеса для помощи и решения задач, за которые отвечает государство (развитие инфраструктуры, коммунального хозяйства, социальной сферы и т. п.)» [1]. То есть фактически государственно-частное партнерство — это один из инструментов проектного финансирования.

В мировой практике различают два типа ГЧП [3]: институциональное (institutional PPP) и контактное (contractual PPP). Институциональное ГЧП — это создание совместного предприятия с участием государственного органа или компании, с одной стороны, и частного инвестора, с другой стороны, контрактное ГЧП — это концессия, предоставленная частному инвестору (на осуществление работ, оказание услуг, лизинг и др.) или частная финансовая инициатива (private financial initiative). На сегодняшний день большинство российских ГЧП-проектов имеют смешанную структуру капитала, что квалифицирует такие проекты как институциональные.

Миф 3. Российский рынок ГЧП-проектов находится в стадии роста.

Факт 3. До сих пор государственно-частное партнерство в России не используется как инструмент финансирования — российские ГЧП-проекты предполагают только софинансирование со стороны государства и структурированы для получения средств из инвестиционного фонда. На июнь 2009 г. российская структура проектов ГЧП была представлена тремя секторами: транспортной инфраструктурой, объектами коммунального хозяйства и электроэнергетикой. Объекты социального значения, в том числе в области образования, до сих пор финансируются за счет средств федеральных / региональных / муниципальных целевых программ через отраслевые министерства или за счет региональных бюджетов (рис. 1).

Для сравнения приведем структуру ГЧП-рынка Великобритании как наиболее развитого (в динамике). Как видно из таблицы, в Великобритании на сферу образования в структуре рынка ГЧП приходится 17 % (это третий по величине сегмент).

Если посмотреть на рис. 2, то станет видно, что формирование рынка ГЧП очень сложный процесс. Россия на сегодняшний день находится на этапе интереса к механизмам ГЧП, и должно пройти еще несколько лет (в случае с Нидерландами — 7 лет), чтобы она пришла к единым стандартам деятельности в рамках государственно-частного партнерства.

ГЧП: перспективы российской посткризисной экономики

Эксперты считают, что кризис в определенной мере может послужить стимулом к развитию рынка ГЧП-проектов в России. Несмотря на безусловные проблемы с нормативно-правовой базой, тендерными процессами, недостаточно развитой вспомогательной инфраструктурой (наличием тех же финансовых или технических консультантов, которые могут сопровождать реализацию ГЧП-проекта), интерес к этому механизму и со стороны государства, и со стороны бизнеса только усиливается. Но для того, чтобы процесс пошел, необходимы определенные концептуальные изменения в подходе к реализации таких проектов. В апреле 2009 г. компания Deloitte совместно с Внешэкономбанком провела исследование перспектив развития государственно-частного партнерства в России. Были опрошены органы государственного и муниципального

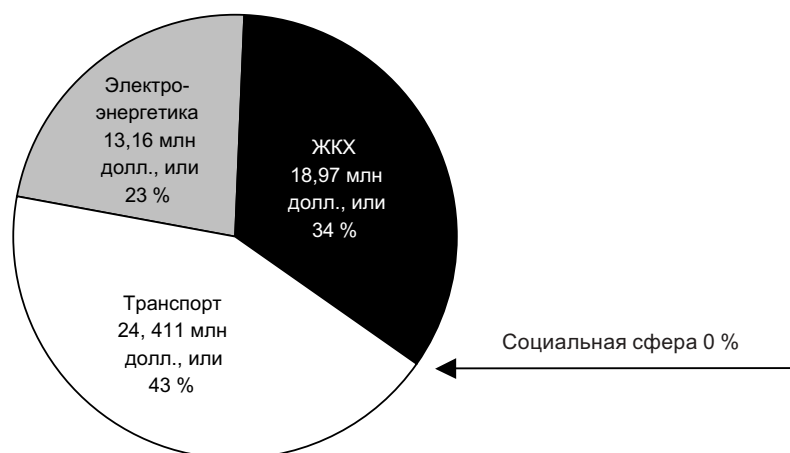


Рис. 1. Структура рынка ГЧП-проектов в 2009 г. (общий заявленный объем 56 млн долл.)¹

ГЧП в Великобритании с разбивкой по секторам²

Сектор	Подписанные контракты, млн фунтов						Совокупные данные 1987–2008	Доля, % 1987–2008
	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
Транспорт	442	457	403	292	497	0	16 605	25
Здравоохранение	707	2 681	992	3 020	1 911	587	14 435	22
Образование	373	575	1 146	2 434	2 415	2 076	11 344	17
Оборона	775	121	600	1 800	1 000	3 291	9 312	14
Жилищный сектор	332	718	443	1 455	616	14	6 430	10
Другие проекты	832	694	676	606	699	575	7 812	12
<i>Всего</i>	3 461	5 246	4 260	9 607	7 318	6 543	65 938	100



Рис. 2. Модель развития рынка ГЧП³

¹ См.: Тенденции и перспективы развития государственно-частного партнерства в России : аналит. материал // Делойт. 2009 ; Investing in the future. Infrastructure boom in Russia, Ukraine and Kazakhstan // Renaissance Capital. 2008 ; открытые источники.

² См.: Тенденции и перспективы развития государственно-частного партнерства в России : аналит. материал // Делойт. 2008.

³ Модель разработана компанией Deloitte.

управления (ОГМУ), потенциальные частные инвесторы, а также эксперты-консультанты. Вот некоторые результаты этого исследования:

1. Наряду с традиционными для ГЧП секторами (транспорт, ЖКХ, энергетика) большой интерес представляют и новые области. Так, 24 % опрошенных сказали, что имеют интерес к социальной сфере, в том числе к образованию.

2. ГЧП-проект в социальной сфере должен обладать следующими характеристиками:

- размер инвестиций < 100 млн. долл.;
- внутренняя норма доходности 10 %;
- валюта финансирования – рубли;
- срок окупаемости 5 лет.

При этом респонденты отметили, что наиболее ожидаемая поддержка со стороны государства – это:

- рыночные гарантии / регулирование тарифов – 40 %;
- финансовое участие – 30 %;
- унифицированная юридическая и финансовая база – 15 % и 10 % соответственно.

Проблемными вопросами являются нехватка «ГЧП-навыков» у ОГМУ (65 %) и недостаток информации о возможностях в сфере ГЧП (60 %).

Необходимо отметить, что институциональная структура поддержки и развития ГЧП-проектов в России находится в стадии формирования. На сегодняшний день центры ГЧП имеют Министерство транспорта, Министерство при-

родных ресурсов, Министерство культуры, Министерство регионального развития, Министерство экономического развития, Министерство финансов. В Министерстве образования пока не существует отдельного структурного подразделения, ответственного за реализацию ГЧП-проектов в сфере образования.

Наиболее распространенной мировой практикой в области образования являются проекты по строительству объектов (общежитий, торговой инфраструктуры, библиотек и т. п.) для образовательных учреждений. Эти проекты предусматривают строительство, владение, эксплуатацию (схема build-own-operate) с последующей передачей объектов государству.

По сравнению с бюджетным финансированием ГЧП-формат имеет ряд преимуществ (рис. 3).

Автор благодарит ЗАО «Делойт и Туш СНГ» и лично Максима Любомудрова и Вадима Дубовика за помощь в подготовке материала.

1. Баженов А. В. [Вступительное слово] // Кабашкин В. А., Левченко А. А., Сидоров В. А. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. М. : Изд-во Вегас-Лекс, 2009.

2. Внешэкономбанк [Электронный ресурс]. URL: www.veb.ru/ru/PPP

3. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships / United Nation Economic Commission for Europe, United Nations. New York ; Geneva, 2008.



Рис. 3. Преимущества инструментов ГЧП при строительстве объектов социального назначения⁴

⁴ Модель разработана компанией Deloitte.