

Лыков Иван Русланович

студент магистратуры
Московский университет им. С.Ю. Витте
Москва, Россия

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ ШКОЛ¹

Аннотация

Рассматриваются вопросы применения механизма государственно-частного партнерства при строительстве школ в составе комплексной жилой застройки. Проводится анализ практики Московской области, где значительная часть новых школ возведена за счёт внебюджетных источников, и сравнение регионов по расчетному объему вложений в здания и сооружения на одного жителя. Результатами исследования являются выделение десяти регионов с наименьшими значениями показателя и перечень условий, которые следует проверить до выбора модели финансирования школьного проекта. Сделан вывод о том, что опыт Московской области переносим в регионы с низкой инвестиционной активностью лишь частично: при слабом спросе на жилье возврат вложений инвестора приходится обеспечивать платежами публичной стороны, а решение о партнерстве принимать по каждому объекту отдельно.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, строительство школ, социальная инфраструктура

Введение. Школа относится к тем объектам социальной инфраструктуры, без которых комплексная жилая застройка не может считаться завершенной. Семьи с детьми, переезжающие в новые кварталы, рассчитывают на возможность получать общее образование в шаговой доступности, не тратя время на дорогу. Кроме школ и детских садов, территория должна быть обеспечена поликлиникой или офисом врача общей практики, спортивными объектами, пожарным депо, пунктами охраны правопорядка. В результате жилищное строительство почти всегда превращается в крупный инфраструктурный проект.

Подобные проекты требуют расходов, которые бюджет не всегда способен взять на себя, и сопряжены с рисками удорожания, некачественного выполнения работ, проблем с последующей эксплуатацией зданий. Муниципальные бюджеты, как правило, не располагают средствами для опережающего развития инфраструктуры, поэтому застройщик вынужден либо сам строить школы и детские сады, теряя коммерческую привлекательность проекта, либо вводить жилье без социальных объектов [4]. Выходом становится привлечение частного капитала, в том числе с помощью государственно-частного партнерства (ГЧП).

¹ Научный руководитель: Вириня Ирина Владимировна, кандидат экономических наук, доцент, Московский университет имени С.Ю. Витте

В законодательном значении ГЧП – юридически оформленное на определенный срок сотрудничество публичного и частного партнеров, основанное на объединении ресурсов и распределении рисков и осуществляемое на основании соглашения, заключенного по Федеральному закону № 224-ФЗ [7]. Целью этого закона названо создание правовых условий для привлечения инвестиций и повышения качества товаров, работ и услуг, организация обеспечения которыми относится к ведению органов власти. Цели и базовые условия применения механизма представлены на рисунке 1.

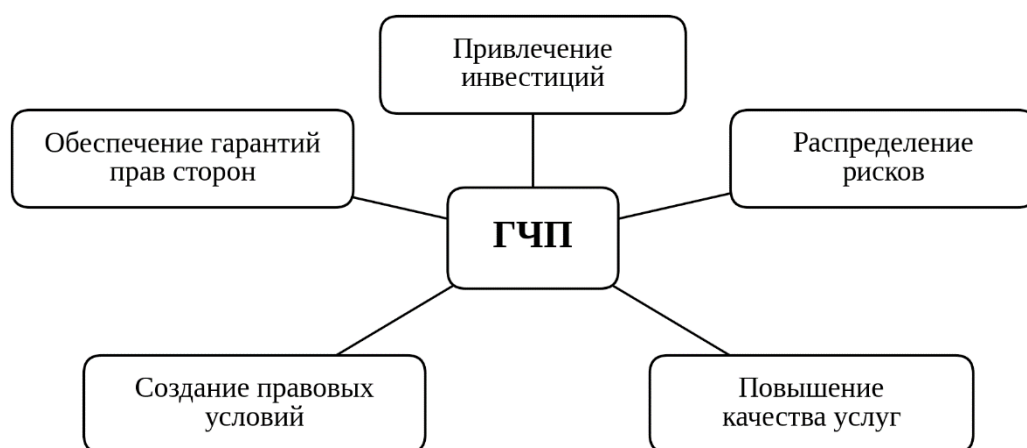


Рисунок 1 – Цели и условия применения механизма ГЧП

На практике к партнерству относят и близкие по экономическому содержанию, но иначе оформленные юридически формы: концессионные соглашения, контракты жизненного цикла, договоры с инвестиционными обязательствами [2]. В статье термин используется в широком значении, поскольку в школьном строительстве наряду с соглашениями по Закону № 224-ФЗ применяются концессии и инвестиционные соглашения с застройщиками. В 2021 г. для регионов была введена федеральная субсидия на создание учебных мест, ориентированная на концессионную модель, а утвержденный правительством концессионер «ПроШкола» получил возможность заключать соглашения с регионами и муниципалитетами без конкурса [5].

В Московской области значительная часть новых школ построена за счет внебюджетных источников. Вместе с тем развитие ГЧП в стране неравномерно: исследователи обращали внимание на то, что в большинстве регионов отсутствуют специализированные структуры, отвечающие за формирование портфеля проектов и их сопровождение [2]. В связи с этим возникает вопрос о том, в каких регионах опыт

Московской области наиболее востребован и при каких условиях он может быть перенесен.

Цель исследования – выявить условия применения механизма ГЧП при строительстве школ на основе опыта Московской области и определить регионы с низкой интенсивностью вложений в здания и сооружения, для которых этот опыт требует адаптации.

Материал и методы исследования. Информационную базу составили официальные данные о строительстве школ в Московской области [1], показатели Росстата за 2024 г. [6], положения Федерального закона № 224-ФЗ [7], а также публикации, посвященные ГЧП и финансированию социальной инфраструктуры [2–5]. Применялись методы сравнительного и статистического анализа, ранжирование и картографическое представление результатов.

Регионы отбирались по расчетным вложениям в жилые и нежилые здания, сооружения и улучшение земель на одного жителя. Показатель получен из объема инвестиций в основной капитал на душу населения и структуры инвестиций по видам основных фондов; расходы на улучшение земель учтены потому, что в статистике они объединены с нежилыми зданиями и сооружениями:

$$K = I \times (Дж + Дн) / 100, \quad (1)$$

где K – расчетный показатель, руб. на человека; I – инвестиции в основной капитал на душу населения, руб.; $Дж$ – доля жилых зданий и помещений в инвестициях, %; $Дн$ – доля зданий (кроме жилых), сооружений и расходов на улучшение земель, %.

Например, в Республике Ингушетия инвестиции составили 35 698 руб. на человека, а доли двух групп – 7,4 и 49,4 %, откуда $K = 35\,698 \times 56,8 / 100 = 20\,276$ руб., или 20,3 тыс. руб. Та же процедура применена ко всем 85 регионам, представленным в едином статистическом срезе за 2024 г. Расчет охватывает все источники финансирования, а не только частные вложения или строительство школ; поскольку исходные доли округлены, результаты имеют оценочный характер.

Результаты исследования и их обсуждение. По данным регионального министерства образования, за шесть лет реализации национального проекта «Образование» (2019–2024 гг.) в Московской области построено 166 школ, из них 48, или 29 %, – за счет внебюджетных источников, что дало свыше 45 тыс. мест [1]. В 2019–2023 гг. ежегодно вводилось от 5 до 7 таких школ, а в 2024 г. их число выросло до 15 (рис. 2).

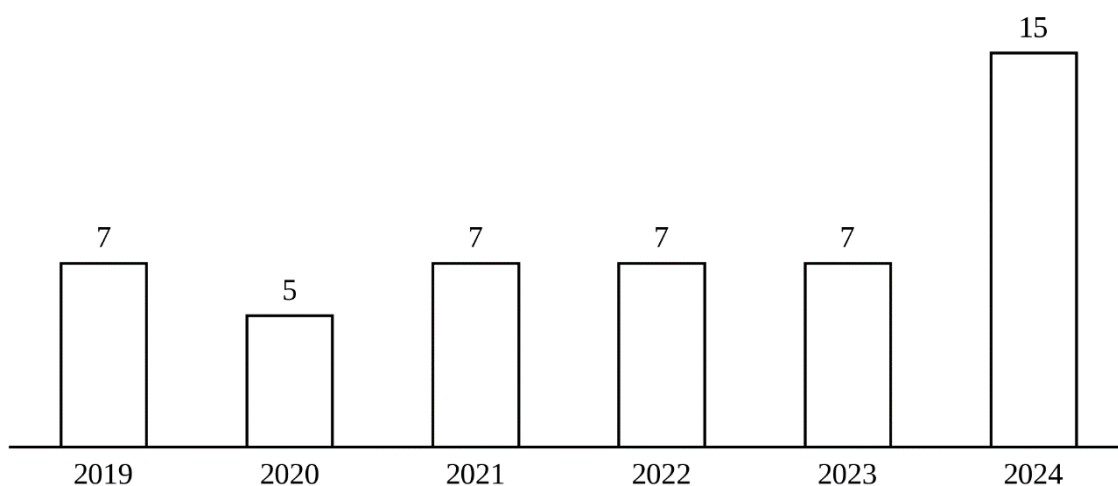


Рисунок 2 – Количество школ, построенных в Московской области за счет внебюджетных источников, ед.

Практика Московской области опирается на несколько организационных элементов: коллегиальный орган принятия решений в сфере градостроительной деятельности (Градостроительный совет Московской области), консультационный центр (Центр развития территорий) и единую информационную систему ГИС УГД МО, в которой учитываются принятые решения, исполнение поручений и ход выполнения соглашений.

Соглашение с инвестором заключается на этапе разработки проекта планировки территории. Исходя из объемов жилищного строительства и имеющегося дефицита мест определяются потребность в школах и их вместимость, а график строительства устанавливает очередность ввода жилых домов и социальных объектов. Обязательные разделы соглашения посвящены передаче построенных объектов в муниципальную собственность и требованиям к их оснащению. Документ не является окончательным: при необходимости, в том числе при изменении графика, стороны заключают дополнительные соглашения. По завершении строительства подписываются акты передачи объектов, а также акты частичной и полной реализации проекта.

По юридической форме такие договоренности не являются соглашениями о ГЧП по Закону № 224-ФЗ: застройщик создает школу за собственный счет и возмещает затраты из выручки от продажи жилья. Модель работает, пока спрос на жилье достаточно высок, поэтому ее перенос в другие регионы требует проверки.

Медиана расчетного показателя по 85 регионам составила 90,4 тыс. руб. на человека, общероссийское значение – 143,9 тыс. руб. Медиана характеризует середину регионального ряда, тогда как среднее по стране зависит от размещения

населения и крупных вложений в отдельных субъектах. У десяти регионов с наименьшими значениями показатель составляет от 20,3 до 46,3 тыс. руб., или примерно от 22 до 51 % медианного уровня (табл. 1).

Таблица 1 – Регионы с наименьшими расчетными вложениями в здания и сооружения на одного жителя в 2024 г.

№	Регион	К, тыс. руб. на человека	В том числе жилые здания и помещения, тыс. руб. на человека
1	Республика Ингушетия	20,3	2,6
2	Орловская область	36,1	8,3
3	Ивановская область	38,8	15,6
4	Республика Калмыкия	39,0	2,0
5	Костромская область	40,0	7,4
6	Республика Хакасия	40,1	6,9
7	Брянская область	40,4	9,0
8	Астраханская область	43,9	6,6
9	Республика Марий Эл	44,4	20,7
10	Владимирская область	46,3	7,2

Источник: рассчитано автором по данным [6]

Жилищные вложения выделены в таблице как часть К; номера регионов соответствуют обозначениям на рисунке 3.



Рисунок 3 – Регионы с наименьшими расчетными вложениями в здания и сооружения на одного жителя, 2024 г.

Пять регионов из десяти относятся к Центральному федеральному округу, два – к Южному, по одному – к Северо-Кавказскому, Приволжскому и Сибирскому. Низкая интенсивность вложений, следовательно, встречается и в европейской части страны, где развитая транспортная сеть сама по себе не обеспечивает достаточного притока инвестиций.

Карта показывает только географию группы, а увеличенный фрагмент позволяет различить небольшие регионы европейской части страны. Чтобы объяснить положение каждого субъекта, нужны сведения о составе проектов, стоимости строительства, доходах населения и доступности земельных участков: близкие значения показателя могут сопровождать как слабый спрос, так и завершение крупного инвестиционного цикла.

Существенно различается структура вложений. В Марий Эл на жилые здания и помещения приходится около 20,7 тыс. руб. на человека, в Ивановской области – 15,6 тыс. руб., в Калмыкии – около 2,0 тыс. руб. При сходном суммарном показателе основания для школьного проекта, связанного с жилой застройкой, в этих регионах неодинаковы. Показательно, что Калмыкия на конец 2019 г. входила в число немногих регионов, не заключивших ни одного концессионного соглашения [2]. Для сравнения, в Московской области расчетный показатель равен 114,5 тыс. руб. на человека, что примерно на 27 % выше медианы. Более высокие значения в северных и ресурсных регионах могут отражать капиталоемкие инфраструктурные проекты, поэтому объем вложений необходимо соотносить с их назначением, прежде чем делать выводы о перспективах школьного строительства.

Оценка школьного проекта требует сопоставления социальной потребности и финансовой реализуемости. Первая определяется численностью детей, доступностью обучения и загрузкой действующих школ, вторая – источником возмещения затрат. При этом территория, более других нуждающаяся в школе, может иметь наименьшие возможности для привлечения частного капитала. Для выделенных регионов проверку проекта целесообразно вести по четырем направлениям:

- жилищное строительство: позволяют ли объем и темпы продаж жилья выполнить социальное обязательство застройщика (низкие жилищные вложения в Калмыкии и Ингушетии требуют особенно тщательной проверки, хотя не исключают отдельных жизнеспособных проектов);

- готовность площадки: оформленный земельный участок, инженерные мощности и согласованное задание уменьшают неопределенность расходов;
- финансирование: стоимость кредита, сроки возмещения вложений и обеспеченность обязательств публичной стороны;
- эксплуатация: школа требует персонала, оборудования и постоянных расходов на содержание.

Если продажи жилья не способны окупить школу, возврат вложений инвестора должен обеспечиваться платежами публичной стороны, как в концессионной модели [3; 5]. Такие проекты чувствительны к росту цен: в Сургуте, например, одно из пяти концессионных соглашений о строительстве школ в 2021 г. было расторгнуто после того, как по итогам государственной экспертизы стоимость объекта выросла с 2 562,4 до 2 949,3 млн руб. [3]. Поэтому размер бюджетного участия следует определять через финансовую модель, проверенную на устойчивость к снижению доходов и удорожанию строительства; перенос расходов на будущие периоды сам по себе не является экономией.

Подготовку проекта предлагается начинать с расчета потребности в местах и сравнения вариантов, включая реконструкцию действующих школ. Затем бюджетное строительство и партнерская модель сопоставляются по затратам жизненного цикла. Для соглашений по Закону № 224-ФЗ такое сравнение закреплено процедурой определения сравнительного преимущества, в ходе которой сопоставляются чистые дисконтированные расходы бюджета и объем обязательств публичного партнера при наступлении рисков [7]. После этого распределяется ответственность за земельный участок и инженерные подключения, оснащение и условия приемки. Недостаточная компенсация принятых рисков препятствует участию инвестора, чрезмерная – ухудшает положение публичной стороны.

Выводы. Опыт Московской области показывает, что внебюджетное строительство школ возможно в значительных масштабах при наличии коллегиального органа принятия решений, единой системы учета соглашений и активного рынка жилья. Выполненный расчет позволил выделить десять регионов с наименьшими вложениями в здания, сооружения и улучшение земель на одного жителя в 2024 г.; различия в жилищной составляющей показывают, что единой финансовой схемы для этой группы недостаточно. Партнерство целесообразно при подтвержденной потребности в учебных местах, обеспеченности обязательств

публичной стороны и приемлемом распределении рисков. В регионах со слабым спросом на жилье основой возврата вложений становятся бюджетные платежи, а не выручка застройщика. Карта и расчетная группировка определяют направления проверки, окончательное же решение требует обоснования по каждому объекту.

Список использованных источников

1. В Подмосковье подвели итоги реализации национального проекта «Образование». – Текст : электронный // Министерство образования Московской области : официальный сайт. – 2024. – 28 декабря – URL: <https://mo.mosreg.ru/sobytiya/novosti-ministerstva/v-podmoskove-podveli-itogi-realizacii-nacionalnogo-proekta-obrazovanie> (дата обращения: 14.09.2026).

2. Динамика, экономические и правовые особенности развития государственно-частного партнерства в регионах России / Е. В. Дробот, И. Н. Макаров, М. В. Титова [и др.] // Экономика, предпринимательство и право. – 2021. – Т. 11, № 9. – С. 2189–2206. – DOI 10.18334/epp.11.9.113515. – EDN JMAAOW.

3. Каратаева, Г. Е. Муниципальные концессионные соглашения: коррекция на пандемию / Г. Е. Каратаева, С. В. Чернова // Экономика, предпринимательство и право. – 2022. – Т. 12, № 2. – С. 919–932. – DOI 10.18334/epp.12.2.114179. – EDN IOIDDP.

4. Кузнецов, В. Е. Устойчивость жилищного строительства в регионе: факторный анализ и механизмы укрепления экономической безопасности / В. Е. Кузнецов, Т. Н. Рогова // Жилищные стратегии. – 2026. – Т. 13, № 1. – С. 109–126. – DOI 10.18334/zhs.13.1.124792. – EDN AGKFOC.

5. Мишина, В. Федеральная программа по строительству школ завершена на 52 % / В. Мишина. – Текст : электронный // Ведомости : [сайт]. – 2022. – 2 сент. – URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2022/09/02/938815-programma-po-stroitelstvu-shkol> (дата обращения: 15.09.2026).

6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2025 : статистический сборник / Росстат. – Москва, 2025. – 1037 с. – URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2025.pdf (дата обращения: 15.09.2026). – Текст : электронный.

7. Российская Федерация. Законы. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ : текст с изменениями и дополнениями на 28 декабря 2025 года. – Текст : электронный // Контур.Норматив : [сайт]. – URL: <https://normativ.kontur.ru/document?documentId=504740&moduleId=1> (дата обращения: 15.09.2026).