

Е. В. Шарпа

Республиканский институт высшей школы, Минск

E. V. Sharapa

Republican Institute of Higher School, Minsk

УДК 334.723

ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

FORMS AND MECHANISMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SPHERE OF PROFESSIONAL EDUCATION OF THE REPUBLIC OF BELARUS

В мировой практике существует множество различных подходов к структурированию форм и механизмов реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере профессионального образования. Автором статьи предпринята попытка систематизировать эти подходы, а также разработать объективную типологию форм и механизмов ГЧП в сфере профессионального образования Республики Беларусь на основе передового мирового опыта с учетом особенностей национального законодательства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП); профессиональное образование; формы ГЧП; механизмы ГЧП.

In the practice of organizing various approaches to the structure and implementation of public-private partnership (PPP) projects in the field of professional education. The author of the article made an attempt to systematize these approaches, as well as to use an objective typology of forms and mechanisms for the formation of PPP in the field of professional education of the Republic of Belarus on the basis of advanced world experience, taking into account national legislation.

Keywords: public-private partnership (PPP); professional education; forms of PPP; PPP mechanisms.

ГЧП обеспечивает повышение эффективности расходования бюджетных средств и улучшает качество государственных услуг. Эффективность ГЧП в различных видах экономической деятельности подтверждается в реализации многочисленных проектов по всему миру.

Одной из важнейших сфер применения ГЧП является профессиональное образование, поскольку оно является важнейшим источником формирования кадрового потенциала страны. ГЧП в профессиональном образовании представляет собой систему «средне- и долгосрочных отношений между государством (субъектами его представляющими) и субъектами бизнеса (частного сектора экономики) по реализации проектов в сфере профессионального образования и научно-исследовательской деятельности на основе объединения ресурсов и распределения доходов или неимущественных выгод, расходов и рисков» [1].

Зарубежный опыт ГЧП позволяет сделать вывод, что степень конкретного участия государственного и частного партнёров в таких проектах и условия их сотрудничества могут существенно различаться. В этой связи существует множество различных подходов к структурированию форм и механизмов реализации проектов ГЧП. Неоднородность подходов к определению предпочти-

тельных форм и механизмов ГЧП в сфере профессионального образования, отсутствие в стране реализованных проектов ГЧП и системной стратегии их реализации в этой сфере, дефицит работ отечественных авторов по данной тематике определили актуальность разработки объективной типологии форм и механизмов ГЧП в сфере профессионального образования Республики Беларусь на основе передового мирового опыта с учетом особенностей национального законодательства.

Применительно к ГЧП организационно-правовая *форма* – это юридически закреплённая система отношений между государственным и частным партнёром, регламентирующая их права, обязанности, ответственность и фиксирующая способ использования имущества. В рамках выбранной формы ГЧП *механизмы реализации* представляют собой инструмент взаимодействия, определяющий принципы, правила и последовательность выполнения определенных действий между различными субъектами ГЧП, ограниченный объемом и/или сферой их интересов и нормативно-правовыми актами [2, с. 73].

Наличие определенных форм и механизмов в каждой стране определяется спецификой существующих институциональных условий, а также различными потребностями участников партнерства в рамках отдельного проекта и конкретными задачами, решаемыми с помощью взаимодействия государственного и частного секторов.

Не существует полного перечня и точного описания существующих форм и механизмов ГЧП, от страны к стране их облик может существенно меняться.

Наиболее широкое распространение в мировой практике получило выделение среди всех вариантов сотрудничества государства и бизнеса в рамках ГЧП двух форм: *институциональной* и *контрактной*. Институциональная форма реализуется путем совместного участия государственного и частного партнеров в капитале и иного долевого участия, т. е. создание хозяйственных обществ, совместных предприятий и т. п. Контрактная форма основана на договорных отношениях (контракты на управление, строительство, эксплуатацию объектов, аренда, концессия и т. д.), сохраняющих государством право собственности на объект соглашения.

Данная классификация положена в основу типологии форм ГЧП Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), а также применена на законодательном уровне во многих государствах – членах СНГ, и в том числе, в Республике Беларусь. Так, в соответствии с Законом Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» от 30.12.2015 № 345-З (далее – закон о ГЧП) ГЧП может быть реализовано в отношении объектов инфраструктуры в договорной (контрактной) форме посредством заключения и исполнения *соглашения о ГЧП*, и институциональной форме посредством создания специальной проектной компании или совместного предприятия, с которыми заключается соглашение ГЧП [3].

Кроме соглашения о ГЧП, инфраструктурные проекты в Республике Беларусь могут быть реализованы в иных формах с признаками ГЧП. К таким формам относятся концессионный договор, инвестиционный договор, договор на право проектирования и строительства. Однако в указанных формах взаимодействия отсутствует ряд признаков, существенных в соответствии с белорусским законодательством для ГЧП:

- государство и частный сектор выступают в качестве равноправных партнеров;

- государство может осуществлять свой вклад в проект ГЧП в виде оцениваемых освобождений от тех или иных обязанностей, установленных для стандартных условий хозяйствования и (или) платежей из бюджета;
- государство выплачивает вознаграждение частному партнеру в рамках проекта ГЧП [4, с. 18].

Таким образом, типология форм ГЧП в Республике Беларусь может быть представлена на рисунке 1.

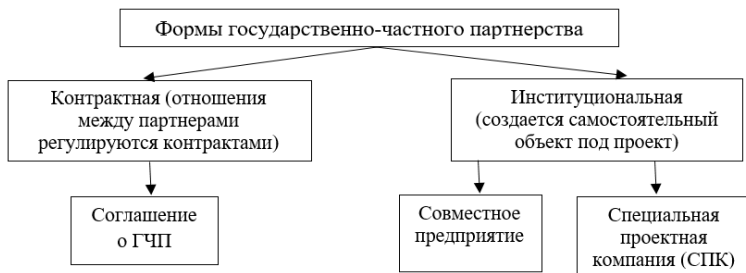


Рис. 1. Типология форм ГЧП в Республике Беларусь

В профессиональном образовании формы и механизмы ГЧП определяются рядом *критериев*, важнейшими из которых являются:

1) объект партнерства, на который направлены действия государственного и частного партнеров. Объектами партнерства в профессиональном образовании могут быть земельные участки, здания, сооружения, оборудование и т. п. При реализации проектов ГЧП в сфере науки объектами партнерства могут быть также продукты интеллектуального и творческого труда, поскольку они являются объектами права собственности [5, с. 121];

2) отношения собственности (владение, пользование, распоряжение), поскольку во многих странах из-за ограничений в законодательстве отсутствует возможность передать бизнесу в постоянное распоряжение собственность учреждений образования;

3) обязательства частного партнера, которые в сфере профессионального образования можно разделить на две группы:

- выполняемые работы по строительству, реконструкции, модернизации, расширению объекта партнерства;
- деятельность (кроме строительных работ) с использованием объекта партнерства (обслуживание, управление, эксплуатация, предоставление услуг).

Эти критерии легли в основу различных подходов к типологизации ГЧП в профессиональном образовании в мировой практике.

Поскольку во многих странах из-за ограничений в законодательстве отсутствует возможность передать бизнесу в постоянное распоряжение объекты инфраструктуры государственных учреждений профессионального образования, преимущественной в мировой практике формой ГЧП в сфере профессионального образования является контрактная форма, в рамках которой возможна реализация различных механизмов.

Так, Всемирным банком выделяется 5 основных механизмов ГЧП в области образования: ваучерные программы, контракты на услуги в сфере образования,

профессиональные и вспомогательные услуги (аутсорсинг), частное управление государственными учреждениями образования, участие частного партнера в создании инфраструктуры [6].

Международной аудиторско-консалтинговой компанией Ernst & Young выделены 4 основных механизма ГЧП в сфере профессионального образования:

1) операционный контракт (краткосрочный или среднесрочный контракт с частным партнером на операционные услуги);

2) долгосрочная аренда объекта образовательной инфраструктуры частной компанией, которая берет на себя обязательства по созданию, эксплуатации и обслуживанию объекта;

3) долгосрочная концессия с частным партнером на строительство, эксплуатацию, обслуживание и финансирование проекта в обмен на ежегодные платежи, подлежащие сокращению за неисполнение;

4) долгосрочная концессия с частным партнером на строительство, эксплуатацию, обслуживание и финансирование проекта в обмен на право получения доходов, связанных с проектом [7].

Ряд ограничений законодательства затрудняют использование институциональной формы и в Республике Беларусь. К таким ограничениям относится, в первую очередь, тот факт, что у государственных учреждений образования отсутствует возможность передать бизнесу объекты инфраструктуры в постоянное распоряжение. Так, в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства» от 15.07.2010 № 169-З «объекты инфраструктуры для размещения и обеспечения функционирования государственных учреждений образования, а также организаций, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования системы образования, приватизации не подлежат» [8]. Поэтому если речь идет о модернизации и дальнейшей эксплуатации инфраструктуры образовательного учреждения, отношения собственности частного партнера будут определены только как «пользование» и «распоряжение» [9, с. 368]. Кроме того, фактически право на самостоятельное распоряжение имуществом у таких учреждений отсутствует, поскольку им в соответствии со статьей 278 Гражданского кодекса Республики Беларусь предоставлено право распоряжаться имуществом только с согласия собственника (государственных органов), т. е. у самого учреждения профессионального образования имеется только ограниченное вещное право – *право оперативного управления*.

Важным моментом является также тот факт, что «средства, полученные бюджетными организациями от приносящей доходы деятельности, расходуются строго по целевому назначению в соответствии со сметами доходов и расходов внебюджетных средств» [10]. К таким целям относится обеспечение реализации конституционных прав граждан в сфере образования, осуществление социально-культурных и иных функций в сфере образования [11]. Следовательно, такое отношение собственности как «владение» в сфере профессионального образования для частного инвестора интереса не представляет, поскольку, с одной стороны, ограничено фактическим отсутствием прав на самостоятельное распоряжение имуществом учреждения профессионального образования, а с другой стороны – подчинено строгому расходованию средств в соответствии с целями учреждения образования.

На данном этапе экономического развития в сфере профессионального образования Республики Беларусь наиболее целесообразным представляется применение контрактной формы ГЧП. Возможными её механизмами в профессиональном образовании с учетом мирового опыта, особенностей национального законодательства, а также степени вовлечения частного партнера в проект и передачи рисков проекта от государства частному сектору, по мнению автора, могут быть:

1) «Контракт на управление и эксплуатацию» (*Operation and Management Contract – O&M*) – соглашение между государственным учреждением профессионального образования и частной организацией, в соответствии с которым ответственность за управление и эксплуатацию инфраструктурного объекта учреждения профессионального образования передается частному сектору. Контрактный период определяется соглашением о ГЧП. Вознаграждение частному сектору выплачивается на фиксированной или дифференцированной основе, с учетом премий, связанных с достижением конкретных целевых показателей. Финансовые риски несет государство. Этот тип контракта позволит государству увеличить эффективность как самого процесса предоставления услуг потребителям, так и инвестиций в образовательную инфраструктуру. Причиной является большая заинтересованность частного партнера в повышении качества услуг для сокращения общих издержек [12, с. 37].

Примером такого партнерства может быть заключение между учреждением профессионального образования и специализированной компанией контракта на комплексное техническое обслуживание зданий или сооружений учреждения образования, которое может включать в себя электроснабжение, водоснабжение, отопление, водоотведение, вентиляцию, кондиционирование и т. п. Также возможен контракт на услуги по уборке помещений и территории объектов профессионального образования. В настоящее время на рынке представлен ряд компаний, готовых предоставить целый комплекс услуг подобного рода «под ключ»;

2) «Арендный договор» (*Leasing*) – соглашение, при котором частная организация получает доходы, генерированные инфраструктурным объектом государственного учреждения профессионального образования, в обмен на фиксированные арендные платежи и обязанность эксплуатировать объект, поддерживая его в работоспособном состоянии (эксплуатационной готовности). Поскольку при этом риски спроса принимает на себя частная сторона, то она, безусловно, заинтересована в достижении максимальной эксплуатационной эффективности. Однако данное соглашение может стать прибыльным для частной компании только в том случае, если оказываемые ею при эксплуатации инфраструктурного объекта услуги будут отвечать требованиям, предъявляемым со стороны пользователей этими услугами. У государства при этом остаются строительные риски по модернизации объекта и капитальному ремонту, а также финансовые риски.

Такая модель ГЧП является наиболее подходящей при оказании учреждениями профессионального образования услуг питания и проживания. Объектами инфраструктуры, передаваемыми в аренду частному сектору, в данном случае будут являться студенческие столовые и общежития;

3) *строительство новых объектов инфраструктуры (Greenfield projects).*

Наиболее распространенной в мировой практике вариацией данного механизма является «Строительство, эксплуатация и передача» (*Build, Operate and Transfer – BOT*). В этом случае частный сектор берет на себя ответственность за строительство и эксплуатацию инфраструктурного объекта. Объединение при

этом всех возможных на разных стадиях реализации проекта рисков в рамках одного договора, с одной стороны, не требует от государства значительных бюджетных ассигнований на эксплуатацию объекта, а с другой, – побуждает частную сторону к увеличению эффективности реализации такого проекта. Данный механизм обязывает частную организацию принимать во внимание операционные затраты на этапе строительства, чем стимулирует к лучшему планированию и управлению бизнес-процессами внутри организации. В этом варианте ГЧП государство принимает на себя финансовые риски, однако, в отличие от других механизмов ГЧП, теряет контроль на важных этапах жизненного цикла инфраструктурного объекта. Кроме того, поскольку право собственности на объект передается государству, то спецификация требуемых характеристик объекта (качества предоставляемых услуг) является необходимой, для получения желаемого результата обеими сторонами.

Модель BOT подходит для строительства учебных и производственных корпусов, лабораторий, общежитий учреждений профессионального образования.

Для отражения специфических нужд проекта ГЧП механизм BOT может быть трансформирован в «Строительство, аренда, эксплуатация и передача» (Build, Lease, Operate and Transfer – BLOT) или «Строительство, передача и эксплуатация» (Build, Transfer and Operate – BTO). Также возможен механизм «Проектирование, строительство, финансирование, управление и передача» (Design, Build, Finance, Operate and Transfer – DBFOT), который предполагает ответственность частного партнера не только за строительство и эксплуатацию объекта инфраструктуры, но и за его проектирование и финансирование;

4) *реконструкция, реставрация, ремонт, модернизация существующих объектов инфраструктуры*. По сути, данный механизм схож с предыдущим, однако он предполагает не создание частным партнером нового объекта инфраструктуры, а улучшение имеющегося. Вариациями такого механизма могут быть «Реконструкция, эксплуатация и передача» (Reabilite, Operate and Transfer – ROT) и «Реконструкция, передача и эксплуатация» (Reabilite, Transfer and Operate – RTO).

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством ГЧП в Республике Беларусь может быть реализовано в контрактной форме посредством заключения и исполнения соглашения о ГЧП, и институциональной (корпоративной) форме посредством создания специальной проектной компании или совместного предприятия, с которыми заключается соглашение ГЧП.

В сфере профессионального образования Республики Беларусь применение институциональной формы ГЧП на данном этапе экономического развития затруднено. Для развития институциональной формы ГЧП, связанной с участием учреждения профессионального образования в создании юридических лиц, со стороны государства целесообразно определить организационно-правовую форму и цели такого участия; условия участия учреждения профессионального образования в создании других юридических лиц; виды имущества, которое может быть вложено в качестве вклада в уставной капитал вновь создаваемого юридического лица и максимальный объем участия; порядок распределения доходов от деятельности созданного юридического лица.

В настоящее время применение контрактной формы ГЧП в профессиональном образовании Республики Беларусь представляется наиболее целесообразным. Возможными её механизмами с учетом мирового опыта, особенностей национального законодательства, а также степени вовлечения частного партнера в проект и передачи рисков проекта от государства частному сектору могут быть:

контракты на управление и эксплуатацию (О&М); договоры на основе аренды (Leasing); договоры, предполагающие строительство новых объектов инфраструктуры (Greenfield projects); договоры, предполагающие реконструкцию, реставрацию, ремонт, модернизацию существующих объектов инфраструктуры. Внесение в закон о ГЧП перечня возможных форм и механизмов ГЧП с учетом отраслевых особенностей, по мнению автора, будет способствовать успешному принятию решений по ГЧП-проектам.

Список использованных источников

1. *Варнавский, В. Г.* Партнерство государства и частного сектора / В. Г. Варнавский. – М.: Наука, 2005. – 260 с.
2. *Карлина, Е. П.* Государственно-частное партнерство: модели, формы и механизмы реализации / Е. П. Карлина, А. С. Коваленкова, М. А. Григорьев // Вестник АГТУ. Сер. Экономика. – 2018. – № 4. – С. 70–76.
3. О государственно-частном партнерстве [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 2015 г., № 345-З // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11500345&p1=1>. – Дата доступа: 11.02.2021.
4. Практическое руководство для инвесторов «Государственно-частное партнерство в странах Евразийского экономического союза». – М.: Центр развития ГЧП, 2017. – 81 с.
5. *Ефремов, Д. Н.* Типология форм государственно-частного партнерства в сфере образования / Д. Н. Ефремов // Экономический журнал. – 2012. – № 25. – С. 120–128.
6. *Patrinos, H. A.* The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education [Electronic resource] / H. A. Patrinos, F. Barrera-Orsorio, J. Guáqueta. – Mode of access: http://www.ungei.org/Role_Impact_PPP_Education.pdf. – Date of access: 12.02.2021.
7. Public Private Partnerships in Higher Education [Electronic resource]: Report by Ernst & Young / ed.: K. Lundy, H. Ladd, R. Gibbs. – Ernst & Young LLP, 2017. – 16 p. – Mode of access: <https://cdn.ey.com/echannel/parthenon/pdf/perspectives/EY-Parthenon-P3s-business-of-Highered.pdf>. – Date of access: 12.02.2021.
8. Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства: Закон Респ. Беларусь, 15 июля 2010 г., № 169-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://kodeksy-by.com/zakon_rb_ob_obektah_nahodyawihsysa_tolko_v_sobstvennosti_gosudarstva.htm. – Дата доступа: 15.02.2021.
9. *Касперович, С. А.* Концессия как форма управления имуществом учреждений профессионального образования Республики Беларусь / С. А. Касперович, Е. В. Шарапа // Научные труды Республиканского института высшей школы. – 2020. – № 19. – С. 365–373.
10. О внебюджетных средствах бюджетных организаций [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 19 июля 2013 г., № 641 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
11. Кодекс Республики Беларусь об образовании [Электронный ресурс]: 13 янв. 2011 г., № 243-З; принят Палатой представителей 2 дек. 2010 г.; одобр. Советом. Респ. 22 дек. 2010 г.; с изм. и доп. от 23 июля 2019 г., № 231-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
12. *Меркулина, И. А.* Методические материалы к программе обучения сотрудников органов государственного и местного управления «Подготовка и реализация проектов ГЧП: теория и практика» / И. А. Меркулина, В. В. Максимов, Т. Н. Коновалова. – Минск: ТРАНСПРОЕКТ Групп, 2019. – 89 с.

(Дата подачи: 25.02.2020 г.)