

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ (НА ПРИМЕРЕ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА «СТРОИТЕЛЬСТВО ДЕТСКИХ ДОШКОЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РЕГИОНАХ МИНСКОЙ ОБЛАСТИ»)

Е. В. ТУЛЕЙКО¹⁾

¹⁾Научно-исследовательский институт теории
и практики государственного управления Академии управления
при Президенте Республики Беларусь,
ул. Московская, 17, 220007, г. Минск, Беларусь

Предложен и обоснован механизм государственно-частного партнерства в сфере образования Республики Беларусь на примере инфраструктурного проекта. Охарактеризована структура вышеназванного механизма, а также выявлены особенности и взаимосвязи его элементов. Научная проблема заключается в разрешении противоречия между объективной необходимостью формирования и развития государственно-частного партнерства в современных социально-экономических условиях и недостаточной степенью его научной разработанности, в частности, после принятия специального законодательства. Поставлена цель раскрыть и научно обосновать механизм государственно-частного партнерства в сфере образования Республики Беларусь на примере пилотного проекта «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области». Научная новизна заключается в определении понятия «механизм государственно-частного партнерства» и обосновании его содержания в национальном образовании Республики Беларусь. Используется комплексный подход к формированию и применению в сфере образования в Беларуси механизма государственно-частного партнерства, основанного на взаимосвязи юридического, финансового, управленческого, технологического и социального аспектов реализации.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; образовательная инфраструктура; механизм государственно-частного партнерства.

Образец цитирования:

Тудейко ЕВ. Механизм государственно-частного партнерства в сфере образования Республики Беларусь (на примере пилотного проекта «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области»). *Журнал Белорусского государственного университета. Экономика*. 2018;2:83–95.

For citation:

Tuleika KV. The mechanism of public-private partnership in education of the Republic of Belarus (on the example of the pilot project «Construction of preschool institutions in regions of the Minsk region»). *Journal of the Belarusian State University. Economics*. 2018;2:83–95. Russian.

Автор:

Екатерина Васильевна Тудейко – научный сотрудник отдела правовых исследований и экспертизы Центра исследований государственного управления.

Author:

Katsiaryna V. Tuleika, researcher of the department of legal researches and examination, the Center for research of the state personnel policy.
e_tulejko@mail.ru

THE MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN EDUCATION OF THE REPUBLIC OF BELARUS (ON THE EXAMPLE OF THE PILOT PROJECT «CONSTRUCTION OF PRESCHOOL INSTITUTIONS IN REGIONS OF THE MINSK REGION»)

K. V. TULEIKA^a

*^aTheory and Practice of Public Administration Research Institute,
Academy of Public Administration under the aegis of the President
of the Republic of Belarus, 17 Maskoŭskaja Street, Minsk 220007, Belarus*

In this article is offered and reasonable the mechanism of public-private partnership in education of Republic of Belarus on the example of the infrastructure project. The structure of the mechanism public-private partnership is characterized and also featured and revealed interrelations of it elements. The scientific problem of the research consists in permission of a contradiction between objective need of formation and development of public-private partnership for modern social and economic conditions and insufficient degree of its scientific readiness, in particular, after adoption of the special legislation. Research objective is disclosure and scientific justification of the mechanism of public-private partnership in education of Republic of Belarus on the example of the pilot project «Construction of preschool institutions in regions of the Minsk region». Object of a research is education of Republic of Belarus which development is carried out within public-private partnership. The scientific novelty of a research consists in definition of the concept «mechanism of public-private partnership» and justification of his contents in national education of Republic of Belarus. The research assumes use of an integrated approach to formation and use of the mechanism of PPP in the sphere of the domestic education based on interrelation of legal, financial, administrative, technological and social aspects of his realization.

Key words: public private partnership; educational infrastructure; mechanism of public-private partnership.

Введение

В Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 гг. от 15 декабря 2016 г. № 466 обозначена первоочередная задача совершенствования национальной системы образования путем повышения доступности и качества образования в соответствии с потребностями инновационной экономики, требованиями информационного общества, образовательными запросами граждан [1].

Реализация этой задачи возможна в том числе на основе применения механизма государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Актуальность применения этого механизма в Республике Беларусь обусловлена прежде всего финансовыми аспектами, в частности высокими расходами на сферу образования (в 2018 г. было потрачено 877 408 777 бел. руб. образца 2009 г., в 2017 г. – 808 064 199 бел. руб. образца 2009 г.), а также долгосрочной инфраструктурной потребностью в сфере образования, которая определена в «Национальной инфраструктурной стратегии на 2017–2030 гг.» и имеет тенденцию к постоянному увеличению (931,1 млн долл. США в 2016–2020 гг., 1049,8 млн долл. США в 2021–2025 гг., 1170,6 млн долл. США в 2026–2030 гг.). По экспертным оценкам, увеличение такой потребности приведет к инфраструктурному разрыву (дефициту финансирования) [2, с. 18].

Когда государство не может самостоятельно обеспечить развитие сферы образования в достаточном и необходимом объеме, возникает потребность в привлечении ресурсов частного сектора экономики. Опыт, новейшие технологии, финансовые средства частного сектора экономики, а также разделение рисков с государством будут способствовать использованию более эффективных схем финансирования, сокращению сроков возведения или реконструкции образовательной инфраструктуры, внедрению современных методов управления и технологических решений, новых услуг и методов обслуживания. Впоследствии, как доказывает зарубежный опыт, это окажет положительное влияние на развитие сферы образования, приведет к повышению доступности учреждений образования, росту качества услуг и качества управления содержанием образовательного процесса.

В Республике Беларусь механизм ГЧП не внедрялся, однако наличие институциональных условий (Межведомственный инфраструктурный координационный совет и Центр государственно-частного партнерства), а также принятие Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 345-З «О государствен-

но-частном партнерстве» послужили основой для активизации процесса апробации этого механизма в стране. Впоследствии была разработана «Национальная инфраструктурная стратегия 2017–2030 гг.», определяющая инфраструктурную потребность страны в долгосрочной перспективе. Вышеназванный документ также содержит перечень проектов для строительства новых и реконструкции существующих объектов инфраструктуры, в том числе основываясь на принципах ГЧП. Одним из таких проектов является «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области», на примере которого в настоящем исследовании рассматривается механизм ГЧП в сфере образования.

Развитие научного представления о ГЧП достаточно разнообразно. Концептуальные вопросы отражены в работах таких авторов, как В. Г. Варнавский, Э. Р. Йескомб, А. А. Алпатов, А. Г. Зельднер, А. В. Баженов, В. А. Кабашкин, В. Максимов, М. А. Дерябина и др.

Вопросы применения ГЧП в сфере образования нашли отражение в работах Н. М. Губашева и Л. С. Таршиловой, О. П. Молчановой и А. Я. Лившина, Е. В. Шевчук, Д. Н. Ефремова, В. В. Колмакова, О. Д. Труновой и М. В. Силина, Ж. А. Бажановой, И. В. Тесленко и М. Н. Долгих и др.

Вместе с тем, несмотря на широкое научное освещение ГЧП, наблюдается недостаток исследований данной области белорусскими авторами, в частности после принятия Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 345-З «О государственно-частном партнерстве», а также раскрытия и применения этого механизма в национальном образовании.

Целью настоящего исследования является обоснование и раскрытие механизма работы ГЧП в сфере образования на примере пилотного проекта «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области».

Достижение цели предполагает решение следующих задач в контексте сферы образования: предложить определение понятия «механизм ГЧП» и раскрыть его содержание, а также рассмотреть функционирование его элементов на примере инфраструктурного проекта в сфере образования.

Материалы и методы, теоретические основы

Методологическую основу исследования составили комплексный анализ и системный подход к изучению ГЧП. В настоящей статье использовались методы индукции и дедукции, группировки, обобщения и систематизации и др. Информационной основой исследования послужили нормативные правовые акты, пособия, отчеты и научные статьи.

Результаты и обсуждения

Ежегодно в мировую экономику на основе ГЧП привлекается более 80 млрд долл. США частных инвестиций. В общем денежном выражении проекты ГЧП в мире не самые емкие, однако по количеству заключенных контрактов они представляют собой внушительный сегмент, который в некоторых странах активно растет [3].

Большая часть проектов ГЧП в образовании сосредоточена в Великобритании, Канаде, Германии, Ирландии, Австралии и Египте.

В странах Евразийского экономического союза также наблюдается рост иницилируемых и реализованных проектов ГЧП в сфере образования. Среди лучших в Российской Федерации можно отметить проект по строительству, оснащению и эксплуатации образовательных учреждений в Ямало-Ненецком автономном округе в течение 18 лет. Проект предполагает создание семи образовательных учреждений, объем капитальных затрат составляет 5906,5 млн руб. [4, с. 22].

В Российской Федерации действуют аналогичные проекты по строительству и эксплуатации детских садов на основе соглашения о ГЧП в Томской и Астраханской областях, в с. Майма, в г. Санкт-Петербурге.

В Республике Казахстан существует проект по строительству и эксплуатации детских садов в г. Усть-Каменогорске на основе концессионного соглашения. Проектом предусмотрено строительство 6 детских садов на 1640 мест в г. Усть-Каменогорске и 5 детских садов на 1290 мест в г. Семей. Частному партнеру предоставляется право ведения образовательной деятельности и оказания дополнительных услуг [5].

В Кыргызской Республике сегодня реализуется проект по строительству дошкольных учреждений в г. Бишкеке на основе соглашения о ГЧП. Проектом предусмотрено строительство 10 дошкольных учреждений общей вместительностью 2500 детей. Организационно-правовая форма – строительство, управление, передача. Источником возврата инвестиций является ежемесячная плата родителей за обучение ребенка (141 долл. США в месяц) [6].

Как уже отмечалось, перечень проектных предложений для реализации в Республике Беларусь, в том числе на основе ГЧП, представлен в «Национальной инфраструктурной стратегии 2017–2030 гг.».

В соответствии с документом большую долю занимают проекты в социальной сфере (52 %). Сфера образования представлена 27 проектами, из которых первым для реализации отобран проект по строительству детских дошкольных учреждений в регионах Минской области [2, с. 29].

Проект предполагает строительство трех детских дошкольных учреждений в Минском районе: в агрогородке Сенице, агрогородке Михановичи, агрогородке Мачулищи – эксплуатацию объектов, их техническое и функциональное обслуживание в течение всего срока соглашения о ГЧП. Инициатором проекта является Минский областной исполнительный комитет.

Основными целями реализации проекта являются обеспечение жителей области детскими дошкольными учреждениями, отвечающими социальным стандартам в сфере воспитательных услуг и санитарным нормам, сокращение очередности на устройство в детский сад, повышение качества услуг [7].

Дадим характеристику механизму ГЧП и представим его на примере инфраструктурного проекта в сфере образования Республики Беларусь. В исследовании под *механизмом ГЧП* понимается совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих компонентов, методов, а также условий и факторов, направленных на реализацию стратегических целей, задач и принципов ГЧП в сфере образования.

Механизм ГЧП включает в себя следующие элементы.

1. *Юридический компонент*, который представляет собой правовое структурирование проекта на основе анализа применяемого законодательства и структурирование проекта на основе заключения соглашения о ГЧП, концессионного или инвестиционного договоров.

В рамках юридического компонента осуществляется правовое структурирование проекта в целях разработки юридической модели проекта, обеспечения баланса интересов сторон, минимизации юридических рисков.

Исходя из утвержденной организационно-правовой схемы реализации проекта «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области», частный партнер будет осуществлять финансирование, возведение, эксплуатацию и техническое обслуживание объекта (рис. 1). После срока действия соглашения о ГЧП объект инфраструктуры перейдет в собственность государства. Частное учреждение от лица частного партнера осуществляет полный комплекс работ, касающийся всех стадий жизненного цикла создаваемого объекта инфраструктуры, включая осуществление проектного финансирования. Предполагаемая модель ГЧП – «Проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация».

Основные обязательства сторон по соглашению о ГЧП в соответствии с проектом можно представить в виде таблицы (табл. 1).

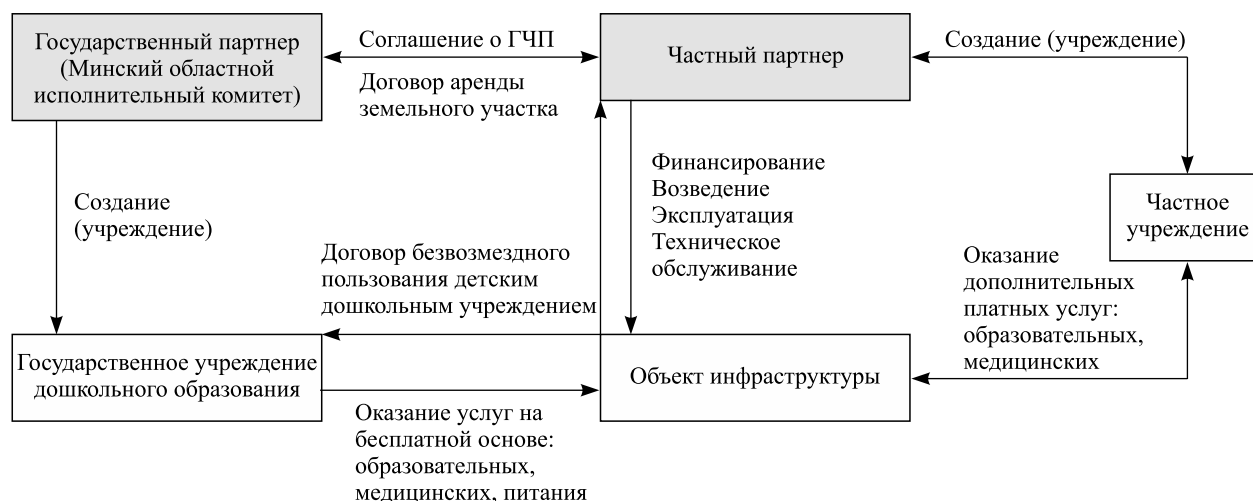


Рис. 1. Утвержденная организационно-правовая схема реализации проекта.

Источники: материалы семинара «Введение в проект «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области»» (г. Минск, 11 августа 2017 г.)

Fig. 1. Generalized scheme of financial flows for the publish-private partnership project in education on the basis of the publish-private partnership agreement.

Source: seminar materials «Introduction to the project «Construction of preschool institutions in regions of the Minsk region»» (Minsk, 2017 August 11)

Таблица 1

Основные обязательства сторон по соглашению о ГЧП

Table 1

Main obligations of the parties under the agreement on publish-private partnership

Этапы	Обязательства	
	Государственный партнер	Частный партнер
Возведение	Передача проектной документации, предоставление земельного участка, обслуживание объектов и сетей инженерно-технического обеспечения, содействие частному партнеру в иных вопросах	Разработка и согласование с государственным партнером графика выполнения работ по возведению объекта инфраструктуры, прием проектной документации, возведение объекта инфраструктуры за счет собственных и привлеченных средств, подключение инженерных коммуникаций, заключение договора аренды и др.
Государственная регистрация	Передача прав владения и пользования объектом инфраструктуры частному партнеру, заключение с частным партнером договора безвозмездного пользования объектом инфраструктуры, предоставление иных документов	Обеспечение государственной регистрации прав собственности государственного партнера на построенный объект инфраструктуры, обеспечение государственной регистрации перехода прав владения и пользования объектом частному партнеру, а также перехода прав на земельные участки и др.
Техническое обслуживание	—	Техническое обслуживание объекта инфраструктуры, его текущий ремонт и охрана, отчетность
Эксплуатация	Обеспечение образовательной деятельности, организация питания, обеспечение выполнения финансовых обязательств перед частным партнером, осуществление контроля за выполнением частным партнером условий соглашения и др.	Получение права на обеспечение дополнительных образовательных и медицинских услуг, выполнение обязательств по материально-техническому обеспечению образовательной деятельности за счет собственных средств

Источники: материалы семинара «Введение в проект “Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области”» (г. Минск, 11 августа 2017 г.).

Частный партнер после строительства получает право управлять и обслуживать объект в течение срока действия соглашения, после чего объект передается государственному партнеру.

2. *Финансовый компонент*, который предполагает организацию финансовых отношений в проекте ГЧП и формирование финансовых ресурсов и включает в себя проведение оценки возможного объема государственного финансирования, описание денежных потоков по проекту, составление финансовой модели проекта и др.

Для проекта строительства детских садов в Минской области была проведена приоритезация. Надлежащая оценка соотношения между ценой и качеством (*Value for Money*) указанного проекта относительно затруднена, причиной послужило в том числе отсутствие в Беларуси репрезентативного портфеля текущих проектов ГЧП, а также невозможность определения компаратора государственного сектора.

Основными источниками финансирования создания и осуществления деятельности инфраструктурного объекта являются средства областного бюджета, выделяемые на оказание бесплатных образовательных услуг населению; средства частного сектора (расходы населения, юридических лиц), направленные на платные образовательные услуги; средства, выделяемые в рамках областных инвестиционных программ; собственные и заемные средства частного инвестора (возмещаемые из указанных источников).

В свою очередь указанные денежные средства направляются на обеспечение функционирования детских дошкольных учреждений образования и оказания всего перечня образовательных услуг, возмещение инвестированного капитала частного инвестора, возмещение эксплуатационных затрат частного инвестора, обеспечение требуемого уровня доходности частного инвестора для достижения окупаемости инвестиций.

Это основная структура денежного потока по проекту. Проект будет структурирован на основе схемы компенсационных платежей частному партнеру из бюджета.

На основе вышеизложенного можно представить обобщенную схему финансовых потоков по проекту ГЧП в сфере образования на основе соглашения о ГЧП (рис. 2).

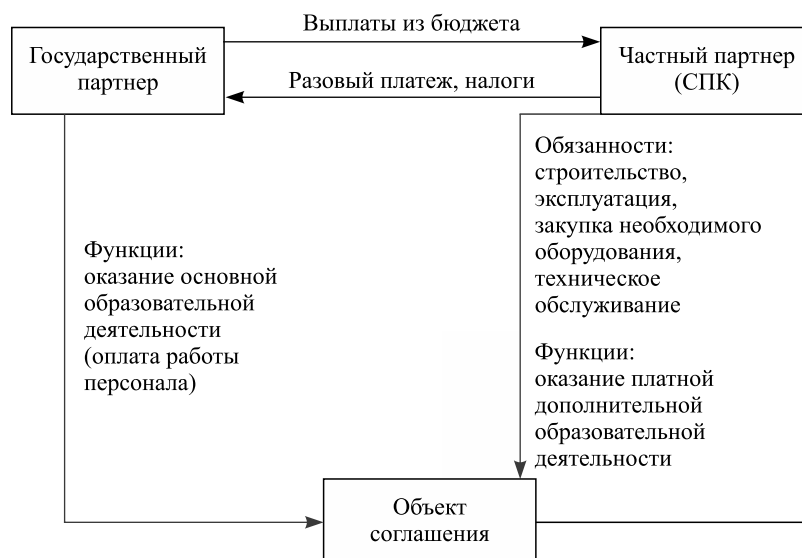


Рис. 2. Обобщенная схема финансовых потоков по проекту ГЧП в сфере образования на основе соглашения о ГЧП

Fig. 2. Generalized scheme of financial flows for the publish-private partnership project in education on the basis of the publish-private partnership agreement

Проектом не предусмотрено ведение частным партнером дополнительной образовательной деятельности, соответственно, основным источником возврата вложенных средств частному партнеру будет финансирование за счет средств бюджета административно-территориальной единицы или софинансирование за счет средств бюджета Республики Беларусь.

3. *Технический компонент*, включающий в себя предварительную оценку реализуемости проекта, анализ технологических решений по проекту, распределение технических и технологических рисков, инженерное сопровождение строительства.

Предварительная оценка реализуемости проекта предполагает разработку плана строительства, проектно-сметной документации и др. В рамках анализа технических и технологических решений по проекту устанавливается стоимость строительных работ, определяются транспортные и логистические потоки, анализируются экологические аспекты проекта [8, с. 30].

В соответствии с проектом «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области» объекты образовательной инфраструктуры являются типовыми для Республики Беларусь. Здания будут состоять из двух-трех этажей с наружными и внутренними кирпичными стенами, в объекте будет находиться бассейн, возводимый в соответствии с требованиями санитарных норм и правил. Строительство будет соответствовать требованиям технического кодекса установившейся практики «Градостроительство. Населенные пункты. Нормы планировки и застройки» (ТКП 45-3.01-116-2008 (02250)), строительных норм и правил «Общественные здания и сооружения» (СНиП 2.08.02-89), постановления Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 23 января 2013 г. «Об утверждении Санитарных норм и правил “Требования для учреждений дошкольного образования” и признании утратившими силу некоторых постановлений Министерства здравоохранения Республики Беларусь и их отдельных структурных элементов» и др.

Для обеспечения нормального функционирования предполагается подведение наружных и внутренних сетей инженерно-технического обеспечения. Необходимо проведение электро- и водоснабжения, водоотведения, вентиляции, кондиционирования тепловых сетей, а также слаботочных систем.

План-график строительных работ проекта в настоящее время в доступных источниках не указан, в то же время известно, что проведение капитального ремонта не предполагается (только ремонтные работы), что обусловлено сроками соглашения о ГЧП.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 9 ноября 2009 г. № 54-З «О государственной экологической экспертизе» раздел об оценке воздействия на окружающую среду является частью проектной документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу. В связи с этим в рамках технического анализа были проведены оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности проектируемых дошкольных учреждений, анализ хозяйственной деятельности по проекту, изучение современного состояния окружающей среды регионов Минской области, оценка возможных изменений состояния окружающей среды и социально-экономических условий в результате строительства.

Кроме того, проектной документацией определена степень воздействия строительства объекта на земельные ресурсы, растительный и животный мир.

5. *Управленческий компонент* представляет собой совокупность процессов и инструментов управления ресурсами, направленных на достижение поставленных целей. Жизненный цикл типового ГЧП проекта состоит из следующих стадий: предынвестиционная, инвестиционная, операционная, стадия завершения.

Предынвестиционная стадия связана с такими фазами проекта, как инициирование (определение концепции и возможностей реализации), структурирование (техико-экономическое обоснование и решение о реализации), конкурсные процедуры (составление конкурсной документации и подведение итогов конкурса), завершение сделки (заключение соглашения о ГЧП). Таким образом, рассматриваемая стадия представляет собой процедуру отбора проекта ГЧП.

Президент Республики Беларусь определяет в сфере ГЧП единую государственную политику, осуществляет общее руководство государственными органами и иными государственными организациями при реализации проектов ГЧП (рис. 3).

Совет Министров Республики Беларусь обеспечивает в сфере ГЧП проведение единой государственной политики, определяет порядок подготовки, рассмотрения и оценки предложений о реализации проектов, порядок организации и проведения конкурса, порядок ведения государственного реестра соглашений о ГЧП (см. рис. 3).

Министерство образования Республики Беларусь в сфере ГЧП всесторонне анализирует состояние и прогнозирует развитие сферы образования, осуществляет контроль за обеспечением качества об-

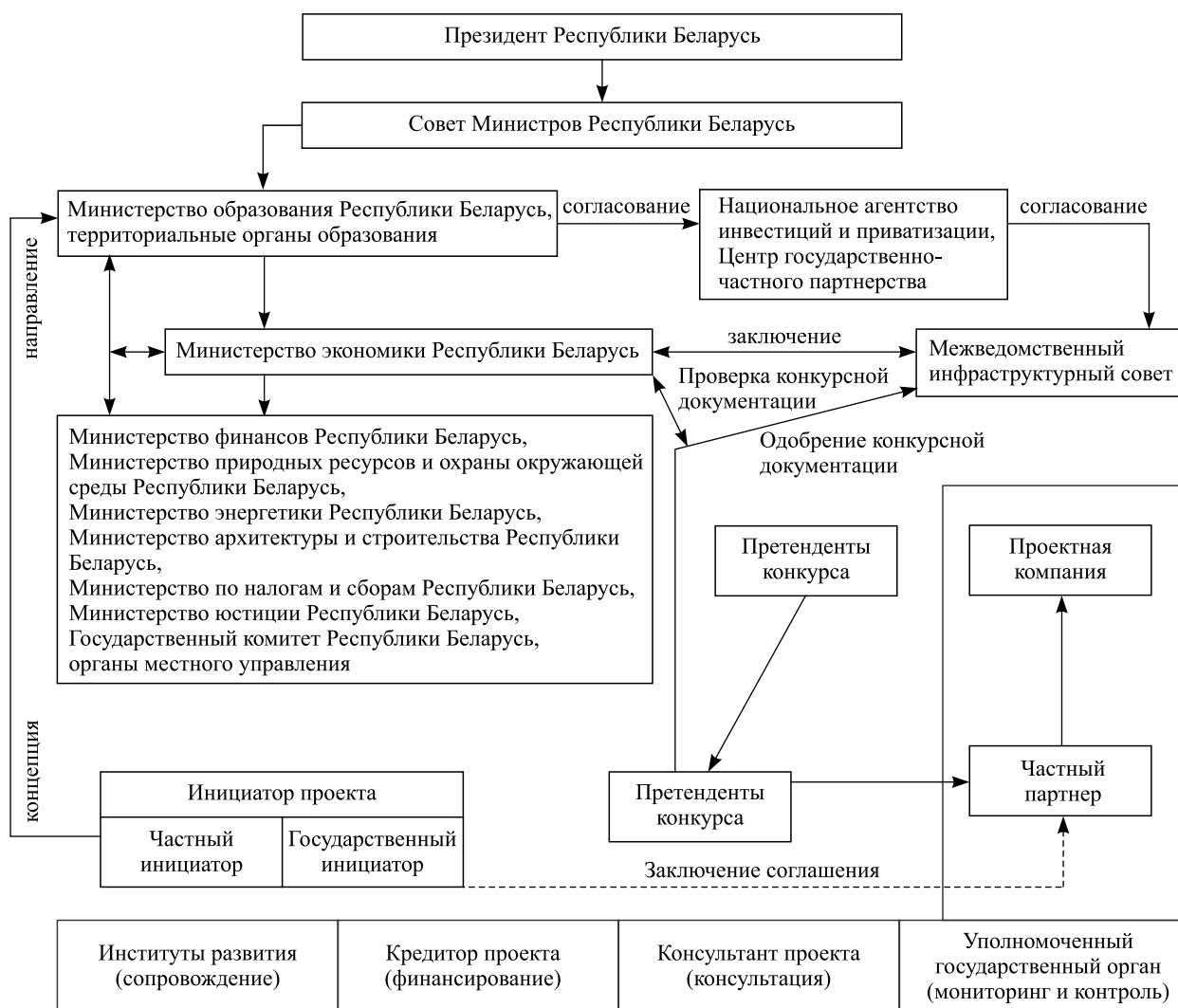


Рис. 3. Организационно-функциональная модель ГЧП в сфере образования Республики Беларусь на предынвестиционной стадии

Fig. 3. Organizational and functional model of publish-private partnership in education of the Republic of Belarus at the pre-investment stage

разования, осуществляет в пределах, установленных законодательством, владение, пользование и распоряжение государственным имуществом, находящимся на его балансе, определяет приоритетные направления формирования ГЧП в сфере образования.

Функции Министерства экономики Республики Беларусь и Министерства финансов Республики Беларусь, а также иных государственных органов управления, представленных на рис. 3, изложены в Постановлении Совета министров Республики Беларусь от 6 июля 2016 г. № 532 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. «О государственно-частном партнерстве»».

В свою очередь Центр государственно-частного партнерства осуществляет согласование документов предложений по проекту. Межведомственный инфраструктурный совет подготавливает решения по документам проекта ГЧП.

Подготовка государственным и частным инициаторами предложения о реализации проекта ГЧП состоит из двух этапов: разработка концепции проекта и разработка документов предложений (технико-экономическое обоснование, паспорт проекта, проект соглашения о ГЧП). Подготовка предложения государственным органом осуществляется самостоятельно либо с привлечением консультантов.

В Республике Беларусь процедура конкурсного отбора частного партнера для заключения соглашения о ГЧП осуществляется после принятия решения о реализации проекта ГЧП в соответствии со ст. 16 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2015 г. № 345-З «О государственно-частном партнерстве».

Конкурс для заключения соглашения о ГЧП может быть как открытым, так и закрытым (в случае если сведения в отношении проекта ГЧП относятся к информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено) (рис. 4).

Соглашение о ГЧП заключается в течение 20 дней (если иной срок не указан в конкурсной документации) со дня подписания протокола о результатах конкурса или протокола о рассмотрении конкурсного предложения единственного участника конкурса.

Инвестиционная стадия, в свою очередь, связана с проектированием объекта ГЧП (комплект проектной документации), строительством или реконструкцией объекта ГЧП (подготовка территории, выполнение строительно-монтажных работ и др.), вводом в эксплуатацию.

Стадия эксплуатации объекта ГЧП предполагает готовность объекта к эксплуатации и использованию в соответствии с целевым назначением, а также его поддержку в исправном и безопасном состоянии.

Стадия завершения предполагает оформление акта приема-передачи объекта ГЧП и земельных участков.



Рис. 4. Процедура проведения конкурса по выбору частного партнера для заключения соглашения о ГЧП в Республике Беларусь.

Источник: на основе [7, с. 61]

Fig. 4. The procedure of the tender for choosing a private partner to conclude an agreement on public-private partnership in the Republic of Belarus.

Source: based on [7, p. 61]

В настоящее время проект «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области» находится на предынвестиционной стадии: Минский областной исполнительный комитет инициировал проект, в результате чего была подготовлена концепция проекта и утверждены документы предложения (техико-экономическое обоснование, паспорт проекта и проект соглашения), а также отведены земельные участки под проектирование и строительство дошкольных учреждений.

5. *Социальный компонент* непосредственно связан с социальной ответственностью, определяемой в контексте ГЧП направленностью на удовлетворение социальных потребностей и степенью открытости информации по проекту.

Удовлетворение социальных потребностей населения, региона и страны может рассматриваться через призму социальной эффективности проекта ГЧП. Социальный эффект проекта ГЧП представляет собой совокупность социальных результатов (последствий), характеризующих качественное изменение жизни общества, получаемых в результате реализации проекта.

К основным показателям социальной эффективности проекта «Строительство детских садов в Минской области» можно отнести: повышение доступности образования на территории Минской области, сокращение очередности в дошкольные учреждения образования, повышение уровня занятости на территории области. Социальный эффект также может выражаться в улучшении и сохранении здоровья учащихся, а также в повышении качества образовательного процесса, что легче оценить на этапе эксплуатации проекта.

Расчет социальной эффективности проекта по строительству детских дошкольных учреждений в регионах Минской области можно произвести при помощи ряда формул (табл. 2).

Таблица 2

Расчет социального эффекта инфраструктурного проекта

Table 2

Calculation of social effect of the infrastructure project

Показатель социального эффекта	Формула/значение	Показатели по населенному пункту		
		Городской поселок Мачулищи, %	Аггородок Михановичи, %	Аггородок Сеница, %
Социальный эффект от повышения доступности образования				
Увеличение численности учащихся детей в учреждении дошкольного образования	$N_p = \frac{n_j \cdot 100^*}{n_i}$	$\frac{230 \cdot 100}{61\,200} = \mathbf{0,4}$	$\frac{230 \cdot 100}{61\,200} = \mathbf{0,4}$	$\frac{150 \cdot 100}{61\,200} = \mathbf{0,3}$
Сокращение очередности в дошкольные образовательные учреждения	$R = \frac{n_j \cdot 100^{**}}{k_i}$	$\frac{230 \cdot 100}{270} = \mathbf{85}$	$\frac{230 \cdot 100}{110} = \mathbf{209}$	$\frac{150 \cdot 100}{150} = \mathbf{100}$
Социальный эффект от повышения уровня занятости				
Увеличение рабочих мест в результате реализации проекта	$W = \frac{p_j \cdot 100^{***}}{e_i}$	$\frac{60 \cdot 100}{690\,000} = \mathbf{0,009}$	$\frac{60 \cdot 100}{690\,000} = \mathbf{0,009}$	$\frac{45 \cdot 100}{690\,000} = \mathbf{0,006}$
Социальный эффект от улучшения и сохранения здоровья учащихся				
Улучшение здоровья учащихся в результате проведения определенных мероприятий по проекту	$H = \frac{np_i \cdot np_i^{i****}}{100}$	Оценить данный эффект на этапе тендера по проектам представляется невозможным. Он может быть оценен по прошествии года после ввода объекта в эксплуатацию. Спрогнозировать эффект также не представляется возможным, поскольку отсутствует доступная статистическая информация по уровню заболеваемости детей до 6 лет		
Социальный эффект от повышения качества образовательного процесса				
Увеличение количества и качества предоставляемых дополнительных платных образовательных услуг	1 единица = 1 %	В настоящее время не предусмотрено оказание дополнительных платных услуг		
Внедрение высокотехнологичного оборудования и новых форм организации образовательной деятельности	1 единица = 1 %	В настоящее время данная информация недоступна		

Показатель социального эффекта	Формула/значение	Показатели по населенному пункту		
		Городской поселок Мачулищи, %	Агрогородок Михановичи, %	Агрогородок Сеница, %
Обеспечение здоровьесберегающего процесса в учреждениях образования на основе их оснащения автоматизированной системой по учету и контролю за качеством питания	1 единица = 1 % ¹	1	1	1
Удовлетворенность населения административно-территориальной единицы результатами проекта				
Результаты социологического опроса	Доля удовлетворенных жителей от общего числа опрошенных, %	Проведение социологического опроса на соответствующей территории реализации проекта возможно после ввода объекта в эксплуатацию		

* N_p – увеличение численности учащихся детей в учреждениях образования соответствующего вида на территории административно-территориальной единицы; n_j – планируемая численность учащихся по проекту (в соответствии с планом проекта и нормативами учреждения образования); n_t – общее число учащихся в учреждениях образования (соответствующего вида) на территории административно-территориальной единицы в году t (в соответствии с данными государственной статистической отчетности по статистике образования)².

** R – сокращение списка детей, нуждающихся в определении в учреждение образования; n_j – планируемая численность учащихся по проекту (в соответствии с планом проекта и нормативами учреждения образования); k_t – общесписочный состав детей, нуждающихся в определении в учреждения дошкольного образования в году t (в соответствии с данными администрации по управлению образованием, спортом и туризмом административно-территориальной единицы, на территории которой реализуется проект)³.

*** W – увеличение рабочих мест в сфере образования в результате реализации проекта; p_j – предполагаемое количество создаваемых мест по проекту; e_t – среднегодовая численность населения, занятого на территории административно-территориальной единицы в году t (в соответствии с данными государственной статистической отчетности по статистике занятости)⁴.

**** H – улучшение здоровья учащихся в результате проведения i -мероприятия; np_t – численность учащихся в возведенном учреждении образования, имеющих определенные заболевания в году t ; np_t^i – численность учащихся, которая изменялась в результате проведения i -мероприятия в году t (информация, предоставленная за год t , в данной формуле принимается год предоставления информации); i – наименование мероприятия.

¹К показателям данного эффекта могут относиться следующие: увеличение количества предоставляемых дополнительных бюджетных/платных образовательных услуг (если таковые имеются, то данные предоставляются инициатором проекта, значение показателя будет соответствовать количеству таких услуг, при отсутствии показателя его значение приравнивается к 0); внедрение высокотехнологичного оборудования (приборы, инструменты, инновационные учебно-наглядные пособия, компьютерные сети, аудиовизуальные средства, бактерицидные лампы и иные материальные объекты) и новых форм организации образовательной деятельности (групп кратковременного дня, групп по интересам), если таковые имеются, то данные предоставляются инициатором проекта, значение показателя будет соответствовать количеству; обеспечение здоровьесберегающего процесса в учреждениях образования на основе оснащения учреждений образования автоматизированной системой по учету и контролю за качеством питания (значение показателя будет соответствовать следующему условию: наличие системы – 1, отсутствие – 0). В настоящее время по каждому из проектов предусмотрено оснащение учреждений образования автоматизированной системой по учету и контролю за качеством питания (данные по другим показателям отсутствуют). В связи с этим каждому из проекта можно присвоить по 1 %.

²Планируемая численность учащихся по проектам в городском поселке Мачулищи и агрогородке Михановичи – 230 человек в каждом, по проекту в агрогородке Сенице – 150 человек. В соответствии с данными Национального статистического комитета Республики Беларусь «Образование в Республике Беларусь (учебный год 2017/18)» численность детей в учреждениях дошкольного образования в Минской области составляет 61,2 тыс. человек.

³Планируемая численность учащихся по проектам в городском поселке Мачулищи, агрогородке Михановичи – по 230 человек, по проекту в агрогородке Сенице – 150 человек. По данным Минского областного исполнительного комитета количество детей, остро нуждающихся в устройстве, в городском поселке Мачулищи – 270 человек, агрогородке Михановичи – 110, в агрогородке Сенице – 390.

⁴Количество создаваемых мест по проекту в сфере дошкольного образования определяется в соответствии с Постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 10 мая 2000 г. № 17 «Об утверждении типовых штатов и штатных нормативов численности работников дошкольных учреждений». Типовыми штатами и штатными нормативами предусмотрены должности работников по следующим направлениям деятельности: управление дошкольным учреждением (заведующий дошкольным учреждением, заместитель заведующего по основной деятельности, заместитель заведующего по хозяйственной работе, заведующий хозяйством, делопроизводитель), бухгалтерский учет и финансовая деятельность (главный бухгалтер, бухгалтер), воспитательно-педагогическая деятельность (воспитатель-методист, воспитатель, педагог-психолог, помощник воспитателя, музыкальный руководитель, руководитель физического воспитания и др.). По проектам в городском поселке Мачулищи и агрогородке Михановичи предусмотрено 60 рабочих мест в каждом учреждении, по проекту в агрогородке Сенице – 45. Численность рабочей силы по областям и г. Минску представлена на сайте Национального статистического комитета Республики Беларусь, в Минской области в 2017 г. она составила 690 тыс. человек.

Таким образом, проект «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области» обеспечит повышение доступности образования. В том числе увеличится количество детей, получающих дошкольное образование на 1,1 %. Кроме того, в регионах области сократится очередь в дошкольные учреждения, в частности проект в городском поселке Мачулищи позволит сократить перечень нуждающихся в определении в детское дошкольное учреждение (на 85 %); проект в агрогородке Михановичи частично покроет насущную потребность региона в определении в детские дошкольные учреждения (209 %); проект в агрогородке Сенице покроет потребность региона в определении в детский сад в полном объеме.

В результате реализации проекта произойдет увеличение рабочих мест в Минской области на 0,024 %, что в пределах рассматриваемых регионов является значительной величиной.

Оценить социальный эффект от повышения качества образовательного процесса на основе доступной информации по проекту в настоящее время не представляется возможным. Вместе с тем оснащение детских дошкольных учреждений автоматизированной системой по учету и контролю за качеством питания является безусловным плюсом проекта, соответствующим приоритетам развития национального образования.

6. *Методы, инструменты, процессы и структуры*, необходимые для эффективного функционирования компонента. В частности, правовой компонент определяет порядок возникновения прав и обязанностей сторон, способы регулирования активности субъектов права и их ответственности, финансовый применяет методы дисконтирования, налогообложения и др., организационный предполагает планирование, прогнозирование, контроль, оценку проекта и его ресурсов.

Очевидно, что в процессе подготовки и реализации проекта ГЧП на различных этапах жизненного цикла применяются различные методы и инструменты. В рамках каждого из вышеперечисленных компонентов используются различные инструменты управления, в том числе по реализуемым проектам. Рассмотреть все инструменты невозможно, в качестве примера можно привести инструменты управления рисками: избегание, принятие, компенсирование, перевод, сокращение, смягчение и др.

7. Важнейшее значение при формировании и функционировании механизма ГЧП имеют *условия и факторы*, оказывающие непосредственное влияние на проект.

При определении условий функционирования механизма ГЧП определим факторы внешней и внутренней среды проекта, оказывающие наибольшее влияние на эффективность его реализации.

К факторам внешней среды могут быть отнесены политические, экономические и юридические условия реализации проектов ГЧП в стране, качество соответствующих институтов, социальные и демографические факторы, наличие стратегических документов, обмен международным опытом, наличие успешного опыта.

Практически все инвестиционные инфраструктурные проекты находятся под влиянием политико-правового поля и макроэкономического регулирования государственного управления. Необходимо отметить, что для крупномасштабных долгосрочных проектов, к которым и относятся проекты ГЧП, важное значение имеют политические условия, стабильность политического курса государства, доверие населения, развитость институциональных структур и правового поля. Поэтому анализ данных факторов, а также тщательный политический, финансовый и социальный прогноз являются неотъемлемой частью реализации проекта ГЧП.

К факторам внутренней среды, оказывающим наибольшее влияние на проект, можно отнести следующие: качество и открытость процедуры отбора частного партнера; эффективность планирования и учета интересов всех сторон проекта ГЧП; оценка последствий принимаемых решений и рисков, гибкость системы управления проектом ГЧП (производственных, сбытовых, логистических, управленческих, коммуникационных); кадровый потенциал (человеческий потенциал участников ГЧП, уровень задач, которые могут быть ими решены); коррупция и др.

Следует отметить, что все элементы в механизме ГЧП тесно связаны между собой. В частности, правовой и управленческий компонент механизма ГЧП образуют организационно-правовую схему проекта, которая может существенно влиять на параметры финансовой модели проекта. Элемент управления позволяет эффективно осуществлять планирование и руководство проектом ГЧП. Все вышеперечисленные компоненты направлены на структуризацию интересов субъектов ГЧП, формирование необходимого баланса интересов и их закрепление с учетом социального компонента (рис. 5).

Подводя итог вышеизложенному, можно отметить особую актуальность ГЧП в сфере дошкольного образования Республики Беларусь, что обусловлено в первую очередь недостаточным уровнем обеспеченности отдельных регионов страны дошкольным образованием. Активное жилищное строительство в регионах Минской области приводит к росту населения и, как следствие, к необходимости инфраструктурного развития.

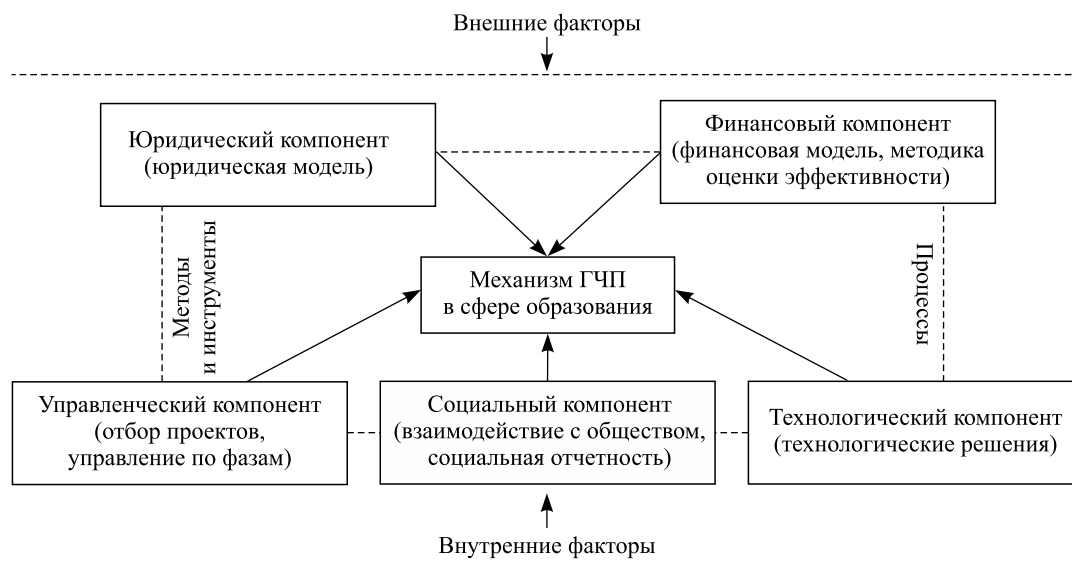


Рис. 5. Механизм ГЧП в сфере образования

Fig. 5. The mechanism of publish-private partnership in education

Проект «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области» является одним из первых отобранных для реализации в соответствии с документом «Национальная инфраструктурная стратегия 2017–2030 гг.». Вместе с тем основная сложность реализации проекта заключается в привлечении инвесторов, нормативном закреплении гарантий, а также в защите прав собственности и рисках частного партнера. Кроме того, отсутствие опыта заключения соглашений о ГЧП, портфеля реализованных проектов, относительная непривлекательность социальной сферы для частного инвестора, длительность подготовки проектов ГЧП создают дополнительные трудности.

На примере вышеназванного проекта рассмотрен сложный механизм ГЧП, включающий в себя *юридический компонент*, результатом (показателем) которого является юридическая модель проекта; *финансовый компонент*, на основе которого выводится финансовая модель проекта и оценивается его эффективность; *технический компонент*, результат (показатель) которого – разработка плана строительства, проектно-сметной документации и др.; *управленческий компонент*, осуществляемый в соответствии со стадиями проекта и включающий в себя процесс отбора проектов ГЧП, строительство (реконструкцию) объекта, его эксплуатацию, передачу объекта государственному партнеру; *социальный компонент*, связанный с социальной ответственностью, определяемой в контексте ГЧП направленностью на удовлетворение социальных потребностей, степенью открытости информации по проекту и социальной эффективностью проекта; *методы, инструменты, процессы и структуры*, необходимые для эффективного функционирования компонента; *условия и факторы*, оказывающие непосредственное влияние на проект.

Как уже отмечалось в исследовании, все компоненты механизма ГЧП связаны между собой, от эффективности и сбалансированности его работы зависит успех проекта. Обеспечение единого вектора государственной политики в сфере ГЧП с учетом интересов всех участников, в том числе создание условий для обеспечения гарантий частному партнеру, защита прав собственности и рисков инвесторов будут способствовать инфраструктурному развитию страны и повышению качества образования.

Высокая социальная значимость проектов ГЧП в сфере образования и оценка социальной эффективности проекта ГЧП, включая проект «Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области», должны быть привязаны к социально-экономическому развитию административно-территориальной единицы, на которой проект иницируется с учетом глубокого анализа исходного состояния сферы образования и рынка труда на территории, прогноза тенденций развития без учета влияния проекта ГЧП, а также долгосрочного инфраструктурного планирования.

Библиографические ссылки

1. Об утверждении программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы: Указ Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 года № 466 [Интернет]. Минск: [б. и.]; 2018.
2. Национальная инфраструктурная стратегия 2017–2030 [Интернет] [процитировано 15 июня 2018]. URL: http://pppbela-rus.by/files/images/docs/NIS_16.10.2017compressed.pdf.

3. Национальная ассоциация концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру [Интернет]. 14 апреля 2017 [процитировано 11 июня 2018]. *Государство и бизнес в образовательных проектах*. URL: <http://www.investinfra.ru/gchp-kontsessii-i-investitsii/gosudarstvo-i-biznes-v-obrazovatelnyh-proektah.html>.
4. Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП [исследование]. Москва: Центр развития ГЧП; 2016. 22 с.
5. Концессионные проекты Восточно-Казахстанского центра государственно-частного партнерства в сфере образования [Интернет] [процитировано 1 июля 2018]. URL: <http://www.ppp-vko.kz/rus/news/59>.
6. Создание детских дошкольных учреждений на основе механизма государственно-частного партнерства [Интернет] [процитировано 12 июня 2018]. URL: <http://docplayer.ru/36360178-Sozdanie-detskih-doshkolnyh-uchrezhdeniy-na-osnove-mehanizma-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.html>.
7. Строительство детских дошкольных учреждений в регионах Минской области [Интернет] [процитировано 24 июля 2018]. URL: http://pppbelarus.by/files/images/present/p_minsk.pdf.
8. Персод Н, Джураев Э. Система управления ГЧП-проектами «ГЧП-штаб». Методология управления. Москва: Издательские решения; 2016. 233 с.

References

1. About the approval of the program of social and economic development of Republic of Belarus for 2016–2020: Decree of the President of Republic of Belarus, 2016 December 15, no. 466 [Internet]. Minsk: [publisher unknown]; 2018. Russian.
2. National infrastructure strategy 2017–2030 [Internet] [cited 2018 June 15]. Available from: http://pppbelarus.by/files/images/docs/NIS_16.10.2017compressed.pdf. Russian.
3. Concessionaries and long-term infrastructure investors National Association [Internet]. 2017 April 14 [cited 2018 June 11]. *The state and business in educational projects*. Available from: <http://www.investinfra.ru/gchp-kontsessii-i-investitsii/gosudarstvo-i-biznes-v-obrazovatelnyh-proektah.html>. Russian.
4. *Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii v 2015–2016 godakh. Reiting regionov po urovnyu razvitiya GChP* [Development of public-private partnership in Russia in 2015–2016. The rating of regions on the level of development of PPP] [research]. Moscow: Tsentr razvitiya GChP; 2016. p. 22. Russian.
5. *Concession projects of the East Kazakhstan center of public-private partnership in education* [Internet] [cited 2018 June 1]. Available from: <http://www.ppp-vko.kz/rus/news/59>. Russian.
6. *Creation of preschool institutions on the basis of the mechanism of public-private partnership* [Internet] [cited 2018 June 12]. Available from: <http://docplayer.ru/36360178-Sozdanie-detskih-doshkolnyh-uchrezhdeniy-na-osnove-mehanizma-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva.html>. Russian.
7. Construction of preschool institutions in regions of the Minsk region [Internet] [cited 2018 June 24]. Available from: http://pppbelarus.by/files/images/present/p_minsk.pdf. Russian.
8. Persod N, Dzhurayev E. *Sistema upravleniya GChP-proektami «GChP-shtab»* [Management system of PPP projects of «PPP headquarters»]. Moscow: Izdatel'skie resheniya; 2016. 233 p. Russian.

*Статья поступила в редколлегию 07.10.2018.
Received by editorial board 07.10.2018.*