

Расширенные договоры коммерческой концессии в образовании

как перспективная форма
государственно-частного партнерства

И.А. МОРОЗОВА, доктор экономических наук, Волгоградский государственный технический университет. E-mail: morozovaira@list.ru
С.К. ВОЛКОВ, кандидат экономических наук, Волгоградский государственный технический университет, E-mail: ambiente2@rambler.ru
М.Н. МЫСИН, кандидат педагогических наук, Самарская государственная академия культуры и искусств. E-mail: mysinmn@gmail.com

В статье рассматриваются сущность и предмет расширенного договора коммерческой концессии в системе высшего профессионального образования в России, возможности взаимодействия государственных вузов и частного бизнеса в условиях формирующейся экономики знаний. Анализируются противоречия, возникающие в процессе такого взаимодействия, а также стратегические выгоды, которые получают партнеры и общество в целом.

Ключевые слова: коммерческая концессия, франчайзинг, экономика знаний, интеллектуальная собственность, высшее профессиональное образование, дистанционное обучение, образовательные технологии

Специфика структуры принятого федерального бюджета на 2013 г. и 2014–2015 гг. такова, что вынуждает большинство государственных вузов страны искать дополнительные, внебюджетные источники финансирования. В 2013 г., согласно закону «О федеральном бюджете на 2013 г. и плановый период 2014–2015 годов», объем доходной части бюджета предполагается в районе 12,87 трлн руб., расходной – 13,39 трлн руб. При этом доля бюджетных средств, выделяемых Министерству образования и науки РФ для нужд образования, составляет 605,7 млрд руб. с сокращением ее до 573,6 млрд руб. к 2015 г.

Подлежит сокращению и доля расходов консолидированного бюджета на образование в ВВП: в 2013 г. – 4,5%, 2014 г. – 3,9%, 2015 г. – 3,6%¹.

¹ Клячко Т. Как федеральный бюджет планирует финансировать образование. 2013. URL: <http://ecpol.ru/index.php/macroeconomics/2012-04-05-13-38-34/435>

Существенно трансформируется структура расходов по уровням образования. В 2015 г. почти втрое сократится доля средств, выделяемых на общее образование, – с 11,1% до 3,3%. Удельные расходы на начальное и среднее профессиональное обучение увеличены только на 0,1%. Расходы на «другие вопросы в сфере образования» и прикладные научные исследования падают на 50% и 20% соответственно.

В привилегированном положении пока остается высшее и послевузовское образование: его удельный вес в расходах бюджета на образование увеличивается с 78,8% до 89,7% (на 10,9%)². Но с учетом инфляции становится очевидным: поиск путей внебюджетного финансирования образовательного процесса становится чрезвычайно актуальным для любого ценящего свой статус и репутацию учебного заведения. Решить эту задачу можно за счет коммерциализации образовательных услуг, а именно: заключения расширенных договоров коммерческой концессии.

Препятствия в распространении договоров коммерческой концессии

До сих пор в отечественной практике государственно-частного партнерства в сферах, не связанных с образованием, самым популярным видом соглашения являлась коммерческая концессия, позволяющая не только успешно привлекать частный капитал в важные для государства направления, но и защищать общественные интересы, сохраняя социальный характер создаваемых благ. Однако образовательное законодательство и федеральный закон «О концессионных соглашениях» зачастую вступают в непримиримые противоречия друг с другом.

В первую очередь это касается определения объекта концессии. Данная проблема возникает, когда недвижимое имущество, принадлежащее государственному образовательному учреждению, передается концессионеру для капитального ремонта и реконструкции с правом дальнейшего возмездного пользования в течение определенного периода. Объектом договора концессии может выступать любое

² Клячко Т. Как федеральный бюджет планирует финансировать образование. 2013. URL: <http://ecpol.ru/index.php/macroeconomics/2012-04-05-13-38-34/435>

недвижимое имущество и его комплексы, закрепленные за образовательным учреждением и используемые им в процессе образовательной деятельности, включая удовлетворение потребительских, бытовых, культурных, жилищных и прочих потребностей студентов, а также сотрудников образовательного учреждения³. Однако п. 4 ст. 3 закона «О концессионных соглашениях» гласит: предполагаемый объект реконструкции на дату передачи его концедентом концессионеру должен быть освобожден от прав третьих лиц, куда входит и право оперативного управления. Таким образом, утрачивается значимый признак концессионного соглашения – закрепление объекта за образовательным учреждением и эксплуатация его в ходе образовательной деятельности⁴.

Подписание концессионного соглашения нацелено преимущественно на привлечение инвестиций, более эффективную эксплуатацию имущества. Взамен концессионеру дается право использовать его для образовательной деятельности. Поэтому объекты, имеющие социальное, бытовое, культурное назначение, не могут быть сданы в концессию отдельно от недвижимого имущества, прямо предназначенного для реализации образовательного процесса, даже если они в последующем будут использованы в образовательной деятельности. Это бы нарушило конечную цель привлечения капитала, а также затруднило самостоятельное осуществление концессионером образовательной деятельности⁵.

Разрешить проблему может применение законов «Об образовании», а в дальнейшем – и «Об образовании в Российской Федерации» (ФЗ № 273 от 29.12.2012 г.), который предполагает, что образовательное учреждение должно нести ответственность перед собственником за соблюдение условий эффективной эксплуатации закрепленного за данным учреждением имущества. Поэтому согласованное изъятие данного имущества у образовательного учреждения при неэффективной эксплуатации с целью передачи

³ Широков С.Н. Перспективы и основные проблемы реализации института концессионного соглашения в области образования. URL: <http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod42/?shir.html>

⁴ Правовая основа договора коммерческой концессии. 2013. URL: <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/kommercheskaya-koncessiya.html>

⁵ Вахтинская И.С. Правовое регулирование концессионных соглашений в рамках европейского сообщества // Законодательство. – 2008. – № 4. – С. 64.

его концессионеру может быть обоснованно и оправданно с позиций действующего законодательства⁶.

Еще одно серьезное препятствие для широкого распространения договоров коммерческой концессии в образовании – предписанная концессионеру обязанность осуществлять деятельность с использованием объекта концессионного соглашения, закрепленная в законе о концессионных соглашениях⁷: при подписании концессионером соглашения на объект, принадлежащий сфере образования, он должен осуществлять деятельность, направленную на целевое использование объекта концессионного соглашения, т.е. оказывать образовательные услуги. Но выполнение этого требования сталкивается с рядом труднопреодолимых барьеров.

Образовательная деятельность подлежит обязательному лицензированию, и концессионер, у которого нет такой лицензии, не может исполнить свои обязательства по концессионному соглашению. Это существенно сокращает круг потенциальных концессионеров.

Законом «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено, что осуществление образовательной деятельности возложено только на образовательные учреждения. Но учреждения – это некоммерческие организации, получение прибыли и предпринимательство для них не должны быть основными, поэтому сложно представить их в роли возможных инвесторов.

Устранить это противоречие могло бы применение положений закона «О концессионных соглашениях»⁸, который декларирует возможность концессионера после согласования с концедентом передавать объект концессии в пользование третьему лицу на срок действия концессии, при выполнении третьим лицом обязательств концессионера в полном объеме. Ответственность за действия третьего лица несет сам концессионер.

⁶ Вахтинская И.С. Указ. соч. – С. 64.

⁷ В ст. 3 определяется суть концессионного соглашения; в п. 2 ст. 8 перечисляются обязанности концессионера; в подпункте 2 п. 1 ст. 10 говорится о значимом условии этого договора – обязательстве концессионера по реализации деятельности, установленной в договоре концессии.

⁸ Подпункт 1 п. 1 ст. 8 ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ с изм., внесенными федеральным законом от 07.05.2013 № 103-ФЗ. 2013. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132969>

Помимо того, что описанная конструкция является громоздкой и требует значительных временных затрат, она противоречит юридической природе концессии. П. 1, 5 ст. 3 закона «О концессионных соглашениях» указывают, что передача концессионеру специфических прав по эксплуатации объекта соглашения, связанных с обязанностью осуществлять его использование и обеспечивать определенными услугами потребителей, влечет за собой появление особого отличительного признака концессионного соглашения: прямое получение материальной выгоды концессионером генерируется не контрагентом по соглашению, а конечными пользователями объектов концессии.

Конечные пользователи образовательных объектов – это лица, заключившие договор на получение образовательной услуги, то есть напрямую использующие объект для удовлетворения своей потребности в образовании. Если концессионер транслирует право пользования объектом концессии образовательному учреждению и только взимает с него плату за эксплуатацию данного объекта, при этом не получая платы с самих студентов, то это сводит на нет признак концессии, выделяющий его среди других видов договоров.

Образовательный франчайзинг

Существует и другой выход из создающегося непростого положения – заключение расширенных договоров коммерческой концессии, в которых, помимо стандартной части, устанавливающей режим эксплуатации концессионером недвижимых объектов образования, включен раздел или отдельное дополнительное соглашение об образовательном франчайзинге.

Предмет расширенного договора коммерческой концессии имеет сложную структуру (рисунок) и подразумевает две части: передача особых прав на образовательные объекты (недвижимость) и передача прав на определенный комплекс интеллектуальной собственности государственного вуза (образовательную франшизу).

Франчайзинг в образовании в классическом виде представляет собой совместную деятельность образовательных учреждений по созданию предложений, оказанию и продвижению образовательных услуг на рынок. При этом

обеими сторонами такого соглашения всегда выступали образовательные учреждения (например, колледж и вуз), чаще всего, государственные. Частный бизнес как полноценный инвестор-партнер не имел возможности участвовать в данном процессе. Услуги, указанные в договоре франчайзинга, должны однозначно коррелироваться с лицензиями образовательных учреждений на право осуществления соответствующей деятельности. Перспективной могла бы стать организация в данной сфере государственно-частного партнерства между вузами и бизнес-структурами по аналогии с традиционным франчайзингом.



Структура и сущность расширенного договора коммерческой концессии

Предметом образовательной франшизы должны быть: право использовать фирменный логотип образовательного учреждения-франчайзера рядом с логотипом франчайзи, принципы и порядок формирования контингента абитуриентов, процедура организации приема студентов, порядок и нормы организации образовательного процесса (трансляции, усвоения и мониторинга уровня знаний), учебно-методическое обеспечение, видеоматериалы, мультимедийные учебные курсы, пособия и вспомогательные материалы, разработки на CD-носителях, система и критерии оценки знаний, форма и правила проведения промежуточной и итоговой аттестации.

Обладателем комплекса прав на интеллектуальную собственность является образовательное учреждение, производящее административный, учебно-методический, информационный, технический и правовой контроль пользователя – частной компании.

В соответствии с сутью образовательного франчайзинга обучение слушателей, зачисленных в качестве студентов в образовательные учреждения правообладателя, выполняется в соответствии с учебными планами и программами правообладателя, курс должен читать утвержденный правообладателем лектор. Каждая учебная программа предполагает специально разработанную франчайзером учебно-практическую литературу. Она в обязательном порядке передается слушателю – потребителю образовательных услуг⁹.

Образовательный франчайзинг может быть интересен частному бизнесу по целому ряду причин:

- обладая стартовым капиталом и оставаясь юридическим лицом, пользователь получает доступ к готовым образовательным технологиям посредством заключения договора коммерческой концессии, вливаясь благодаря этому в уже выстроенную систему правообладателя;
- приобретая исключительные права по договору, франчайзи покупает себе имя правообладателя, уже заработавшего положительную репутацию на рынке;
- бизнес-партнер в рамках соглашения приобретает комплекс корпоративной поддержки учебно-методического, консультативного, научного и технического плана. Франчайзи получает право на анализ опыта и использование знаний и определенной интеллектуальной собственности правообладателя посредством специальных программ обучения и программ по совершенствованию системы управления образовательным учреждением.

В договоре проводятся четкие территориальные границы осуществления образовательной деятельности. Получая на руки практически полную систему организации образовательного процесса, частный партнер имеет возможность максимально сконцентрироваться на маркетинге и продвижении образовательных услуг, в которых бизнес

⁹ Бородина Ж.Н. Франчайзинг в образовательной сфере. 2013.
URL: <http://old.tisbi.org/science/vestnik/2004/issue4/Educate4.html>

получает изрядное преимущество ввиду изначальной рыночной ориентации и накопленного опыта по реализации товаров, работ и услуг в жесткой конкурентной среде. Деятельность на рынке образовательных услуг требует гораздо меньших первоначальных инвестиций, чем в организации стандартных видов производства.

Система расширенных договоров коммерческой концессии оказывается полезной и для общества в целом:

- стимулирует появление новых конкурентоспособных участников рынка образовательных услуг;
- раздвигает границы потребительского выбора и обеспечивает возможность получения образования различных уровней;
- благоприятствует разработке новых образовательных технологий и услуг;
- конечный пользователь образовательной услуги может передавать свой опыт и знания о качестве предлагаемых образовательных услуг, реализуемых во всех учреждениях, входящих в концессионную систему, стимулируя тем самым повышение стандартов качества образовательных услуг;
- с вузов может быть снята часть учебной нагрузки и увеличена доля научной и экспериментальной деятельности;
- способствует активизации предпринимательской активности и более динамичному экономическому развитию территории.

Наиболее перспективные сферы для применения расширенных договоров коммерческой концессии – дистанционное образование и программы дополнительного профессионального образования.

Реализация предложенной схемы государственно-частного партнерства станет возможной только в случае некоторых преобразований в существующем законодательстве. А именно, речь идет о закреплении в законе возможности оказания образовательных услуг без лицензии, если курс реализуется по расширенному договору коммерческой концессии, а франчайзером является образовательное учреждение, имеющее действующую лицензию на реализуемые образовательные программы. Соблюдение высоких стандартов качества образовательной услуги будет стимулироваться самим франчайзером, рискующим, в случае недобросовестного поведения франчайзи, своей репутацией и позицией на рынке.