

УДК 330

Экономическое содержание и особенности государственно-частного партнёрства в образовании



Мальгин В.А.

Доктор экономических наук, профессор кафедры макроэкономики Казанского (Приволжского) федерального университета, Заслуженный деятель науки РТ



Гуревич В.А.

Доцент кафедры права Казанского национального исследовательского технического университета им А.Н. Туполева – КАИ, Заслуженный юрист РТ

В статье рассматриваются проблемы экономического содержания государственно-частного партнёрства (далее – ГЧП) в образовании, выявляются его особенности и принципы. Большое внимание уделяется исследованию системной стратегии реализации в данной сфере.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство в образовании; особенности ГЧП; экономическое содержание ГЧП в образовании; целевые программы; образовательные стандарты; ГЧП в инновационной деятельности образовательных организаций.

Необходимость всестороннего и эффективного сотрудничества государства, бизнеса, научно-образовательных и исследовательских учреждений в современных условиях никем не отрицается. Они, по своей сути, представляют собой части единой системы, которые тесно взаимодействуют друг с другом и обеспечивают более высокую результативность современной деятельности. России это крайне необходимо в условиях формирования инновационной экономики. В 2014 г. из всех российских вузов только МГУ вошёл в первую сотню мировых вузов. Он занял в популярном рейтинге ВУЗов с лучшей репутацией место в шестой десятке – по версии влиятельного британского журнала «Times Higher Education». Однако по сравнению с 2013 г. МГУ опустился на несколько позиций. Традиционные лидеры – Гарвард, Оксфорд, Кембридж.

Причин сложившегося положения немало. Однако среди них можно выделить такую как консервативность российского образования. Именно она мешает ему развиваться дальше. Поэтому ГЧП в образовании, как самостоятельное и институционально

оформленное явление, сложилось лишь в 80-90-е гг. XX в. [1]. Становление инновационной экономики страны сегодня остро нуждается в высококвалифицированных кадрах, обладающих не только образовательной подготовкой, но и предприимчивостью, новаторскими, созидательными устремлениями. Они должны быть способны овладевать новыми знаниями и активно управлять инновационным процессом. Государственно-частное партнёрство является, прежде всего, той формой, при помощи которой ВУЗы могут эффективно взаимодействовать с работодателями. Последние готовы платить за тех специалистов, которые им необходимы. Нельзя не учитывать и такой немаловажный аспект как экономический. Ведущие российские ВУЗы должны поменять приоритеты в сторону исследовательских бюджетов. Необходимо всегда помнить, что третьей важнейшей миссией их являются инновации. Крайне важно активизировать совместную работу органов власти и управления, работодателей и образовательных учреждений на принципах ГЧП. Реализовать эту непростую задачу на современном этапе развития страны вполне воз-

можно, используя «тройную спираль» «университеты – предприятие – государство» Генри Ицковица. Она базируется на институциональном подходе и предполагает увязку определенных институтов на каждом этапе создания инновационного продукта. Двигателем этой тройной спирали является университет. Он должен стать предпринимательским. Россия, как показывает практика, находится в начале долгого пути осмысления и применения различных моделей сотрудничества между государством и частными инвесторами.

Образовательные учреждения продолжают финансироваться в основном за счет федеральных, региональных и муниципальных целевых программ, через отраслевые министерства или за счет региональных бюджетов. Известно, что после распада СССР произошло быстрое увеличение числа образовательных учреждений, особенно с 1993 по 1998 гг., которые были самыми тяжелыми в экономическом отношении. Появилось большое количество частных ВУЗов, совсем отделенных от государства, но с огромным оборотом частных средств. Фактически 90 % россиян неофициальным путем вкладывали деньги в образование. По данным фонда ИНДЕМ, люди вложили в образование больше денег, чем в медицинское обслуживание. Большая часть из них вращалась в образовательном процессе бессистемно, следовательно, и отдача от них была небольшой. В результате государственное и частное образование оказались разобщенными [2]. Большие деньги частного сектора не участвовали в поддержке образования, каким оно должно быть.

Жизнь убедительно показала, что решить главную стратегическую задачу профессионального образования – способность реагировать в опережающем формате на перспективные потребности инновационной экономики невозможно без сотрудничества бизнес-сообщества и образовательных учреждений. Кроме того, необходима слаженная и эффективная работа органов власти и управления, работодателей и образовательных учреждений на принципах ГЧП. Формы взаимодействия государства, частного сектора и университетов могут быть самыми разными: создание совместных структурных подразделений; различные договоры гражданско-правового характера; совместная выработка комплекса внутренних документов Вуза (уставов, регламентов, положений и т.п.).

В «Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-Р, ГЧП определено как основа развития экономики и системы образования, что является важным условием достижения целевых ориентиров социально-экономического развития РФ.

Частно-государственное партнерство является, по существу, качественно новым явлением в разви-

тии общества. Согласно утверждению В.Г. Варнавского, эта «институциональный и организованный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно-значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг [3, с. 5]. В экономической литературе имеется еще множество определений ГЧП, характеризующих его различные аспекты. В то же время важно заметить, что не любое взаимодействие государства и бизнеса можно считать партнерством. Последнее обязательно предполагает создание специального юридического лица и наличие договора между участниками.

В настоящее время деятельность ГЧП в образовании определяется множеством нормативно-правовых актов [4-7]. В них определены основные принципы частно-государственного партнерства. Важнейшими из них являются следующие:

- а) паритетная ответственность государства и бизнеса за реализацию проектов;
- б) паритетность в отношении ресурсов, вложенных в программу частно-государственного партнерства;
- в) наличие равноценных рычагов влияния и механизмов контроля со стороны бизнеса и государства за реализацией программ частно-государственного партнерства;
- г) эффективное использование ресурсов, вложенных партнерами в систему образования [8, с. 8-9].

В то же время остро назрела необходимость в принятии специального ФЗ «О государственно-частном партнерстве», который стал бы базовым, системообразующим нормативно-правовым актом в этой сфере, этого требуют реалии сегодняшнего дня. Еще в июне 2012 г. в Интернете был опубликован Проект ФЗ «О государственно-частном партнерстве». Как отмечалось выше, закон до сих пор еще не принят, а ведь именно он призван установить порядок реализации конкретных проектов в различных социально-экономических сферах (в том числе и в образовании) путем объединения государственных и частных ресурсов и компетенций, сформулировать единую терминологию ГЧП, его принципы, формы участия в проектах ГЧП, объекты соглашений о ГЧП. В целом, этот закон будет призван задать общие направления развития законодательства субъектов РФ в сфере ГЧП. На сегодня законы о ГЧП приняты более чем в 60 субъектах РФ, в Республике Татарстан действует Закон РТ от 01.08.2011 г. «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан».

К сожалению, в России отсутствует системная стратегия реализации ГЧП в данной сфере. В частности, нет четко обозначенных стратегических приоритетов развития ГЧП, отсутствует опыт представителей сферы образования в консолидации всех заинтересованных сторон в целях реализации планируемых программ и проектов. В настоящее время наблюдается явное доминирование органов испол-

нительной власти государства во взаимодействии с остальными социальными партнерами на основе модели «управляемой демократии».

Все это отрицательно сказывается на эффективности ГЧП в образовании как в стране в целом, так и в Республике Татарстане. В основном ГЧП здесь сегодня ограничивается строительством и ремонтом зданий и сооружений образовательных учреждений, реализуемых в рамках государственных закупок. В Важнейшей задачей ГЧП является обеспечение своевременности и эффективности в предоставлении образовательной инфраструктуры. Когда же последняя будет создана, ГЧП даст возможность повысить эффективность и качество предоставляемых услуг.

Что же препятствует более эффективному использованию ГЧП в сфере профессионального образования на взаимовыгодных для всех сторон партнерства условиях?

Прежде всего, следует отметить, что в России нет еще серьезного опыта государственно-частного партнерства в сфере образования, отсутствует системная стратегия реализации его в данной сфере. Это находит свое выражение в следующем:

а) в неразработанности долгосрочных стратегий отраслей и организаций;

б) в явной недостаточности четко обозначенных стратегических приоритетов развития ГЧП;

в) в неумении представителей сферы образования консолидировать все заинтересованные стороны в целях реализации планируемых программ и проектов;

г) в неразвитости форм «горизонтального» партнерства;

д) в доминировании органов исполнительной власти государства во взаимодействии с другими государственными партнерами на основе модели «управляемой демократии» [9, с. 39].

Большое значение для России имеет и принятие новых законов и форм ГЧП, отвечающих современному уровню развития образования и экономики. Они должны предусматривать участие работодателей в формировании образовательных стандартов, оценки результатов образовательных услуг и учреждений. Нельзя не отметить и важность принятия такого закона, который расширил бы права работодателей на участие в управлении образованием. Сложившееся положение с нормативно-правовой базой ГЧП в образовании во многом объясняется тем, что сегодня в экономической литературе нет единого определения понятия государственно-частного партнерства в данной сфере. Здесь необходимо учитывать ряд важнейших факторов: а) особенности сферы образования; б) степень развитости рыночных отношений в данной области; в) национальные особенности в данной отрасли и др.

В современных условиях все большее значение имеют проекты ГЧП при создании и развитии уни-

верситетских комплексов, объединяющих образовательные, исследовательские учреждения и иные исследовательские организации. Вузы должны играть главную роль в формировании и внедрении новых идей и технологий. Практика показывает, что университетам нужно поменять приоритеты в сторону исследовательских бюджетов. Такая инновационная структура Вуза дает возможность существенно повысить эффективность и качество образовательного процесса, развить его прикладную направленность. Это дает хороший шанс для максимального использования интеллектуальных, материальных, информационных и человеческих ресурсов для подготовки специалистов высокого класса и разработки инновационных проектов. Если говорить о финансовых проблемах, то бизнес сегодня призван и активно способствует развитию социальных инвестиций в области образования. Именно на данном подходе и базируется «тройная спираль» Генри Ицковица. Он требует существенного преобразования и укрепления институтов частной собственности, информационно-го и интеллектуального права, судопроизводства и др.

Формирующиеся связи между Вузом, бизнесом и властью становятся основой новой модели управления, а университет, наращивающий коммерциализацию своих исследований, превращается в двигатель этой «тройной спирали».

В мире существуют два основных подхода в решении главных экономических проблем того или иного общества – ресурсный и институциональный. Первый требует вливания в экономику все больших и больших ресурсов, которых, как всегда, не хватает. Второй подход – институциональный – предполагает создание более совершенных институтов, благоприятных условий.

В качестве основных принципов функционирования ГЧП в высшем образовании выступают следующие:

– обеспечение устойчивого развития системы образования в интересах личности, общества и государства на основе баланса правовых, специальных и экономических целей его функционирования, в том числе приоритета бесплатного первого высшего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

– сохранение фундаментальности и системности российского высшего образования;

– повышение инвестиционной привлекательности Вузов, в том числе достижение высокого качества и эффективности образования в научно-технической сфере;

– использование партнерских инвестиционных проектов, преследующих коммерческие цели, и направление их на расширение образовательной деятельности.

В целях наиболее полной и эффективной реализации вышеназванных принципов в области об-

разования необходимо прежде всего разработать и сформулировать новый пакет предложений об изменении действующего законодательства о ГЧП с учетом имеющейся практики как в нашей стране, так и за рубежом. Важно подготовить новую концепцию развития ГЧП в области образования, где были бы устранены выявленные сегодня недостатки. При этом необходимо, чтобы акцент делался на формировании в России принципиально новой модели университета – предпринимательского. Она должна способствовать активному включению в научно-исследовательскую и инновационную работу студентов, аспирантов, младших научных сотрудников, а также эффективно сказаться на развитии творческих способностей молодых исследователей. Существенно изменится и сам процесс обучения студентов. Он должен включать в себя творческие начала, передачу знаний, практических навыков, а также накапливать опыт предпринимательской и инновационной деятельности. С другой стороны, должно быть и достойное финансирование науки и инноваций в объемах, составляющих примерно 5 % от ВВП.

Совершенствование ГЧП в образовании, реализация в ближайшее время его перспективных форм и механизмов, в том числе и тех, которые активно используются в западной практике, требует разработки, как отмечалось выше, новых законодательных актов и нормативов. Это касается прежде всего порядка отчуждения имущества образовательного учреждения, а также наличия ограничений на передачу имущества в доверительное управление. В целях создания эндаумент-фондов в сфере образования необходимо внести существенные изменения в законодательство о благотворительных организациях и благотворительной деятельности.

Ряд проблем, касающихся перспективных механизмов ГЧП в современных условиях динамичного развития процессов российского образования, не могут быть реализованы в условиях действу-

ющего законодательства. Таковыми, на наш взгляд, являются:

1) создание коммерческих (или некоммерческих) организаций с участием государственного или муниципального образовательного учреждения;

2) учреждения коммерческих (или некоммерческих) организаций с участием государственного или муниципального образовательного учреждения;

3) создание эндаумент-фондов для государственных и муниципальных образовательных учреждений в форме имущественных комплексов, не являющихся юридическим лицом и находящихся под управлением лицензированной управляющей компании.

Анализ исследования механизма взаимодействия ГЧП в образовании показывает, что в экономической литературе имеются разные подходы, касающиеся уровня взаимодействия по формированию инноватизации образования. Так, например, профессор С.В. Мокичев дает следующую классификационную матрицу способов взаимодействия ГЧП в образовании (табл. 1).

В данном случае в качестве критериев в пользу выбора различных форм взаимодействия ГЧП и образовательных учреждений автором используется оценка влияния ГЧП на инновационность в едином комплексе, степень интеграции ГЧП и образования, с одной стороны, а с другой – потребность образования в капитале (финансовом, кадровом, научном и т.п.). Такой подход, на наш взгляд, имеет право на жизнь. Он позволяет сформулировать определенную модель более тесной и эффективной взаи-

Таблица 1

**Классификационная матрица способов взаимодействия ГЧП
в образовании [10, с. 75]**

Способы взаимодействия с образовательными учреждениями	Виды деятельности образовательных учреждений	Формы взаимодействия
1. Совместная работа по поиску ответов на вызовы инновационной экономики на основе значимого подхода	- традиционное обучение, ориентированное на инновационное образование; - дистанционное обучение; - e-learning (обучение по электронной почте); - субконтракция с бизнесом, госорганами	- написание и публикация совместных учебников и пособий; - совместные образовательные программы; - корпоративные образовательные учреждения
2. Перемещение ГЧП в сферу образования	Академическая мобильность обучающихся и преподавателей	- интеграция собственности ГЧП и образования с целью повышения инновационности; - повышение квалификации, переподготовка
3. Коммерческое присутствие ГЧП в образовательном учреждении	- совместный производственно-образовательный процесс; - использование образовательного капитала в структуре ГЧП	- разработка и реализация совместных образовательных программ; - образовательный франчайзинг; - образовательный аутсорсинг; - партнерство (твининг)
4. Физическое перемещение производителя образовательных услуг в систему ГЧП	Мобильность профессорско-преподавательского состава	- моделирование; - консультирование; - тренинги; - отдельные курсы.

мосвязи бизнеса и образовательных учреждений. Здесь можно вычлени́ть два важнейших уровня более тесного взаимодействия государства и частного бизнеса с учреждениями образования. Во-первых, концентрируются основные усилия для решения совместных проблем по развитию инновационной экономики на основе приращения новых научных достижений. Во-вторых, объединение усилий государства и частного бизнеса в области образования будет основываться на результатах, затрагивающих весь спектр экономических отношений.

Положительный опыт в развитии ГЧП в образовании и внедрении его механизмов имеется в Республике Татарстан. В частности, об этом свидетельствуют научно-образовательные кластеры. Последние, как пишет ректор ИЭУП А.В. Тимирясова, обеспечивают экономически более эффективную интеграцию участников инновационной системы, а «именно: интеграцию институтов образования в единую систему, связанную отношениями оказания специфического вида услуг и формирования общества; интеграцию и согласование стандартов во взаимосвязи образовательных институтов более низшего порядка (например, школ) с институтами более высокого порядка (например, техникумами или ВУЗа́ми); интеграцию образования, науки, производства и бизнеса с целью развития региональной инновационной системы; активное участие в процессе инновационного развития экономики региона [10, с. 156].

Следует согласиться с автором в том, что данный подход к научно-образовательным кластерам требует развития системы непрерывного образования. Это значит, что человек должен обучаться практически всю свою жизнь. Отсюда следует, что непрерывное образование выступает одним из важнейших факторов конкурентоспособности специалиста на рынке труда. В целях более эффективной реализации ГЧП, как определенного комплекса взаимосвязей и взаимоотношений между властью и образованием, необходимы не только финансовые, но и в определенном сочетании инвестиционные, информационные, кадровые и инновационные ресурсы, получаемые из различных источников.

В настоящее время в Республике Татарстан идет достаточно интенсивный процесс формирования научно-образовательных кластеров. Здесь приняты элементы вертикальной и фокусной моделей научно-образовательных кластеров. Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан в марте-июле 2011 г. уже было создано 14 научно-образовательных кластеров для различных сфер экономики. Они представляют собой объединения учреждений всех уровней профессионального образования. Во главе их выступает один из ведущих Вузов республики. Важной их задачей является повышение качества образования в РТ, эффективности

использования трудовых ресурсов за счет дальнейшего совершенствования форм и методов обучения кадров в соответствии с потребностями работодателей, а также дальнейшего развития конкуренции в системе образовательных учреждений. Все это должно способствовать решению таких важнейших задач, как:

- а) существенное изменение стратегии профессионального образования;
- б) расширение доступа к инвестициям и технологиям;
- в) создание системы доступного непрерывного профессионального образования;
- г) повышение качества подготовки кадров;
- д) рост качества жизни людей в Республике.

Таким образом, государственно-частное партнерство в образовании, объединяющее образовательные, исследовательские и иные учреждения и организации должно способствовать максимальному использованию интеллектуальных, материальных, инвестиционных и человеческих ресурсов в целях инновационного развития экономики. Дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы в сфере ГПЧ должно стать одной из приоритетных задач российских законодателей.

Литература:

1. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. – М.: Статут, 2012. – 191 с.
2. Государственно-частное партнерство в образовании: вчера и сегодня. – URL: <http://www.hse.ru/news/7648277.html>
3. Варнавский В.Г. Альянс на неопределенный срок. – М.: Фельд-Почта, 2004. – № 29. – С. 5-9.
4. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4626.
5. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3126.

6. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 671 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов образования» // СЗ РФ. – 2006. – № 47. – Ст. 4902.
7. Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» // СЗ РФ. – 2007. – № 1 (1 ч.). – Ст. 38.
8. Руководство по масштабному внедрению частно-государственного партнерства в образовании. – М., 2010. – 224 с.
9. Бабич Л.В., Леонидова Г.В. Частно-государственное партнерство в образовании: модель управления человеческим капиталом // Экономически и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 1. – С. 39
10. Тимирясова А.В. Государственно-частное партнерство в образовании: сущность, тенденции, социальная ответственность. – Казань, Изд-во «Познание» ИЭУП, 2013. – 232 с.

Economic Substance and Particularities of Public-Private Partnership in Education

V.A. Malgin
Kazan (Volga Region) Federal University

V.A. Gurevich
Kazan National Research Technical University named after A.N. Tupolev

The paper deals with the problems of economic substance of public-private partnership (PPP) in education. The authors reveal its particularities and principles. The attention is focused on examination of system implementation strategy in the sphere.

Key words: public-private partnership in education, economic substance of PPP in education, target programs, educational standards, PPP in innovation activities of educational establishments.

