

Ожиганова Мария Владимировна

Российский государственный профессионально-педагогический университет
Россия. Екатеринбург

Перспективы государственно-частного партнёрства в условиях нового образовательного законодательства

В статье рассматривается нормативное и практическое понимание государственно-частного партнёрства, а также возможности его применения в сфере образования с учётом нового образовательного законодательства.

Ключевые слова и словосочетания: государственно-частное партнёрство, образование, формы сотрудничества публичной власти и частного сектора.

Организацией Объединённых Наций разработано Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнёрства [3]. Необходимость данного руководства обусловлена усилением интереса к частным предприятиям со стороны государства с точки зрения использования их потенциала для финансирования, создания и реализации специальных проектов, направленных на развитие инфраструктуры. В данной публикации термин «государственно-частное партнёрство» (ГЧП) используется в качестве основополагающего определения механизма сотрудничества государственного и частного секторов. Несомненно, государственно-частное партнёрство сегодня рассматривается как один из эффективных механизмов восполнения дефицита средств для развития инфраструктуры во многих государствах мира, причём в понимании данного явления есть как общие черты, так и отличия, определяемые спецификой государства. Например, расширение создания частных школ мировым сообществом объясняется и тем, что частные школы соревнуются в привлечении учащихся и подотчетны родителям, которые оплачивают обучение своих детей, у них есть стимул и мотивация изыскивать инновационные методы обучения и использовать потенциал преподавателей и учебные ресурсы более эффективно и экономно [7].

В России сегодня отсутствует ясное представление о политической и экономической сути такого явления, как государственно-частное партнёрство. В самом широком понимании о государственно-частном партнёрстве можно говорить в ситуации привлечения материальных, финансовых, организационных, личностных ресурсов частных лиц с целью достижения соци-

ально-публичных интересов в сфере экономического развития, а также предоставления социально значимых и политических услуг. Чаще всего в нашем государстве под государственно-частным партнерством понимается своего рода «складчина» государства и бизнеса, некий «институциональный и организационный альянс» в целях реализации социально значимых проектов и программ [4; 15].

Указом Президента РФ от 01.06.2012 №761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» определяются приоритетные направления развития государственно-частного партнёрства в социальной сфере: в Российской Федерации политика в области детства должна опираться на технологии социального партнерства, общественно-профессиональную экспертизу, реализовываться с участием бизнес-сообщества посредством привлечения общественных организаций и международных партнеров к решению актуальных проблем, связанных с обеспечением и защитой прав и интересов детей. Необходимо принимать меры, направленные на формирование открытого рынка социальных услуг, создание системы общественного контроля в сфере обеспечения и защиты прав детей.

Многие иные программные документы в Российской Федерации обращаются к данному терминологическому понятию, что обуславливает необходимость его законодательного закрепления. Минэкономразвития РФ в 2012 г. представил для обсуждения проект Федерального закона «О государственно-частном партнерстве». Целями данного документа являются достижение задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышение уровня доступности и качества товаров, работ, услуг, предоставление которых вытекает из функций и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, повышение бюджетной эффективности, привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации путем объединения ресурсов и компетенций публичного и частного партнеров для инвестирования и реализации проектов в различных сферах экономики. При этом под государственно-частным партнерством понимается долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов государственно-частного партнерства в целях достижения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством разделения рисков и привлечения частных ресурсов. Объект соглашения о государственно-частном партнерстве – недвижимое имущество, движимое имущество или недвижимое и движимое имущество, технологически связанное между собой, создаваемое, в том числе путем строительства, реконструируемое, модернизируемое и (или) эксплуатируемое в соответствии с соглашением о государственно-частном партнерстве. Законодатель ограни-

чивает объект соглашения вещными отношениями. В то же время многие специалисты отмечают высокий потенциал использования форм государственно-частного партнёрства в обязательственных отношениях. Основное внимание в законопроекте направлено на коммерческую сферу, текст законопроекта фактически исключает применение понятия «государственно-частное партнёрство» в социально значимом секторе, в том числе в образовании, что видится не совсем правильным. Система образования сегодня может стать той самой сферой общественных отношений, в рамках которых формируется социально-ответственное гражданское общество, готовое взять на себя часть заботы об образовании как социальной структуре. Более гибко сформулировано данное понятие в Письме Минобрнауки РФ от 04.02.2011 № 03-66 «О применении механизмов частно-государственного партнёрства в сфере образования»: частное и государственное партнёрство – форма сотрудничества между органами государственной власти и бизнесом, основной целью которой является обеспечить финансирование, сооружение, реконструкцию, управление и содержание объекта инфраструктуры или предоставления услуги.

Абстрактность этих понятий говорит об осторожном отношении власти к заявленному методу: всеми признаётся необходимость формирования и расширения применения партнёрских методов взаимодействия государства и частных лиц, но конкретные формы и механизмы реализации могут созреть в процессе практического применения. На этапе развития и формирования механизмов государственно-частного партнёрства государству необходимо осознать важность применения диспозитивной позиции власти, позволяющей как представителям публичной власти, так и частным партнёрам без опаски структурировать свои отношения в рамках закона. Самое сложное для государства, по меткому замечанию Ю.С. Ульянцевой, это осознание и принятие статуса «партнёра», а не диктатора условий совместной деятельности [5, 31].

Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закреплённую форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности [2].

Государственно-частное партнерство – это институт взаимовыгодного сотрудничества двух многосоставных субъектов партнёрских отношений государства и частных предпринимателей всех уровней, на базе которого формируется симбиоз и объединение ресурсов, опыта и знаний обеих сторон, направленных на решение общественно значимых социальных и управленческих

задач в широком спектре областей (от промышленной отрасли до сферы государственных услуг) [1, 9].

Вера в эффективность такого сотрудничества должна быть как у власти, так и у общества. Практические рекомендации ООН отмечают, что общественные услуги не являются коммерческим продуктом и поэтому зависят от средств налогоплательщиков. Также замечено, что те, кто работают в секторе общественных услуг, выполняют некое обязательство перед населением; и они не могут игнорировать интересы общественности, закрепленные в самом понятии «общественные услуги», хотя коммерческий критерий может использоваться для обеспечения производства и поставки услуг. Общественный интерес включает социальное равенство, принципы открытости, доступности, прозрачности и подотчетности и т.д.

Новое образовательное законодательство предлагает различные формы сотрудничества государства и общества исходя из требований открытости, доступности, прозрачности и подотчетности образовательных организаций, в том числе и перед общественностью. В сфере образования сегодня аккумулируются значительные материальные и человеческие ресурсы, общество заинтересовано в эффективной работе системы образования, что требует развития существующих и формирования новых механизмов взаимодействия государства, общества и частных лиц.

Первые законодательные механизмы были обусловлены Федеральным законом № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», в последующем Федеральным законом № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», позволяющим государственным и муниципальным учреждениям вносить имущество, при определенных условиях, в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника. Таким образом, участие в создании новых юридических лиц позволяет совместно инвестировать в развитие образования, в том числе и через объекты недвижимости. Одной из базовых идей Федерального закона № 83-ФЗ была идея финансирования на конкурсной основе самой образовательной услуги, что потребовало совершенствования управления системой образования и всеми её ресурсами, а также введения современных экономических механизмов в систему управления.

Новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает возможность сочетания государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования, сетевую форму реализации образовательных программ с использованием ресурсов нескольких организаций, предоставляет возможность осуществлять обучение различным юри-

дическим лицам и индивидуальным предпринимателям, возможность формирования попечительских советов и других коллегиальных органов управления, введения институтов независимой оценки качества образования и общественной аккредитации организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Особо следует отметить возможность частных организаций получать субсидии на возмещение затрат на осуществление образовательной деятельности и создание образовательными организациями высшего образования хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности. Для развития положений нового закона потребуется внесение согласованных положений в гражданское законодательство, в налоговое и бюджетное.

Государство обращается к обществу за поддержкой в области образования. Конкурентная среда (когда не только государственные и муниципальные организации уполномочены оказывать образовательные услуги и получать финансовую поддержку) позволяет повысить качество образования, привлечь в него наибольшее количество лиц.

По мнению некоторых специалистов, от государственных школ частные школы отличаются финансовой эффективностью, быстротой реагирования на возникающие проблемы и подотчетностью родителям учеников. Государственные школы легче избегают ответственности за низкое качество образования, так как они в основном подотчетны чиновникам и в меньшей степени — родителям учащихся. Государственное регулирование, даже будучи направлено на защиту потребителей и поддержание высоких стандартов зачастую просто идеологически ограничивает те образовательные услуги, которые негосударственный сектор мог бы предоставить. Нередко навязанные государством правила игры мешают развитию более эффективных механизмов распределения прав и обязанностей в образовании [6. С. 78]. Полагаем, что основная проблема «тяжеловесности» государственных и муниципальных образовательных организаций связана со сложным механизмом осуществления государственных закупок.

Наиболее удобными формами государственно-частного партнёрства в сфере образования являются попечительские и управляющие советы образовательных организаций.

Новый закон не обходит вниманием такой институт общественного взаимодействия, как общественная или профессионально-общественная аккредитация образовательных организаций. Стандарты нового поколения позволяют достаточно гибко подходить к содержанию профессиональных образовательных программ в соответствии с заказом и работодателей, и студентов. Сегодня появляются примеры подготовки студентов для конкретного

реального работодателя. Образовательные организации высшего образования создают фонды целевого капитала, родительское сообщество, можно сказать, также активно участвует в формировании фондов целевого капитала, направляя собранные пожертвования на нужды образовательных организаций.

Широкое применение муниципальными образовательными организациями получил аутсорсинг. Аутсорсинг позволяет государственному или муниципальному образовательному учреждению передать какую-либо свою функцию: ведение бухгалтерии, содержание здания, организацию питания, транспортные услуги – частному партнёру.

Президент РФ в своём указе отмечает важность и необходимость более широкого внедрения эффективных технологий социальной работы, предполагающих опору на собственную активность людей, предоставление им возможности участвовать в решении своих проблем наряду со специалистами, поиск нестандартных экономических решений.

В то же время российское государство традиционно управляет сферой образования, гарантируя конституционное право каждого человека на образование, что не даёт ему возможности полностью отказаться от контроля за деятельностью системы образования. Высокая степень бюрократизации, постоянно меняющаяся нормативно-правовая база в сфере образования подчёркивают отсутствие нормативного закрепления гарантий сотрудничества государственных и муниципальных органов власти при реализации совместных проектов и их возможной ответственности за результат, что вызывает наибольшие опасения у частных партнёров. При этом и экономически прогрессивные руководители образовательных организаций чаще всего рискуют быть обвиненными в «превышении должностных полномочий» или «нецелевом использовании бюджетных средств», что является достаточно серьёзным сдерживающим фактором и требует нововведений в бюджетное законодательство. Сдерживающим фактором также является жёсткая административная вертикаль, не позволяющая на местах принимать самостоятельные ответственные решения, что и требует законодательного обеспечения. Законодательное признание возможных рисков при реализации среднесрочных и долгосрочных проектов, ясное разграничение прав и обязанностей, а также установление ответственности, разработка научного обоснования и понятийного аппарата частно-государственного партнёрства должны привести к более широкому и эффективному применению соответствующих механизмов.

Социально-ориентированные формы государственно-частного партнёрства уже много лет работают в сфере образования, новый закон позволяет легитимизировать эти формы. В то же время муниципальные образования, выступая учредителями большинства общеобразовательных и дошкольных

организаций, с осторожностью относятся к новым формам, законодательно не закреплённым, формально дистанцируясь от них. Активному применению может содействовать разработка типовых регламентов, обеспечивающих реализацию возможностей государственно-частного партнёрства в образовании на региональном и муниципальном уровнях; разработка предложений по созданию локальной нормативной базы образовательных организаций, направленной на внедрение правовых механизмов государственно-частного партнёрства в образовании; развитие правовой культуры на локальном уровне образовательных учреждений, освоение современных проектных подходов к внедрению государственно-частного партнёрства в образовании.

1. Абдрахманов, А.И. Государственно-частное партнерство в России и государствах Западной Европы: политологический анализ: автореф. дис. ... канд. полит. наук / А.И. Абдрахманов. – М., 2013. – 25 с.
2. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев и др. – М.: Изд. дом гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2010. – С. 123 – 287.
3. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства: Организация Объединенных Наций, 2008 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/publications/pdfs/efficient_management_guide_rus.pdf1 (дата обращения 12.02.2014).
4. Спиридонов, А.А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования / А.А. Спиридонов // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия. – М.: РАГС, 2010. - С. 14–19.
5. Ульянцева, Ю.С. Правовое регулирование частно-государственного партнерства в сфере образования в Российской Федерации / Ю.С. Ульянцева // Право и образование. – 2012. - №12. – С. 28–31.
6. Фрумин, И.Д. Частно-государственное партнерство в образовании: уроки международного опыта / И.Д. Фрумин, П.П. Поляруш // Вопросы образования. - 2008. - №2. – С.73–106.
7. Financing education in developing countries: An exploration of policy options // World Bank. - Washington, DC. URL: http://www.academia.edu/1228730/Financing_Higher_Education_in_Developing_Countries (дата обращения 12.02.2014).