

УДК 330.341.42:37

О.Д. ТРУНОВА, стажер-исследователь Центра прикладной экономики
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: ODTrunova@hse.ru

М.В. СИЛИН, стажер-исследователь сектора исследований
государственно-частного взаимодействия Научно-учебной лаборатории
междисциплинарных эмпирических исследований
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: mvsilin@hse.ru

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Статья посвящена анализу реализации механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере образования за рубежом и в России. Исследование заключается в выявлении особенностей применения инструмента ГЧП в образовании, для чего были рассмотрены различные подходы к определению понятия государственно-частного партнерства, проиллюстрирована схема действия соответствующего механизма. В дополнение к этому авторами была составлена классификация зарубежных форм ГЧП в сфере образования, отражающая комплекс подходов ряда специалистов в данном направлении. На ее основе был проведен сравнительный анализ существующих форм, аналоги которых есть в России. Таким образом, были выявлены ключевые особенности российского и зарубежного опыта реализации государственно-частного партнерства в сфере образования. Результаты анализа могут быть широко использованы при проведении прикладных исследований соответствующей тематики.

***Ключевые слова:** государственно-частное партнерство (ГЧП); ГЧП в образовании; ГЧП в образовании за рубежом; особенности ГЧП в сфере образования; ГЧП в образовании в России; классификация ГЧП в сфере образования; механизмы ГЧП в сфере образования*

В условиях стремительных темпов современной экономической жизни общества, как у развивающихся стран, так и у государств с развитой экономикой, возникает необходимость искать новые направления для развития, разрабатывать наиболее эффективные инструменты управления ресурсами и осуществлять поиск решений глобальных проблем. Следовательно, перспективы развития и отдельно взятого региона, и страны в целом во многом зависят от грамотной выстроенной политики органов государственной власти и действий представителей частного сектора.

В последние десятилетия все большую актуальность приобретает вопрос использования механизма государственно-частного партнерства (ГЧП), который способен мобилизовать определенные незадействованные в экономике резервы, оказать воздействие на экономическое развитие и эффективность управления государственной или муниципальной собственностью. Несмотря на увеличивающееся количество работ по данной тематике, авторы которых рассматривают это явление с различных точек зрения, представить единое всеобъемлющее определение государственно-частного партнерства

проблематично. Характер государственно-частных партнерств зависит от множества факторов, таких как степень развития рыночных отношений, развитость законодательства, национальные особенности, отраслевая специфика и др. [3].

Подходы к определению государственно-частного партнерства

Для понимания сущности ГЧП необходимо, прежде всего, определить его ключевые признаки и характеристики, которые позволят разграничить данное понятие с другими типами взаимодействия государства и бизнеса. Комитет по научной и технологической политике Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в качестве таких признаков ГЧП выделяет следующие [14]:

- а) участниками партнерства являются как государственные, так и частные организации;
- б) взаимоотношения сторон носят партнерский, равноправный характер;
- в) отношения сторон партнерства зафиксированы в официальных документах (контрактах, договорах и т.п.);
- г) партнеры имеют общие цели, для достижения которых они объединяют свои вклады;
- д) получение и использование совместных результатов основано на распределении между партнерами соответствующих расходов и рисков.

Отличительной особенностью государственно-частного партнерства считается то, что именно при данном типе взаимодействий государство в лице своих уполномоченных органов не реализует властные отношения, а выступает в роли партнера при достижении совместно с представителями бизнеса общественно значимых целей. Поэтому стремительно развивающийся в последнее время в России институт государственного заказа, по мнению некоторых специалистов, не может быть отнесен к механизму государственно-частного партнерства, так как между государством и бизнесом при формировании и размещении государственного заказа складываются преимущественно отношения типа «заказчик – исполнитель» [3].

Сущность ГЧП отражают определения данного термина, которые используются в литературе. Трактовки разных авторов имеют свои особенности и отличия: ряд специалистов делает акцент на социальных выгодах и сопутствующих рисках [7], другие же – на нормативно-правовом регулировании. В качестве примеров можно привести несколько наиболее часто используемых определений. Так, ГЧП представляет собой:

- «партнерство между общественным (государственным) сектором и частным сектором с целью выполнения проектов или предоставления услуг, которые традиционно поставляются государственным сектором. В ГЧП проявляется наличие у каждой из сторон определенных преимуществ в выполнении специфических задач по сравнению с партнером» [10, с. 216];
- «модель финансовых отношений, позволяющая государственному сектору использовать частный финансовый капитал так, чтобы расширить возможности как государства, так и частной компании» [12, с. 546].

Можно заметить, что все определения сходятся в том, что ГЧП – это форма совместного участия государства и бизнеса в общем проекте. Ключевое важное

требование ГЧП – консолидация частных и государственных (муниципальных) ресурсов, т.е. как только государственные ресурсы вовлекаются в проект – он тут же становится социально значимым. Иначе у государства просто отсутствуют причины предоставлять общественные ресурсы бизнесу. Следовательно, с данной точки зрения, ГЧП необходимо там, где «другие формы организации бизнеса не могут эффективно предоставлять общественные услуги» [9, с. 5].

В мировой практике прослеживается тенденция активного применения ГЧП в инфраструктурных отраслях, в том числе и в областях социальной инфраструктуры. Основываясь на результатах исследования Е.А. Семеновой [4], можно заметить, что в наиболее развитых странах механизм государственно-частного партнерства применяется в образовании и здравоохранении гораздо чаще, чем в каких-либо других областях. Это, вероятно, объясняется тем, что возникает необходимость тесного и продуктивного сотрудничества бизнеса и государства в разработке и реализации значительных по масштабу проектов и программ, целью которых является решение острых социально-экономических задач.

Механизм ГЧП в сфере образования

Форма ГЧП в образовании во многом зависит от объекта партнерства, на который направлены действия партнеров. Объектом могут быть земельные участки, здания и сооружения, оборудования и другое имущество социального и культурного назначения. Результаты интеллектуального и творческого труда также могут быть рассмотрены в качестве объектов прав собственности и, соответственно, могут служить объектами государственно-частного партнерства в образовании. Собственность на интеллектуальную продукцию, которая была создана в процессе работы, а также все необходимые при данном виде объекта условия должны прописываться в контракте.

При реализации механизма ГЧП в сфере образования серьезное значение имеет определение отношений собственности: владение, пользование, распоряжение. Причиной возникновения данной особенности является отсутствие возможности передать бизнес в постоянное распоряжение в государственную собственность из-за ограничений в законодательстве. Согласно закону «Об образовании в Российской Федерации», объекты инфраструктуры государственного образовательного учреждения приватизации не подлежат. Таким образом, если речь идет о реконструкции и дальнейшей эксплуатации зданий и инфраструктуры образовательного учреждения, отношения собственности частного партнера будут определены как «пользование» и «распоряжение». «Владение» возможно только в случае реализации проекта ГЧП «с нуля», когда частный партнер задействован на стадии проектирования, строительства и дальнейшей эксплуатации образовательного учреждения.

Важно учесть, что имущество государственного партнера (ГП) может принадлежать федеральным региональным или муниципальным органам власти и закрепляться (или не закрепляться) за образовательным учреждением, т.е. принадлежать [2].

Образовательные учреждения классифицируются по форме собственности на государственные, муниципальные, негосударственные. Государственные и муниципальные образовательные учреждения могут быть автономными, бюд-

жетными, казенными. Услуга образовательного учреждения включает реализацию образовательной программы, предоставление дополнительной платной образовательной услуги (обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин). В ситуации, когда предоставление образовательных услуг входит в перечень интересов партнеров, необходимо учесть тип учебного учреждения (дошкольные, общеобразовательные, учреждения профессионального и послевузовского профессионального образования, учреждения дополнительного образования, специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья). Для каждой категории характерна соответствующая специфика, которая требует компетенции инвестора: различные стандарты, которые необходимо учесть как на этапе проектирования и строительства, так и непосредственно при предоставлении образовательных услуг: в заведениях для детей дошкольного возраста – они одни, в школах – другие, в специальных учреждениях для детей с ограниченными возможностями здоровья – третьи.

В роли ГП могут быть государственные и муниципальные органы, государственные и муниципальные образовательные учреждения. Частными партнерами (ЧП) могут быть разные субъекты (индивидуальный предприниматель, юридическое лицо российского или иностранного государства и др.). Отметим, что ЧП в сфере образования могут быть и негосударственные образовательные учреждения.

При реализации ГЧП в образовании важным является определение обязательств частного партнера по контракту. Ими могут быть выполняемые работы по строительству объекта партнерства (строительство объекта, реконструкция/ модернизация, расширение) либо деятельность (кроме строительных работ) с использованием объекта партнерства (обслуживание, управление, эксплуатация, предоставление услуг). Данные критерии выявлены на основе практики реализации проектов ГЧП в России с учетом действующего российского гражданского законодательства, федеральных законов «О концессионных соглашениях», «О некоммерческих организациях», «Об образовании в Российской Федерации» [2]. Предложенный Д.Н. Ефремовым [2, с. 4] механизм ГЧП в сфере образования с учетом выявленных критериев представлен ниже (рис. 1).

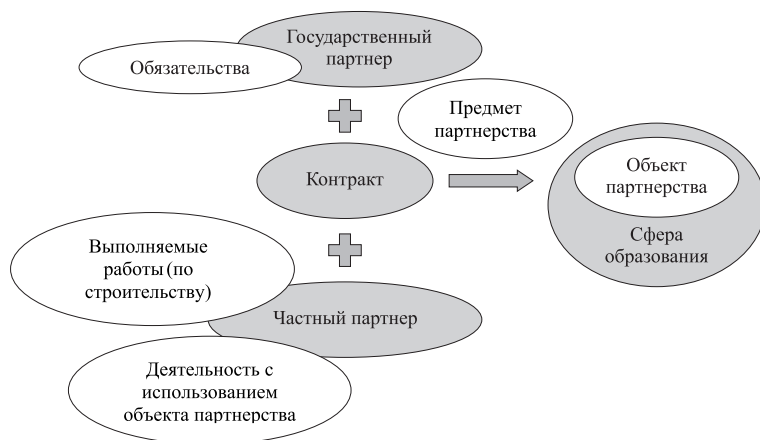


Рис. 1. Механизм ГЧП в сфере образования

Благодаря схеме можно наглядно увидеть механизм действия ГЧП в сфере образования и отметить его ключевые характеристики: государственный (государственные и муниципальные органы, государственные и муниципальные образовательные учреждения) и частный партнеры (индивидуальный предприниматель, юридическое лицо, группа юридических лиц) заключают соглашение (контракт) по поводу определенного объекта – того, на что направлены действия партнеров. При этом важно, что он собой представляет, к какому виду относится – земельные участки, здания, сооружения, другое имущество, результаты интеллектуальной деятельности и творческого труда. В контракте закреплены все необходимые при данном объекте условия и учтены основные положения, согласно которым устанавливаются обязательства, возложенные на государственного партнера, а также деятельность, за которую ответственен частный партнер. В обязательства ЧП включаются строительные работы (строительство нового объекта, реконструкция) либо другая деятельность, связанная использованием объекта (обслуживание, управление, эксплуатация, предложение услуг). Предметом партнерства и являются данные обязательства, которые зафиксированы в условиях контракта.

Практика ГЧП в сфере образования в России и за рубежом

По мнению некоторых специалистов, применение механизма ГЧП в образовательной сфере за рубежом имеет ярко выраженную социальную направленность. Инструмент государственно-частного партнерства преимущественно используется для того, чтобы у всех категорий граждан была возможность получения образования. Особое внимание направлено на малоимущие семьи, женские школы и одаренных детей.

В процессе проведения исследования была создана классификация, которая наиболее полно отражает весь спектр видов и механизмов ГЧП в образовании, реализующихся на сегодняшний момент времени. Представленная типология составлена на базе результатов исследований ряда авторов [5; 8; 11; 13], отражая комплекс подходов разных специалистов в классифицировании типов ГЧП в образовании за пределами РФ (рис. 2).



Рис. 2. Классификация видов ГЧП в образовании за рубежом

В России академическая литература на данную тему, а соответственно и единая классификация видов ГЧП пока отсутствует. Однако на основании составленной типологии форм государственно-частного партнерства за рубежом можно определить, какие разновидности на данный момент нашли практическое применение в нашей стране, а какие – нет.

Контрактные виды ГЧП

К группе «Контрактные ГЧП» относятся частное управление государственными школами, вложения в инфраструктуру (включая строительство), оказание части образовательных услуг на коммерческой основе, проведение инновационных разработок и исследований и т.д. [5].

Количество контрактных видов ГЧП в образовании в зарубежных странах по состоянию на 2009 год составило 92 проекта, реализованных в 47 странах по всему миру [13], что говорит о широком распространении использования данной разновидности государственно-частного партнерства.

а) контракты на управление

Как показывает практика, управленческие функции во многих государственных и муниципальных школах выполняются государством неэффективно. По этой причине в ряде стран стало актуальным привлечение негосударственного сектора к управлению образовательным учреждением посредством заключения контракта, который может заключаться как с одной школой, так и с целой группой образовательных учреждений. Это может быть финансовое управление, управление персоналом или долгосрочное планирование [8].

Наиболее яркие примеры практики таких контрактов – это так называемые государственные школы, учреждаемые на основе хартии (charter schools) в США, программа Fe Y Alegria в Латинской Америке, контрактные школы (contract schools) и т.д.

Школами, учреждаемыми на основе хартии, являются нерелигиозные государственные школы, которые обладают значительной автономией (утверждается хартией) по сравнению с обычными государственными школами. В действительности эти учреждения управляются определенной общественной организацией или группой (например, группой преподавателей). Хартия представляет собой заключенный с этой организацией контракт на срок от 3 до 5 лет, на основании которого и учреждается школа. В нем содержится информация о целях создания и миссии образовательного учреждения, программах и методах оценки эффективности. Данные хартии могут быть предоставлены на уровне местного управления. Ответственность за качество образования и соблюдение условий контракта ложится на соответствующую группу или организацию, и в случае ненадлежащего исполнения хартия может быть отозвана.

Другой пример – Программа Fe Y Alegria (FuA) – неправительственная организация, находящаяся под контролем иезуитского ордена католической церкви. В сферу деятельности этой организации входит не только управление объектами дошкольного, начального и среднего образования, но и профессиональное обучение граждан в беднейших общинах Испании и Латинской Америки. Ее целью является предоставление качественного образования бедным

слоям населения (хотя бы в рамках базового курса обучения). Подавляющая часть участников программы – сельские школы или те, что находятся на окраинах городов. Такие школы ориентированы на развитие латиноамериканских общин. Местные общины в праве приглашать ФуА для создания и строительства школ, при этом они (общины) самостоятельно покрывают расходы на строительство и эксплуатацию образовательных учреждений [8].

Управление контрактными школами осуществляется частной структурой, при этом право собственности и обязательства по финансированию принадлежит государству. Для учащихся обучение в школах данного типа бесплатно. Как показывает практика, объектом такого управления становятся школы, имеющие далеко не самые высокие показатели.

При создании контрактных школ с частным партнером могут заключаться два вида соглашения (контракта): управленческий – управление школой осуществляет частный партнер, однако все сотрудники (и преподавательский состав, и другие работники, находящиеся в штате) нанимаются государством; операционный, где, в том числе и наймом, занимается частная организация. И в том, и в другом случаях определяется фиксированная оплата частному партнеру либо за каждого учащегося, либо за все управление школой. В контрактных школах отличием от предыдущих примеров (школ, учрежденных на основе хартий и ФуА) является специфика отношений сотрудничества между государством и частным сектором. В то время как в «charter schools» общественные организации участвуют в управлении и принимают активное участие в развитии школ больше на общественных началах, в случае с ФуА прослеживается и явный акцент на национальный характер – поддержка и усиление роли латиноамериканских общин, в контрактных школах сотрудничество осуществляется в большей степени на основе коммерческого интереса.

Подобие школ, учреждаемых на основе хартии, в России представляет Совет школы – коллективный орган управления. Его наличие является примером развития общественного управления в российской системе общего образования. То есть в дополнение к органам государственной власти создаются общественные органы, в состав которых входят представители учительского и ученического коллективов, родителей и общественности. В перечень обязанностей Совета может входить помощь в разработке плана развития школы, участие в налаживании функциональных связей с учреждениями культуры и спорта с целью организации досуга учащихся, утверждение локальных актов образовательного учреждения в рамках соответствующей компетенции, координация деятельности общественных организаций, созданных в школе и т.д. Однако по сравнению с зарубежным аналогом – государственными школами, утвержденными на основе хартии, в российской практике Совет школы обладает меньшими по объему компетенциями и полномочиями.

б) образовательные ваучеры и стипендии

Общая схема действия данной разновидности ГЧП выглядит следующим образом: семьям вручаются государством ваучеры, которые они вправе «вложить» в образование своих детей, выбрав по своему усмотрению любого поставщика образовательных услуг. Поэтому ряд стран вместо привлечения негосударственного сектора в управление школой считает более целесообразным покупать места для учащихся в частных образовательных учреждениях,

доступ к образованию расширяется без дополнительных затрат на строительство и обеспечение необходимыми ресурсами новых школ. Другие государства применяют данный механизм для предоставления доступа к специализированным услугам, которые не может обеспечить государственный сектор.

В Швеции в 1992 г. государство ввело обязательство для муниципальных властей, согласно которому на них возлагается более 80% затрат на учащегося в любой выбранной родителями школе. При этом образовательное учреждение для того, чтобы принять участие в данном сотрудничестве, обязательно должно быть приведено в соответствие определенным требованиям. В других государствах в подобных программах могут участвовать все некоммерческие частные школы.

В России такой тип соглашения также используется в Пермском крае, в виде механизма финансирования поставщика услуги или так называемого нормативно-подушевого финансирования, когда средства «следуют» за конкретным ребенком [1]. Однако фактически он действует по принципу госзакупок, где отношения между сторонами устанавливаются по схеме «заказчик-исполнитель». Поэтому отнести этот тип к механизму ГЧП в образовании в чистом виде будет неверно.

в) участие частного сектора в инфраструктурных проектах

Частный партнер берет на себя обязанность по исполнению проектов инфраструктуры в сфере образования. Это может быть строительство или обеспечение оборудованием зданий образовательных учреждений. Право владения соответствующими объектами может принадлежать как государственному сектору, так и в некоторых случаях оставаться у частного партнера, что оговаривается в условиях контракта (по истечении которого эти права в любом случае переходят государству).

Такой вид контракта содержит ряд специфических для него особенностей. Например, срок действия соглашения между партнерами обычно составляет 25-30 лет, при этом определяется перечень выполняемых услуг и стандартов качества работ. Государственный партнер оставляет за собой право на предоставление основных услуг (образовательных), а частный – инвестирует средства в школьную инфраструктуру и обеспечивает реализацию вспомогательных (содержание и эксплуатацию зданий). Условия соглашения могут различаться в зависимости от конкретного случая, однако основная форма остается неизменной.

Фактически речь идет об инвестиционном проекте, где выбор частной компании осуществляется на основе конкурсной процедуры. Так, частный консорциум в рамках долгосрочного соглашения с государством занимается разработкой, строительством и эксплуатацией школ. Наиболее яркий пример такого контракта – широко известная программа Private Finance Initiative или PFI, создателем которой является Великобритания. Позднее реализацией аналогичных проектов стали заниматься Австралия, Канада и другие страны. Основная цель – расширение участия частного сектора в финансировании и строительстве инфраструктуры объектов сферы образования [8].

Наиболее развитым субъектом в России с точки зрения организации внедрения механизма ГЧП, а также имеющегося опыта реализации является г. Санкт-Петербург. В сфере образования известность получил масштабный

проект создания нескольких детских садов и школ в новых районах города «Славянка» и «Новая Ижора». Основными предпосылками выбора инструмента ГЧП стали необходимость обеспечения доступности образовательных услуг для населения новых жилых районов и предоставления их на качественном уровне. При этом наличие опыта использования ГЧП в других областях позволило заимствовать определенные механизмы его реализации по отношению к объектам социальной инфраструктуры, а сформированная институциональная база, отлаженная схема взаимодействия участников и государственная поддержка послужили надежной опорой в осуществлении проекта.

В Санкт-Петербурге действует целый спектр исполнительных органов государственной власти в рамках развития государственно-частного партнерства в регионе. Комитет по инвестициям осуществляет первичный отбор проектов для определения целесообразности их реализации с использованием схемы ГЧП на основе анализа концепции проекта, в его обязанности также входит общий контроль над соответствием ГЧП-проектов законодательству РФ. Межведомственная комиссия рассматривает предлагаемый для реализации проект и при принятии решения о необходимости его реализации по схеме ГЧП, инициирует принятие постановления Правительства о проведении конкурса. Профильные комитеты отвечают за ряд решений по проекту ответственные за сопровождение проекта в рамках своих полномочий и обязанностей. Специально созданное юридическое лицо – Управляющая компания – контролирует деятельность победителя конкурса (партнера) после заключения Соглашения о ГЧП и отвечает за реализацию конкурса. Организатор конкурса – СПб ГБУ «Агентство стратегических инвестиций» уполномочено Правительством Санкт-Петербурга осуществлять официальное взаимодействие с участниками конкурса, координацию работы команды проекта, подготовку конкурсной документации по проекту и проведение всех конкурсных процедур.

г) взаимодействие в сфере разработок инноваций и проведения исследований

У. Дрэшер и Б. Харрис [11] выделяют такой тип взаимодействия, как отдельную разновидность контрактных форм ГЧП. В данном случае партнерство касается преимущественно сферы высшего образования: речь идет о взаимодействии государственного сектора, бизнес-структур и учреждений, занимающихся научно-исследовательской деятельностью. Имеется в виду реализация государственных программ, поддерживающих соответствующие партнерские отношения в области проведения промышленных (отраслевых) исследований и способствующих развитию коммерциализации в исследовательской сфере [11].

В некоторых странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), проекты партнерства промышленного сектора встречаются чаще с исследовательскими институтами, чем с университетами и лабораториями. В настоящий момент развитию ГЧП между университетами и промышленным сектором в сфере исследований и инноваций способствует ряд факторов. Например, растет скорость перехода к так называемой экономике знаний (высшему этапу развития постин-

дустриальной экономики), стремительно развивается глобализация. При этом бюджетные ограничения и стандартизированный подход, диктуемые государством в научно-исследовательской сфере, ведут к большим издержкам, что актуализирует поиск альтернативных вариантов проведения и финансирования исследований.

В последние годы правительство Великобритании уделяет особое внимание стимулированию участия частного сектора в сфере исследований и разработок. Власти поддерживают данное взаимодействие с помощью финансирования и создания специальных научно-исследовательских советов. Данная тенденция наиболее ярко проявляется в странах ОЭСР и в Канаде, где деятельность государственных лабораторий приобрела не только большую ориентированность на клиента, но и стала носить более прикладной характер [11]. То есть в случае когда ученые сталкиваются с проблемой ограниченности ресурсов для финансирования научных исследований (особенно в тех сферах, которые не востребованы на данный момент времени), реализация нового механизма стимулирования интереса у инвесторов с помощью ГЧП становится особенно актуальной. Аналогичная ситуация наблюдается и в США. По мнению комитета ОЭСР, основная причина сложившейся ситуации заключается в соответствующих национальных особенностях и специфике структурной организации финансирования научных исследований. Связь исследовательской сферы с отраслями промышленности может оказать значительное влияние на направление развития области научных разработок, их актуализацию в соответствии со спецификой деятельности инвесторов [11].

В России подобное сотрудничество на практике реализуется в нескольких формах, в частности в виде создания малых инновационных предприятий (МИП), которые создаются при вузах и НИИ. Бюджетные научные и образовательные учреждения в целях капитализации накопленных знаний могут выступать соучредителями предприятий, которые осуществляют внедрение в практическое применение созданных на базе университетов интеллектуальных продуктов (изобретения, базы данных, программы для ЭВМ, ноу-хау и др.). Так, вузы вправе учреждать МИП с долей собственности учебного заведения, при этом другими учредителями могут быть и физические, и юридические лица. Ключевая задача, стоящая перед МИП, заключается в преодолении разобщенности между исследователями и бизнес-структурами, а также ускорение процесса внедрения инноваций.

д) контракты на предоставление вспомогательных профессиональных услуг (аутсорсинг)

В сфере образования за рубежом данный тип соглашений стремительно обретает популярность. На этапе становления этого вида сотрудничества спектр предоставляемых услуг был достаточно узок и ограничивался в основном клининговыми услугами, однако сейчас на основе аутсорсинга заключаются контракты на разработку учебных программ, профессиональную переподготовку преподавательского состава и т.д. Пример такого сотрудничества – сеть школ Pitagoras в Южной Америке, в услуги которой входит помощь образовательным учреждениям в предоставлении целого комплекса мер по улучшению их деятельности (разработка учебных планов, техническая

поддержка, обеспечение учебными материалами, проведение тренингов для учителей и др.).

Как показывает практика, обычный срок действия такого контракта составляет один календарный год, в течение которого в дополнение к реализации всех условий со стороны Pitagoras также осуществляется мониторинг деятельности и оценки качества предоставляемых услуг непосредственно самим руководством данной организации [8].

В России подобный вид взаимодействия не так развит, как за рубежом. Широкое распространение на практике получило сотрудничество на основе аутсорсинга на оказание клининговых услуг в образовательных учреждениях, однако именно в образовательном процессе такой вид взаимодействия отсутствует.

При рассмотрении контрактных типов ГЧП в образовании примечательно, что в зарубежных и российских проектах делается акцент преимущественно на обеспечение доступа к образованию всех категорий населения (в рассмотренных видах кроме взаимодействия в сфере инноваций). Существует мнение, что частные школы способны предоставить обучение тем детям и подросткам, которые не посещают государственные образовательные учреждения по различным причинам (жители труднодоступных районов, «уличные» дети и другие маргинальные группы). Объяснением этого служит то, что «негосударственный сектор более приспособлен к работе на местном уровне в маломасштабных проектах, то есть речь идет о школах, которые создаются под конкретный спрос на образовательные услуги, «заточенные» под нужды местного населения» [8].

Группа «многосторонние или институциональные партнерства»

Данный вид партнерства был инициирован сравнительно недавно, и до сих пор немногие ученые выделяют его в качестве отдельной разновидности ГЧП. Возможно, потому, что при такой форме взаимодействия не предполагается обязательного извлечения прибыли для частного партнера – по сути ключевого условия участия частного сектора в таком сотрудничестве. Однако У. Дрешер, а также Р. Сайфуллин считают, что многосторонние партнерства, во-первых, представляют не что иное, как разновидность ГЧП в образовании, во-вторых, являются отдельным видом, отличным от контрактных форм в соответствующей классификации. Здесь речь идет о более масштабном, глобальном уровне сотрудничества контрагентов и объектов соглашений в целом. Фактически мы имеем дело с корпоративной социальной ответственностью. Она проявляется в участии бизнеса в решении проблем, традиционно находящихся в ведении государства, на первом месте здесь находится сфера образования.

На первый взгляд, для частного партнера отсутствуют материальные стимулы для участия в таком виде сотрудничества, однако, по мнению И. Краснопольской [6], компании извлекают из этого выгоды иного характера: повышение позиций в профессиональных рейтингах, получение дополнительных знаков отличия (аккредитаций и сертификатов), усиление своих позиций на рынке и т.д. При этом максимально активные в социальном плане компании могут даже выступать в качестве «агентов социальных изменений» [6]

на определенном уровне. И фактически играют частично роль третьего сектора с точки зрения выполняемых функций, принимают непосредственное участие в сфере гражданского общества. Такое сотрудничество в какой-то мере «выходит за рамки экономической и рыночной сфер, организации становятся институциональными акторами, связывающими государство, рынок, и общество» [6].

Как показывает практика, в большинстве случаев в таких многосторонних или институциональных партнерствах частным сектором являются транснациональные компании (ТНК), которые так или иначе вовлечены в образовательный процесс совместно с агентствами Организации Объединенных Наций (ЮНЕСКО, Всемирный банк, ЮНИСЕФ), международными финансовыми институтами, различными общественными организациями [11].

Примером служит проведенная в г. Санкт-Петербурге в ноябре 2006 г. международная конференция «Болонский процесс: качество образовательных программ в современных университетах». Темой данного мероприятия стала реализация реформы в сфере высшего образования (внедрение единой системы образования с точки зрения ступеней обучения в университетах – European Higher Education Area (ЕНЕА)). Среди ключевых участников – московский офис ЮНЕСКО и одна из крупнейших мировых компаний «Бритиш Петролеум». Другим примером служит заключение ЮНЕСКО мирового соглашения с компанией «Майкрософт» об использовании информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) с целью развития сферы образования. Ориентированное на ускорение социально-экономического роста сотрудничество началось в ноябре 2004 г. [11].

Заключение

Опыт использования механизма государственно-частного партнерства в сфере образования в зарубежных странах и на территории РФ существенно отличается. Разница в развитии ГЧП в России и за рубежом может объясняться временными факторами: за границей ГЧП фактически берет начало еще в XVIII-XIX вв., когда имели место первые формы взаимодействия частного и государственного сектора и по сей день существуют, тогда как в России формирование данного механизма находится на этапе становления. Опыт зарубежных стран не только более многогранен, но и допускает больше вариаций и разнообразия.

Реализация механизма государственно-частного партнерства в России не имеет системного подхода. Отдельные примеры практического применения данного инструмента не позволяют объективно оценить не только уровень развития ГЧП в нашей стране, но и эффективность внедрения соответствующего механизма в сфере образования.

Уровень развития ГЧП в различных регионах России существенно варьируется. Однако есть основания предполагать, что в будущем будет наблюдаться стандартизация подходов к разработке и реализации проектов на территории нашей страны и приведение к единообразию форм и подходов к пониманию государственно-частного партнерства. На уровень развития ГЧП влияют национальные, политические, социально-экономические особенности,

характерные для той или иной территории. Даже в рамках одной страны могут наблюдаться серьезные различия.

В дальнейшем в рамках данного исследования планируется поиск более детального материала по проектам ГЧП в сфере образования, как в России, так и в зарубежных странах. А также глубокий анализ информации и проведение глубинного интервью с участниками реальных проектов – как с представителями частного сектора, так и со стороны государственной власти.

Список литературы

1. *Гаджиева Л.А.* Об использовании возможностей негосударственного сектора для решения проблем доступности дошкольного образования: эксперт. анализ // Вопросы гос. и муницип. управления. 2012. № 4. С.169–176.
2. *Ефремов Д.Н.* Типология форм государственно-частного партнерства в сфере образования // Экон. журнал. 2012. № 25. С.1–9.
3. *Молчанова О.П., Лившин А.Я.* Государственно-частное партнерство в образовании. М.: КДУ, 2009. 242 с.
4. *Семенова Е.А.* Партнерство государства и бизнеса в интересах инновационного развития в странах ОЭСР // Аналит. обзоры РИСИ. 2007. № 4. С.20–35.
5. *Сайфуллин Р.И.* Зарубежный опыт государственно-частных партнерств и их роль в развитии образования // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 1. С.62–68.
6. *Социально-активные компании более конкуренты: эксперт. сайт Высшей школы экономики “OPEN ECONOMY”* [Электронный ресурс]. URL: <http://opes.ru/1704981.html> (дата обращения: 20.11.2014).
7. *Холодная Н.Д.* Государственно-частное партнерство – новый тип отношений в российской экономике // Вопросы гос. и муницип. управления. 2009. № 2. С. 42–56.
8. *Фрумун И.Д., Поляруш П.П.* Частно-государственное партнерство в образовании: уроки международного опыта / Российское образование: Тенденции и вызовы: сб. ст. и аналит. докл. / сост. В.А. Мау и др. М.: Дело, 2009. С. 235–265.
9. *Шадрина Е.В., Виноградов Д.В.* Государственно-частное партнерство как форма организации бизнеса // Вопросы гос. и муницип. управления. 2012. № 4. С. 5–19.
10. *Brinkerhoz J.M.* Assessing and Improving Partnership Relations and Outcomes: A Proposed Framework // Journal of Evaluation and Program Planning. 2002. Vol. 25. P. 215–231.
11. *Dresscher W., Harris B.* Public Private Partnerships in Education. A report by Education International. 2009. 184 p.
12. *Hodge G.A., Greve C.* Public-Private Partnerships: An International Performance Review // Public Administration Review. 2007. Vol. 67 (3). P. 545–558.
13. *Patrinos H.A., Barrera-Osorio F., Guáqueta J.* The Role and Impact of Public-Private Partnership in Education. Washington, D.C.: The International Bank of Reconstruction and Development, 2009. 116 p.

14. *Public-private Partnership for Innovation: Policy Rationale, Trends and Issues* / Organization for Economic Cooperation and Development. Paris: Headquarters, 2003.

Получено 13.11.2015

References

1. Hajiyeva, L.A. (2012), "On the use of private sector capacity to address the availability of pre-school education. Expert analysis", *Public Administration Issues*, no. 4, pp. 169–176.
2. Efremov, D.N. (2012), "The typology of the forms of public-private partnership in education", *E'konomicheskij zhurnal*, no. 25, pp. 1–9.
3. Molchanova, O.P. and Livshin, A.Y. (2009), *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v obrazovanii* [Public-private partnership in education], KDU, Moscow, Russia.
4. Semenova, E.A. (2007), "Government and business partnership in the interests of innovative development in the OECD", *Analiticheskie obzory RISI*, no. 4, pp. 20–35.
5. Saifullin, R.I. (2012), "Foreign experience of public-private partnerships and their role in the development of education", *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*, no. 1, pp. 62–68.
6. Higher School of Economics expert site "OPEN ECONOMY" (2015), "Socio-active companies are more competitors", available at: <http://opec.ru/1704981.html> (Accessed 11 October 2014).
7. Holodnaya, N.D. (2009), "Public-private partnership – a new type of relations in Russian economy", *Public Administration Issues*, no. 2, pp. 42–56.
8. Frumin, I.D. and Poliarush, P.P. (2009), "Public-Private Partnerships in Education: Lessons from International Experience", in Mau, V.A. (ed.), *Rossijskoe obrazovanie: Tendencii i vyzovy* [Russian Education: Trends and challenges], Delo, Moscow, Russia, pp. 235–265.
9. Shadrina, E.V. and Vinogradov, D.V. "Public-Private Partnership as a Form of Business Organization", *Public Administration Issues*, no. 4, pp. 5–19.
10. Brinkerhoz, J.M. (2002) "Assessing and Improving Partnership Relations and Outcomes: A Proposed Framework", *Journal of Evaluation and Program Planning*, no. 25, pp. 215–231.
11. Dresscher, W. and Harris, B. (2009), *Public Private Partnerships in Education. A report by Education International*, Brussels, Belgium.
12. Hodge, G.A. and Greve, C. (2007), "Public-Private Partnerships: An International Performance Review", *Public Administration Review*, vol. 67, no. 3, pp. 545–558.
13. Patrinos, H.A., Barrera-Orsorio, F. and Guáqueta, J. (2009), *The Role and Impact of Public-Private Partnership in Education*, The International Bank of Reconstruction and Development, Washington, D.C., USA.
14. *Public-private Partnership for Innovation: Policy Rationale, Trends and Issues* (2003), Organization for Economic Cooperation and Development, Headquarters, Paris, France.

IMPLEMENTATION FEATURES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN EDUCATION IN RUSSIAN AND INTERNATIONAL PRACTICE

Olga D. Trunova

*The Higher School of Economics Perm, 38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia
E-mail: ODTrunova@hse.ru*

Maksim V. Silin

*The Higher School of Economics Perm, 38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia
E-mail: mvsilin@hse.ru*

The article is dedicated to the analysis of implementation of public-private partnership (PPP) in the field of education in Russia and abroad. The study is to identify the features of the application of PPP instrument in education. For that reason different approaches to the definition of public-private partnership were considered, and scheme of the relevant mechanism was illustrated. In addition, the authors have compiled a classification of foreign forms of PPP in education, which reflects the range of approaches from a number of experts with regard to this aspect. On its basis, a comparative analysis of existing forms with corresponding analogues present in Russia was organized. Thus, the key features of Russian and foreign experience in implementing public-private partnership in education were identified. The analysis results can be further widely used in applied research on relevant topics.

Key words: public-private partnership (PPP); PPP in education; PPP in education abroad; PPP mechanisms in education; classification of PPP in education