

УДК 338.46:378

Р.И. САЙФУЛЛИН,
старший преподаватель

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВ И ИХ РОЛЬ В РАЗВИТИИ ОБРАЗОВАНИЯ

В статье раскрывается вопрос развития государственно-частных партнерств в сфере образования. Обобщаются взгляды различных авторов и международных организаций, а также предлагается авторское определение понятия государственно-частных партнерств. Приводится подробный перечень моделей и примеров ГЧП в образовании за рубежом.

За последние несколько лет в научной и деловой литературе все больше внимания уделяется таким элементам экономики знаний, как инновации, нанотехнологии, кластеры. Неоспоримым является тот факт, что все они требуют высококвалифицированных специалистов, определяющих как успех предприятий, так и дальнейшее развитие науки. Поэтому мы говорим о ведущей роли образования в развитии экономики.

Характерной чертой (а скорее, проблемой) современной системы образования и рынка труда является запрос организаций на специалистов с опытом работы.

Основные требования, предъявляемые в настоящее время к системе образования – это его практическая ориентация и максимально тесная связь с опытом работы в реально действующих предприятиях.

Система государственных образовательных стандартов в Российской Федерации не дает возможности организовать обучение в полном соответствии с требованиями рынка. Производственные, учебно-ознакомительные и преддипломные практики чаще всего не дают возможности ни студентам, ни работодателям в полной мере получить навыки практической работы.

Стоит также отметить и другие проблемы современного образования и рынка труда.

Во-первых, неизвестно, сколько нужно специалистов, чтобы удовлетворить запросы различных отраслей. Причем эта цифра должна учитывать не только текущую, но и перспективную потреб-

ность с учетом достаточно высокой волатильности рынка занятости.

Во-вторых, сегодняшняя система классификаторов не позволяет четко определить перечень должностей и профессий, для которых образовательные учреждения должны готовить специалистов. Также отсутствуют и утвержденные к ним в установленном порядке квалификационные требования.

Основная причина, порождающая эти проблемы – это отсутствие взаимопонимания и взаимодействия между сторонами, участвующими в процессе подготовки специалистов (государством, образовательными учреждениями и бизнес-структурами).

Очевидно, что решение поставленных проблем возможно только совместными усилиями. Практическая составляющая в образовательном процессе должна быть значительно расширена. Это понимают все стороны, и принципиальная схема решения проблемы построения эффективного взаимодействия образовательных учреждений и бизнес-структур при подготовке практико-ориентированных специалистов понятна.

Схема, представленная на нижеприведенном рисунке, отражает точку зрения автора, согласно которой каждая заинтересованная сторона должна осуществлять ту часть подготовки, в которой она наиболее компетентна, а именно:

– государственные органы – создавать условия для осуществления практико-ориентированного образования, внедряя соответствующие стандарты;

– образовательные учреждения всех уровней – давать базовые теоретические знания и знакомить с передовыми научными исследованиями, формируя системный и инновационный подход;

– бизнес-структуры – знакомить студента с практическими аспектами изучаемой специальности, способствуя адаптации получаемых знаний.

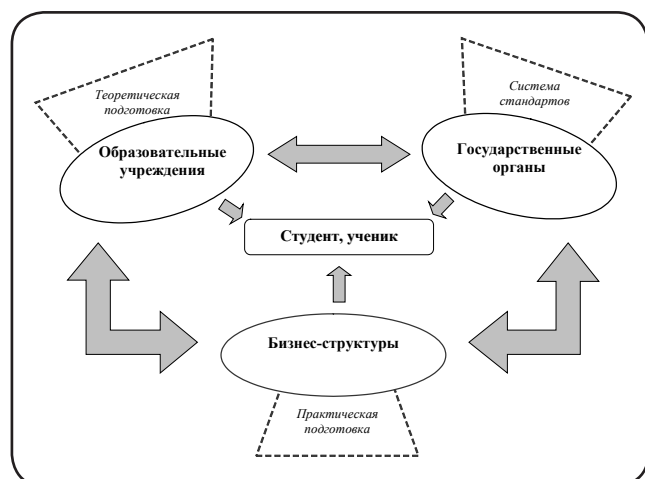


Рис. Принципиальная схема взаимодействия государства, образовательных учреждений и бизнес-структур при подготовке студентов

Реализовать подобный механизм взаимовыгодного сотрудничества сегодня можно при помощи механизма государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), приобретающего сегодня все большую популярность в Российской Федерации. Рассмотрим истоки его зарождения и зарубежный опыт ГЧП в образовательной сфере.

Внешэкономбанк говорит о том, что ГЧП – «это привлечение государством бизнеса для помощи и решения задач, за которые отвечает государство (развитие инфраструктуры, коммунального хозяйства, социальной сферы и т.д.)» [1]. Такой подход, в частности, разделяет коллектив Высшей школы экономики [2, с. 12], а также В.Г. Варнавский, который считает, «что в современном понимании государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности» [3].

Термин «государственно-частное партнерство» является устоявшимся переводом с английского

языка «public-private partnership – PPP». Здесь стоит отметить, что аббревиатура «PPP» не является универсальной для государственно-частного партнерства во всех странах. В частности, в Великобритании также ему соответствует PFI – **public finance initiative**, в Мексике – **Service Provision Project (SPP)**, в регионе Онтарио в Канаде используют **Alternative financing and procurement**. И все же наиболее распространенной является аббревиатура PPP, впервые появившаяся в англоговорящих странах (Великобритании, Канаде и Австралии).

Существует много различных определений ГЧП. Наиболее общее из них дает Всемирный банк: «ГЧП — это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [4, с. 7].

Вне зависимости от отраслей, в которых применяется механизм ГЧП, выделяются следующие его признаки:

– взаимодействие государства и бизнеса имеет партнерский, равноправный характер (т.е. в обязательном порядке должны соблюдаться паритет и баланс обоюдных интересов);

– ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность (его главная цель – удовлетворение государственного интереса) [5];

– в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются активы (ресурсы и вклады) сторон [5];

– невмешательство государства в сферу ответственности частного партнера;

– финансовые риски и затраты, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т.п. [5; 6];

– равенство интересов сторон и свобода выбора действий [2, с. 24; 6];

– стабильность контракта ГЧП и одновременно возможности его изменения и адаптации;

– равноправное (недискриминационное) отношение к иностранным компаниям [2, с. 24].

Таким образом, ГЧП – это механизм взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса, реализуемый с помощью различных организационно-правовых форм и соглашений, направленный на реализацию социально значимых целей, предполагающий разделение рисков и равные права и обязанности для всех участников.

Определение ГЧП, предложенное нами, будет использовано в качестве базового для данной статьи.

К социально значимым отраслям, в которых возможно использование механизма ГЧП, относятся и образование.

В мировой практике различные модели ГЧП в образовании появились задолго до того, как появилась сама формулировка «государственно-частное партнерство». Во многом определение ГЧП в образовании соответствует общепринятым в других сферах.

Механизм ГЧП в образовании реализуется посредством различных видов, которые могут быть объединены в две группы: контрактные (табл. 1) (*contractual*) и многосторонние (*multi stakeholder*) партнерства. Вторую группу также называют «институциональными» (*institutional*) [7, с. 90–93].

Контрактные ГЧП представлены следующими видами [8]:

- частное управление государственными школами;
- предоставление образовательных стипендий и грантов;
- частные школы;
- вложения в инфраструктуру (включая строительство);
- оказание части образовательных услуг на коммерческой основе;
- аккредитация уровня качества образования;
- соглашения о членстве в различных ассоциациях;
- проведение инновационных разработок и исследований.

В настоящее время контрактные ГЧП получили наибольшее распространение в образовательной сфере. Далее приведены примеры их применения в разных странах.

Из 92 примеров контрактных ГЧП в образовании, представленных Патриносом (Н.А. Patrinos) [2], большинство (40) относится к предоставлению образовательных услуг частным сектором (табл. 2).

Таблица 1

Контрактные ГЧП в образовании [9]

Вид контракта	Содержание	Примеры
Управление, оказание профессиональных услуг	Государство оплачивает услуги профессионального управления образовательными учреждениями либо управление отдельными услугами	Управление финансами и персоналом, оказание транспортных услуг и услуг питания, обучение учителей
Оперативное управление	Государство заключает срочный контракт с частными структурами на оказание услуг	Обеспечение технического состояния здания учреждения
Оказание образовательных услуг	Государство заключает контракт с частными школами	Оплата обучения в частных школах
Вложения в инфраструктуру	Государство привлекает бизнес для строительства и реконструкции	Организация тендера и заключение контракта на реконструкцию учреждения

Таблица 2

Виды контрактных ГЧП в образовании, используемые в различных странах [9]

Вид контрактных ГЧП	Количество
1. Образовательные услуги	40
2. Дополнительные услуги	8
3. Оперативное управление	25
4. Вложения в инфраструктуру	19
Итого:	92

1. Образовательные услуги. Анализ опыта различных стран позволяет сделать вывод о том, что основными целями ГЧП в этой области являются:

- повышение качества образовательных услуг;
- повышение доступности образования для всех слоев населения;
- увеличение числа учащихся.

Учитывая характер целей, проекты ГЧП в этой сфере имеют глубокую социальную направленность и могут практически полностью финансироваться государством, предоставляя возможность получить образование социально неблагополучным слоям населения посредством привлечения частных образовательных учреждений. Ряд примеров приведен в табл. 3.

Стоит также отметить, что данный вид контрактных ГЧП в основном представлен различными видами стипендий, ваучеров и субсидий для предоставления возможности обучения социально неблагополучным слоям населения. В частности, такие программы применяют Ита-

лия, Венгрия, Корея, Мавритания, Дания, Чехия, Голландия и другие страны.

2. Дополнительные и сопутствующие услуги. Данный вид контрактных ГЧП нацелен, прежде всего:

- на повышение качества образования;
- на повышение эффективности образования;
- на совершенствования технической и информационной базы (табл. 4).

3. Оперативное управление. Данный вид контрактных ГЧП направлен на достижение следующих целей:

- повышение качества образования;
- повышение эффективности управления и прозрачности в образовательных учреждениях;
- внедрение инновационного развития;
- предоставление качественного образования для бедных.

Одной из ключевых особенностей данного вида контрактных ГЧП выступает широкое участие религиозных организаций. В частности, в странах Латинской Америки в подобных ГЧП принимает участие орден Иезуитов (табл. 5).

Таблица 3

Примеры предоставления образовательных услуг в рамках контрактных ГЧП*

Страна	Название программы	Описание программы	Цели	Партнеры
Бангладеш	Поддержка средних школ для девочек	Предоставляются стипендии на оплату среднего образования для девочек. Кроме того, девочки также получают стипендии, покрывающие 50% школьных сборов. Другими компонентами программы выступают: реформирование учебных планов, обучение учителей, улучшение инфраструктуры и др.	Повышение доступности образования	Правительство Бангладеш, Азиатский банк развития, Всемирный банк, частные и государственные школы
Бельгия	Ваучерная схема	Большинство ассоциированных частных школ получают гранты от государства по той же схеме, что и государственные школы. Государство само выплачивает заработную плату учителям и другие операционные расходы. Частные школы, получающие гранты, должны следовать минимальным образовательным и операционным стандартам, но свободны при выборе учебных планов	Повышение доступности и качества образования	Государство, частные и государственные школы
Новая Зеландия	Альтернативное образование	Программа предоставляет возможность альтернативного образования для учеников, которые по разным причинам не могут обучаться в обычных школах, а также создает условия для их возвращения в среднюю школу либо в старшие классы. Контракты могут быть заключены как с коммерческими, так и с некоммерческими, общественными организациями	Повышение доступности образования	Отдельные частные школы и их консорциумы, государство, коммерческие и некоммерческие, общественные учреждения

*Источник: составлено автором.

Таблица 4

Примеры предоставления дополнительных и сопутствующих услуг в рамках контрактных ГЧП*

Страна	Название программы	Описание программы	Цели	Партнеры
Индия	Оснащение компьютерных классов в государственных школах	Компания НИТ (международная IT-корпорация) сотрудничает с местными правительствами в ряде штатов Индии, обеспечивая компьютерами и информационными системами тысячи школ. Многие компьютерные классы стали центрами НИТ, доступные всем школьникам и учителям в течение дня. После эти классы используются франшизными компаниями НИТ	Повышение качества и эффективности образования	НИТ, государственные школы, местные власти
Пакистан (Пунджаб)	Обучение учителей на основе кластера	Программа предоставляет возможность профессионального развития для учителей частных школ с акцентом на начальное образование. Обучение предоставляет группам из 7–10 школ по 30–35 учителей. Оплата программ производится Фондом образования Пунджаба или другими частными источниками	Повышение качества образования	23 организации, включая некоммерческие, государственные школы, Фонд образования Пунджаба
США	Сопутствующие образовательные услуги	В рамках программы «No Child Left Behind Act» частные компании могут предоставить дополнительные образовательные услуги школам, которые не показали хороших результатов в течение 3-х лет	Повышение качества образования	Государственные образовательные агентства, государственные и частные школы, частные компании

*Источник: составлено автором.

Таблица 5

Примеры предоставления услуг по оперативному управлению в рамках контрактных ГЧП*

Страна	Название программы	Описание программы	Цели	Партнеры
Колумбия	Концессионные школы	Управление государственными школами передается частному сектору сроком на 15 лет по контракту, который жестко привязан к достижению определенных результатов	Повышение качества обслуживания, эффективности управления и прозрачности бухгалтерских операций	Секретариат по обучению, ассоциации частных поставщиков образовательных услуг
Пакистан	Школы пакистанских железных дорог	Пакистанские железные дороги заключили контракт со школами Beaconhouse об управлении школами, в которых учатся дети сотрудников пакистанских железных дорог. Устанавливаются минимальные школьные сборы. Пакистанские железные дороги оставляют за собой право нанять персонал	Улучшить управление школами	Пакистанские железные дороги, школы Beaconhouse
Панама	Fe y Alegria Network	Некоммерческие организации, контролируемые орденом Иезуитов, управляют школами начального, среднего и технического образования	Повысить качество образования для бедных	Министерство образования, фонды, международные агентства и др.

*Источник: составлено автором.

4. Инфраструктурные услуги (табл. 6). Ключевыми целями в рамках этого вида контрактных ГЧП выступают:

- улучшение инфраструктуры образовательных учреждений;
- повышение эффективности управления коммунальными услугами;
- создание прозрачных схем для аутсорсинга и лизинга.

Обобщая зарубежный опыт, можно отметить, что подавляющая часть проектов ГЧП в образовании связана с начальными и средними школами. Большое количество контрактов направлено на предоставление возможности получить образование всем слоям населения, акцентируя внимание на малоимущих семьях, женских школах и одаренных детях.

Термин «многосторонние партнерства в образовании» (*multi stakeholder partnerships in education – MSPE*) стал употребляться сравни-

тельно недавно и был инициирован Всемирным Экономическим Форумом в рамках программы «Корпоративная социальная ответственность». Он призван описать такую форму партнерства, которая не относится к контрактным видам ГЧП и не предполагает обязательного извлечения прибыли со стороны частного сектора. В целом этот вид ГЧП в образовании относится к транснациональным компаниям, вовлеченным в глобальный образовательный процесс совместно с агентствами Организации Объединенных Наций, международными финансовыми институтами (ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, Всемирный Банк).

В частности, примером MSPE служит международная конференция «Болонский процесс: качество образовательных программ в современных университетах», проведенного в Санкт-Петербурге в ноябре 2006 г., в организации которой принимали участие Московский офис ЮНЕСКО и компания British Petroleum.

Таблица 6

Примеры предоставления инфраструктурных услуг в рамках контрактных ГЧП*

Страна	Название программы	Описание программы	Цели	Партнеры
Австралия	Проект новых школ в штате Новый Южный Уэльс	Частный сектор финансирует, проектирует и строит государственные школы в соответствии со стандартами, установленными Департаментом образования. В дальнейшем он обеспечивает уборку, ремонт, безопасность, закупку оборудования, техническое обеспечение вплоть до 2032 года. За это частный сектор ежемесячно получает оплату в соответствии с установленными целевыми показателями. По истечении срока эксплуатации школы передаются государству	Передача на условиях аутсорсинга строительства и технического обслуживания школ	Частный сектор, Департамент образования
Дания	Школа Trehoje	Дизайн, строительство, обслуживание и управление государственных школ в течение 24 лет на сумму в 24,5 млн долл.	Передача на условиях аутсорсинга строительства и технического обслуживания школ	Частный сектор, правительство Дании
Египет	ГЧП для новых школ	Правительство предоставляет землю, а частный сектор, проектирует, строит, финансирует и оснащает государственные школы, предоставляя услуги, не связанные с образовательным процессом сроком на 15–20 лет.	Передача на условиях аутсорсинга строительства и технического обслуживания школ	Частный сектор и правительство Египта

*Источник: составлено автором.

Еще одним примером ГЧП в образовании служит начальная школа JF Oyster в Вашингтоне, США. Школа была перестроена частным инвестором в обмен на право постройки апартаментов с игровой площадкой на территории школы. Кроме того, компания-застройщик была освобождена от уплаты налогов. Сумма возможного налога, которая составила бы 11 млн долл., пошла на постройку новой школы. Частный инвестор будет осуществлять ремонт школы в течение 35 лет из средств, получаемых от управления апартаментами [8].

Стоит отметить, что большинство проектов ГЧП в образовании за рубежом ориентированы на долгосрочное сотрудничество с использованием профессиональных способностей частного сектора управляющих компаний, строителей, преподавателей. Напрямую эти проекты не нацелены на формирование практико-ориентированного образования, однако способствуют его развитию.

Список литературы

1. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации / А.В. Баженов, В.А. Кабашкин, А.А. Левченко, В.А. Сидоров. – М.: Вегас-Лекс, 2009.
2. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. – М.: Изд. дом гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.
3. Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство // Экспертный канал «Открытая экономика». – URL: http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578
4. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, Projects and Risk. – The World Bank and Kluwer Law International, 2009.
5. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт государственно-частных партнерств // Рынок ценных бумаг. – 2008. – № 1 (352).
6. Киямова Э.Р. Эффективное взаимодействие между региональной властью и бизнесом – важнейшее условие развития государственно-частного партнерства // Актуальные проблемы экономики и права. – 2011. – № 3. – С. 103–106.
7. Табатадзе Л.М. Государственно-частное партнерство в образовании: перспективы российской посткризисной экономики // Университетское управление. – 2009. – № 5. – С. 90–93.
8. Walter Dresscher, Bob Harris. Public Private Partnerships in education, 2007. – URL: <http://www.ei-ie.org/ppp/>
9. Patrinos H.A. The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education. The International Bank for Reconstruction and Development. – The World Bank, 2009
10. Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации // Министерство регионального развития Российской Федерации. – URL: <http://archive.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?PageID=148&DocID=136>
11. Лихачев В. Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России. – URL: council.gov.ru/files/journalsf/number/20090925132534.pdf
12. Тенденции и перспективы государственно-частного партнерства в России: аналитический материал. – URL: <http://www.deloitte.com>

В редакцию материал поступил 17.01.11

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП); образование; кластер.
