УДК 338.242:330.837

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ТРЕНДЫ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Тесленко И.В., Долгих М.Н.

ФГАОУ ВПО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина», Екатеринбург, e-mail: iv_k@mail.ru

Тема государственно-частного партнерства является актуальной и перспективной в связи с развитием частного сектора, ростом инфраструктурных проектов и предоставлением социальных услуг частным сектором. Во время глобализации все развивающиеся и развитые страны приходят к общему мнению о необходимости развития социально-экономического сектора на основе государственно-частного партнерства. Данный вид сотрудничества не имеет общего определения и правил реализации государственно-частных проектов, однако имеет большую популярность среди исследователей научной, производственной и во многих других сферах жизнедеятельности. В России формы и методы реализации государственно-частного партнерства существенно отличаются от зарубежного опыта. В данной статье мы более подробно рассмотрим особенности зарубежного сотрудничества государства и предпринимательского сектора экономики. Так же необходимо обратить внимание на действующее законодательство и контрольно-надзорные органы, которые являются ответственными за данный вид сотрудничества.

Ключевые слова: партнерство, государственно-частное партнерство, образование

PORTRAIT OF THE ENTRANT OF 2013 (THE GRADUATE OF SCHOOL ARRIVING IN ESTABLISHMENTS OF AN AVERAGE AND HIGHER EDUCATION): RESULTS RESEARCH

Teslenko I.V., Dolgikh M.N.

Ural Federal University n.a. B.N. Yeltsin, Ekaterinburg, e-mail: iv_k@mail.ru

The topic of public-private partnership is relevant and promising in connection with the development of the private sector, the growth of infrastructure projects and the provision of social services to the private sector. At the time of globalization, developing and developed countries come to a consensus on the need for socio-economic sector through public-private partnerships. This type of cooperation does not have a common definition and implementation of the rules of public-private projects, but it has a lot of popularity among researchers for scientific, industrial and many other spheres of life, it's all you can see in this work. In Russia, the forms and methods of implementation of public-private partnerships differ significantly from international experience. In this article we take a closer look especially foreign cooperation between the state and the business sector. It is also necessary to pay attention to the current legislation and the regulatory authorities, which are responsible for this type of cooperation.

Keywords: partnership, public-private partnerships, and education

Во всем мире отношения бизнеса и государства являются мощным источником развития современной экономической системы. В последнее десятилетие наблюдается устойчивый рост установления партнерских отношений бизнеса и государства, подкрепленных обоюдными мотивационными установками, обусловливающими возможности эффективного взаимодействия. Зарубежный и отечественный опыт показывает, что успешное социально-экономическое развитие государства не может осуществиться без взаимодействия всех его участников: бизнеса, государства и общества, то есть без реализации государственно-частных проектов. «Президент Российской Федерации В.В. Путин в бюджетном послании на 2014–2016 годы заявил, что необходимо создать новые инструменты привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры, использовать механизмы государственно-частного партнёрства (далее ГЧП)» [2]. Сегодня в каждом субъекте РФ разработан план стратегического развития, включающий вопросы, связанные с государственно-частным партнерством. Исследование в области совершенствования процесса взаимодействия государственных органов власти и бизнеса становится весьма интересным, поскольку развитие адекватных партнерских отношений может стать одним из основных путей развития для новой современной России: повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры [4]. В качестве стратегического направления, способного оказать позитивное влияние на качество экономического роста, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года отмечается развитие сектора социальных услуг на принципах государственно-частного партнерства.

Мировая практика показывает, что наиболее активно государственно-частные партнерства развиваются в инфраструктурных

отраслях, в том числе в отраслях социальной инфраструктуры, к которым относится образование. Так, в аналитическом обзоре Е.А. Семеновой показано, что «в наиболее развитых странах государственно-частное партнерство гораздо чаще, чем в каких-либо других областях, используется в образовании и здравоохранении» [6] в связи с необходимостью активного взаимодействия государства и бизнеса при разработке и реализации масштабных программ и проектов, направленных на решение актуальных социально-экономических проблем, причем «ключевыми достоинствами такого партнерского сотрудничества является привлечение дополнительных финансовых средств и других ресурсов, повышение гибкости и эффективности управления, уменьшение суммарных рисков, получение дополнительных гарантий» [5].

Анализ понятия «государственно-частное партнерство» необходимо начинать с общего определения «партнерство». В политическом словаре «партнерство» понимается как «форма сотрудничества, участники которой отдают себе отчет в ограниченности объединяющих их целей, интересов, задач, в наличии или возможности возникновения между ними серьезных расхождений, конфликта интересов и, как следствие, прекращения отношений партнерства; в бизнес-словаре партнерство рассматривается как форма организации компании, фирмы, которая создается на основе договора между партнерами, в котором оговариваются их права, обязанности, ответственность и т.д.; в экономическом словаре партнерство – одна из важнейших юридических форм организации предприятия. Партнерство создается на основе договора, которым регулируются права и обязанности пайщиков (партнеров), порядок возмещения общих расходов и распределения прибыли, сроки деятельности партнерства, условия его роспуска и т.д.» [8]. В Толковом словаре партнерство понимается как «добровольное соглашение о сотрудничестве между двумя или более сторонами, в котором все участники договариваются работать вместе для достижения общей цели или выполнения определенной задачи и разделять риски, ответственность, ресурсы, правомочность и прибыль» [7]. Каждое партнерство / сотрудничество преследует как общие цели, так и индивидуальную выгоду. На современном этапе развития многие бизнесмены стараются сделать свой бизнес социально ответственным, т.е. ориентированным в том числе на общественное благо и пользу. Таким образом, частный сектор экономики принимает участие в реализации проектов социальной сферы, а ответственность за данный сектор несет государство.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) является неотъемлемой частью сильного, развивающегося современного государства. Существует множество определений ГЧП. Всемирный банк даёт наиболее общее определение ГЧП: государственно-частное партнёрство – это соглашение между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемое с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что ещё более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования. Министерство экономического развития РФ предлагает следующее определение: «государственно-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления». В.Г. Варнавский дает следующее определение ГЧП: «институциональный и организационный 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].

На основании экспертных оценок можно выделить два доминирующих подхода к пониманию ГЧП среди экспертов-чиновников в регионах УрФО. «Согласно широкому пониманию, ГЧП предстает как сотрудничество государства и бизнеса в целом. ГЧП – любое взаимодействие, направленное на улучшение качества, модернизацию, обновление фондов, на повышение уровня жизни населения. В настоящее время реализуется целый комплекс механизмов государственной поддержки инвестиционной деятельности, включающий в себя налоговые льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество организаций, возмещение субъектам инвестиционной деятельности части процентной ставки по кредитам, предоставление гарантий и др. Узкий (проектный) подход предполагает партнерство государства и бизнеса только в целях реализации инфраструктурных проектов на определенных условиях. Государственно-частное

партнерство понимается как узкое содействие государства с бизнесом. Такое узкое понимание позволяет уяснить содержание термина ГЧП, отграничить его от создания благоприятных условий от инвестиционной деятельности и государственной поддержки повышения инвестиционной деятельности». Большую работу по структуризации проектов ГЧП ведет Всемирный банк (World Bank) [9].

Численность государственно-частных проектов в образовательной сфере растет с каждым годом. Однако каждая страна выбирает, развивает и вкладывает инвестиции в ту отрасль, которая для нее является перспективной. В странах «Большой семерки» и других развитых странах приоритетными отраслями являются здравоохранение и образование, это обусловлено политикой этих государств в сфере социально-экономического развития. В странах Центральной и Восточной Европы (Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния); странах СНГ (Украина), развивающихся странах отрасли здравоохранения и образования по многим показателям существенно уступают странам «Большой семерки».

ГЧП реализуется за рубежом в сфере образования по таким направлениям, как образовательные ваучеры от предприятий и стипендии; частное управление государственными школами; участие частного сектора в материально-техническом обеспечении образовательного процесса; контракты на предоставление вспомогательных профессиональных услуг. Вышеперечисленные направления ГЧП в образовании актуальны тем, что они несут много преимуществ. Они, во-первых, отслеживают эффективное распределение инвестиций; во-вторых, при тесном сотрудничестве делятся опытом; в-третьих, предоставляют возможности государству удовлетворять новый спрос и облегчают процесс внедрения инноваций в обучение.

Основными причинами неудач реализации ГЧП в развивающихся странах является: непродуманное распределение рисков, недостаточное финансирование ГЧП проектов, коррупция и завышение стоимости проектов. Вышеперечисленные препятствия очень значимы для России, так как государственно-частное партнерство – одно из главных перспективных направлений социально-экономического развития страны.

Система среднего профессионального образования в Германии полностью построена на дуальном образовании во всех сферах, что подтверждает реализацию государственно-частных проектов. Студенты получают образование более чем по 340 профессиям в сферах промышленности, торговли, ремесла, офис/администрации, здравоохранения, сельского хозяйства по системе дуального профобразования. Партнерские отношения заключаются между предприятием и образовательным учреждением. Образовательный процесс проходит на предприятии (рабочем месте) 3–4 раза в неделю и на базе профессионально-технического училища 1–2 дня в неделю, учащиеся приобретают профессиональные и общеобразовательные компетенции в рамках обязательного школьного образования. Закон о профессиональном образовании в Германии требует наличия оснащения для проведения профессионального обучения (оборудование, станки, рабочие инструменты); обязывает предприятия иметь квалифицированный обучающий персонал – наставников. В рамках дуального образования сформирован учебный курс, который состоит из проверки условий для проведения профессионального обучения и планирования проведения профессионального обучения; подготовки профессионального обучения; проведения профессионального обучения; завершения профессионального обучения.

Контроль над предприятиями, осуществляющими образовательную деятельность, проводят «компетентные инстанции» – торгово-промышленные палаты. Торгово-промышленные палаты выдают и отзывают разрешение на осуществление образовательной деятельности. Законом об образовании определены критерии для наставников:

а) личная пригодность;

б) профессиональная пригодность: профессиональные и педагогические знания; экзамен в рамках учебного курса «Обучение наставников на предприятии».

В Финляндии так же активно применяются формы дуального образования, которые можно рассматривать как примеры государственно-частного партнерства. В Финляндии сегодня роль наставника на предприятии играет важную роль. «Одна из центральных задач наставника – мотивация студента, создание позитивной атмосферы обучения, обеспечение безопасности и высокого качества образовательной среды на рабочем месте. В Финляндии существует несколько уровней наставничества: Начинающий; На базовом уровне, Самостоятельный; Наставник-ас. Образовательная деятельность наставника подлежит сертификации по следующим компетенциям: планирование производственного обучения, пробной квалификационной работы и квалификационных экзаменов; работа со студентом и оценка его успеваемости; оценка знаний и умений студента; повышение собственной квалификации и компетенции.

«В настоящее время во всем мире отношения бизнеса и государства оформляются в рамках определенной программы, реализуемой на основе интерактивных взаимодействий бизнеса, государственных исследовательских организаций и государственных органов управления. В США такой программой является программа передовых технологий (ATR) Министерства торговли, в Австрии – программы Kplus и Kind/Knet.

Рассматривая государственно-частное партнерство в рамках научной и инновационной сфер, важно отметить применение теории «тройной спирали» (TripleHelix) при реализации проектов ГЧП. В начале двадцать первого века теория «тройной спирали» была создана в Англии и Голландии профессором университета Ньюкасла Генри Ицковицем и профессором амстердамского университета Лойетом Лейдесдорфом» [10]. Тройная спираль символизирует союз между властью, бизнесом и университетом, которые являются ключевыми элементами инновационной системы любой страны. Для того чтобы показать взаимосвязь, образовательного учреждения, бизнес сообщества при участии государства, приведем пример из практики на уровне передачи знаний и технологий. Примерами применения концепции «тройной спирали» являются технопарки (техноцентры), деятельность которых рассмотрена в работе на базе опыта Швеции, Испании, Великобритании. В каждой стране система финансирования проектов ГЧП образовательной среды носит неоднородный характер, это связано с действующей правовой системой в государстве.

По данным аналитического обзора ОАО «Еврофинансы» [1], опыт финансирования ГЧП-проектов в образовательной сфере можно разделить на опыт стран общего права (на примере Англии и США) и опыт стран гражданского права (на примере Германии). Ведущим лидером по реализации государственно-частных проектов в образовательной сфере является США. Финансирование проектов в основном осуществляется государством по реализуемым федеральным программам; в числе наиболее масштабных мероприятий, организуемых Администрацией малого бизнеса (АМБ) по поддержке НИОКР в сфере малого бизнеса в США, необходимо указать на разработку и успешную реализацию федеральных программ «Инновационные исследования в малом бизнесе» (The Small Business Innovation Research – SBIR) и «Трансферт технологий малого бизнеса» (The Small Business Technology Transfer – STTR), по которым ежегодно реализуется более двух тысяч инновационных проектов.

В большинстве развитых стран, где успешно функционирует система образования, правительство вырабатывает наиболее эффективную систему финансирования и старается сократить расходы их федерального бюджета. Для создания и развития системы важнейших институтов развития экономической сферы в европейских странах накоплен большой опыт. В развитых странах выделяют несколько институтов развития, которые осуществляют поддержку экономического развития страны: сеть «центров превосходства» (программы Centers of Excellence в Финляндии, к этому же типу тяготеет программа SBIR в США) и центры трансферта технологий предусматривают поддержку инноваций на самой ранней стадии; фонды «посевного финансирования» (Национальное технологическое агентство TEKES в Финляндии) отвечают за переход от обкатки идей к стадии первых промышленных образцов и создания малых инновационных фирм, осуществляющих запуск опытного производства (стартапов); они оказывают финансовую помощь и софинансируют проекты, разделяя риски с частными инвесторами; государственные венчурные фонды, а также фонды SITRA – в Финляндии, Yozma – в Израиле, SBIR – в США. Первые осуществляют финансирование проекта напрямую, вторые – опосредованно, финансируя другие венчурные фонды.

В зарубежных странах ГЧП является важным институтом, перед которым стоит задача оптимизации процесса передачи новейших технологий. Для успешного сотрудничества продавца и покупателя создаются посреднические компании, которые координируют куплю-продажу инновационных технологий и разработок и выступают технологическими брокерами. Большой упор делается на создание территориально-отраслевых кластеров и сетевого сотрудничества предприятий с использованием механизмов ГЧП.

Список литературы

1. Благотворительные фонды на рынке ценных бумаг. Аналитический обзор (электронный ресурс) // URL: www.eufin.ru (дата обращения 24.05.2015).

2. Бюджетное послание на 2014–2016 годы / Президент России // Деловая пресса: сетевой журнал. – 2013. – URL: http://www.kremlin.ru (дата обращения:17.11.2013).

3. Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство // Деловая пресса: Сайт «Экспертный канал «Открытая экономика». – 2014. – URL: http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578 (дата обращения: 15.07. 2014).

4. Мирсаетова А.А., Тесленко И.В., Долгих М.Н. Тенденции развития государственно-частного партнерства в системе среднего профессионального образования Свердловской области // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 8–2. – С. 407–412; URL: http://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=38910 (дата обращения: 28.12.2015).

5. Молчанова О.П. Государственно-частное партнерство в образовании: сборник. – М.: КДУ, 2009. – С. 242.

6. Семенова Е.А. Партнерство государства и бизнеса в интересах инновационного развития в странах ОЭСР // Аналитические обзоры РИСИ. – М.: 2007. – Вып. № 4.

7. Толковый словарь русского языка. – 2015. – URL: http://www.slovarus.ru/?di=7030 (дата обращения: 16.05.2015).

8. Центр развития государственно-частного партнёрства. – 2014. – Режим доступа: http://pppcenter.ru/ (дата обращения: 24.10.2014).

9. Private Participation in Infrastructure (PPI) URL: http://ppi.worldbank.org 2011.

10. Etzkowitz H., Leydesdorff L. The dynamics of innovation: from National Systems and «Mode 2» to a Triple Helix of university–industry–government relations. Research Policy, 2000, vol. 29.

References

1. Blagotvoritelnye fondy na rynke cennyh bumag. Analiticheskij obzor (jelektronnyj resurs) // URL: www.eufin.ru (data obrashhenija 24.05.2015).

2. Bjudzhetnoe poslanie na 2014–2016 gody / Prezident Rossii // Delovaja pressa: setevoj zhurnal. 2013. URL: http://www.kremlin.ru (data obrashhenija: 17.11.2013).

3. Varnavskij V.G. Chastno-gosudarstvennoe partnerstvo // Delovaja pressa: Sajt «Jekspertnyj kanal «Otkrytaja jekonomika». 2014. URL: http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578 (data obrashhenija: 15.07. 2014).

4. Mirsaetova A.A., Teslenko I.V., Dolgih M.N. Tendencii razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sisteme srednego professionalnogo obrazovanija Sverdlovskoj oblasti // Fundamentalnye issledovanija. 2015. no. 8–2. pp. 407–412; URL: http://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=38910 (data obrashhenija: 28.12.2015).

5. Molchanova O.P. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v obrazovanii: sbornik. M.: KDU, 2009. pp. 242.

6. Semenova E.A. Partnerstvo gosudarstva i biznesa v interesah innovacionnogo razvitija v stranah OJeSR // Analiticheskie obzory RISI. M.: 2007. Vyp. no. 4.

7. Tolkovyj slovar russkogo jazyka. 2015. URL: http://www.slovarus.ru/?di=7030 (data obrashhenija: 16.05.2015).

8. Centr razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnjorstva. 2014. Rezhim dostupa: http://pppcenter.ru/ (data obrashhenija: 24.10.2014).

9. Private Participation in Infrastructure (PPI) URL: http://ppi.worldbank.org 2011.

10. Etzkowitz H., Leydesdorff L. The dynamics of innovation: from National Systems and «Mode 2» to a Triple Helix of university–industry–government relations. Research Policy, 2000, vol. 29.