



**ЧОУ ВПО «Институт экономики, управления и права»
(г.Казань)**

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО В ОБРАЗОВАНИИ:
СУЩНОСТЬ, ТЕНДЕНЦИИ, СОЦИАЛЬНАЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

**Казань
Познание
2013**

*Печатается по решению редакционно-издательского совета Института
экономики, управления и права (г.Казань)*

Научные редакторы:

Доктор экономики, профессор В.Г. Тимирясов
Доктор экономических наук, профессор В.А. Мальгин
Кандидат экономических наук, доцент Гафурова Г.Т.

Рецензенты:

Авторский коллектив:

1. Мальгин В.А., д.э.н., профессор (1.1., 1.2)
2. Скоробогатов А.В., д.и.н, профессор (1.3.)
3. Крамин Т.В., д.э.н., профессор (4.1, 4.3)
4. Мокичев С.В., д.э.н., профессор (2.1., 2.2)
5. Тимирясова А.В. к.э.н., доцент (4 глава)
6. Хикматов Р.И. к.э.н., доцент (4.1.)
7. Гафурова Г.Т. к.э.н., доцент (3 глава)
8. Киямова Э.Р., к.э.н., доцент (2.3.)
9. Саглам Ф.А., к.пед.н., ст.преп. (5 глава)
10. Сайфуллин Р.И. Директор Исследовательского центра ГЧП ИЭУП
(глава 6).
11. Люлькин С.Н. Зам. Директора Исследовательского центра ГЧП ИЭУП
(2.4)

Государственно-частное партнерство в образовании: сущность, тенденции, социальная ответственность: Монография / В.А. Мальгин, Скоробогатов А.В., Крамин Т.В. и др; под ред. Тимирясова В.Г. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2013. - 232с.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБРАЗОВАНИИ.....	8
1.1. Государственно-частное партнерство как эффективный инструмент формирования национальной инновационной системы.....	8
1.2. Экономическое содержание и особенности ГЧП в образовании.....	25
1.3. Генезис государственно-частного партнерства в российском образовании.....	35
ГЛАВА 2. МЕСТО И РОЛЬ СОБСТВЕННОСТИ В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБРАЗОВАНИИ.....	54
1.1. Отношения собственности в системе ГЧП в образовательной сфере...	54
2.2. Механизм взаимодействия государства и бизнеса в сфере образования.....	73
2.3. Основные организационно-правовые формы ГЧП в образовании.....	85
2.4. Нормативно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в образовательной сфере.....	95
ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГЧП В ОБРАЗОВАНИИ.....	112
3.1. Развитие ГЧП в образовании на основе кластерного подхода.....	112
3.2. Финансовый механизм участия государства в ГЧП в сфере образования.....	120
3.3. Корпоративное финансирование образовательной деятельности в системе ГЧП в образовании.....	130
3.4. Образовательное кредитование как механизм ГЧП.....	143

ГЛАВА 4. РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН.....	152
4.1. Формирование научно-образовательных кластеров как важнейших механизмов государственно-частного партнерства и реформирования системы образования Республики Татарстан	152
4.2. Предпосылки создания и особенности функционирования научно-образовательного кластера в сфере торговли, индустрии гостеприимства, сервиса и услуг Республики Татарстан	168
4.3. Проблемы и перспективы развития функционального сегмента научно-образовательного кластера в сфере торговли, индустрии гостеприимства, сервиса и услуг Республики Татарстан на базе Института экономики, управления и права (г.Казань).....	185
 ГЛАВА 5. ПСИХОЛОГО-ПЕДАГОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЛИЧНОСТИ ОБУЧАЮЩЕГОСЯ В УСЛОВИЯХ ГЧП	201
 ГЛАВА 6. ОБЗОР ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИИ ГЧП В ОБРАЗОВАНИИ	211
 ЗАКЛЮЧЕНИЕ	220
 БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	221

2.3. Основные организационно-правовые формы ГЧП в образовании

В современной практике сложилось множество разнообразных форм, моделей, типов и конкретных вариантов реализации партнерских отношений между государством и бизнесом. При этом в литературе наблюдается большое разнообразие подходов к пониманию сущности таких понятий как форма и модель государственно-частного партнерства (ГЧП). Поэтому рассмотрим понятийный аппарат, исходя из следующих предпосылок. Всякий предмет относительно устойчив и обладает определенной структурой. Эту относительно устойчивую, внутреннюю структуру предмета и характеризует форма.

Форма государственно-частного партнерства – правовое основание реализации конкретной модели государственно-частного партнерства. Разнообразие целей и методов решения приводит и к многообразию форм ГЧП. Опираясь на международный опыт, все формы ГЧП подпадают под одну из следующих категорий в зависимости от целей их создания¹:

1. Партнерства, предназначенные для ускоренного осуществления высоко приоритетных проектов;
2. Партнерства, обеспечивающие специализированное управление объектами в соответствии с долгосрочными и комплексными программами;
3. Партнерства, предметом которых является содействие в передаче новых технологий, применяемых частным сектором;
4. Партнерства, использующие опыт частного сектора по аккумулированию ресурсов и организации схем финансирования;
5. Партнерства, позволяющие применять и поощрять частно-предпринимательские методы хозяйствования.

Рассмотрим подробнее формы ГЧП в сфере образования и определим среди них наиболее развитые в настоящее время. Необходимо отметить, что классификация форм ГЧП в образовании недостаточно разработана, в результате чего возникают дискуссии среди специалистов и экономистов по поводу отнесения той или иной формы взаимодействия государства и бизнеса к ГЧП. Формы ГЧП в сфере образования различаются в зависимости от степени

¹ См.: Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. Том 1 /В.Г. Варнавский. - М.: ИМЭМО РАН, 2009. - С.31.

интегрированности жизненного цикла образовательных услуг, форм государственного или частного финансирования, от степени расщепления прав собственности объектов имущества образовательной деятельности. Главным критерием отнесения формы ГЧП к одной из групп является объект партнерства. Ими могут выступать земельные участки, здания, сооружения, оборудование, результаты творческого и интеллектуального труда.

В зарубежной и отечественной литературе существует множество классификаций разновидностей, форм, типов и видов партнерств государства и частного сектора. В мировой практике регулирования сферы образовательных услуг сложились две основные формы государственно-частного партнерства: институциональная и контрактная (Таблица 1). Государственно-частное партнерство в сфере образования на основе институциональных форм, которые связаны, как правило, с созданием новых совместных инновационных структур, имеет наибольшее применение в развитых зарубежных странах (США, Канада, Великобритания, Германия и другие). Государственно-частное партнерство в форме рыночной контрактации (контрактная форма), напротив, наиболее распространено в странах с переходной экономикой, в том числе в России.

Исторически сложившиеся модели финансирования ГЧП-проектов в сфере образовательных услуг можно разделить по уровню и условиям участия в них государства на модель стран общего права - commonlaw (на примере Англии и США) и модель стран гражданского права - civil law (Европа - на примере Германии).

По объему финансирования ГЧП-проектов в сфере образования страны общего права являются безусловными лидерами. В США большую роль в финансировании проектов ГЧП играют федеральные программы и эндаумент-фонды образовательных учреждений.

Классификация форм и механизмов ГЧП в образовании²

Механизмы ГЧП в образовании	Форма ГЧП	
Финансовые	Институциональная	Программно-проектная
	Эндаумент-фонд (ФЦК)	Образовательный кредит
	Концессия	Государственные и муниципальные гарантии
	Аренда	Гранты
	Лизинг	Займы
	Налоговые кредиты	Стипендиальные программы
	Образовательный ваучер Выпуск акций, векселей	
Организационно-административные	Институты общественного участия (общественные, управляющие, попечительские, наблюдательные и иные советы)	Ярмарки проектов (образовательных и др.)
		Совместные программы (в том числе грантовые)
		Аккредитация программ и другая независимая оценка качества
	Технопарки	Научно-производственная практика
	ОЭЗ технико-внедренческого типа	Стажировка преподавателей и студентов на предприятиях
	Центры трансфера технологий	Разработка нормативов и стандартов (на программы)
	Ресурсные центры	
	Ассоциации выпускников	
Рейтинговая оценка образовательных учреждений		
Правовые	Договоры на управление имуществом (концессионные соглашения, контакты на управление)	Инвестиционный контракт

Нужно отметить, что развитые страны Запада активно применяют такую форму ГЧП, как трансферт технологий. В качестве институтов, реализующих данную форму, выступают специальные организационные структуры, которые выступают посредниками между продавцами и покупателями новых технологических разработок и исполняют роль технологических брокеров.

На наш взгляд, приведенная классификация форм ГЧП не совсем корректная и полная. К примеру, отнесение эндаумент-фондов, грантов, образовательных кредитов, рейтингов к формам ГЧП весьма спорный вопрос. Эндаумент-фонд (целевой капитал некоммерческой организации) - сформированная за счет пожертвований часть имущества некоммерческой

² Государственно-частное партнерство в образовании: сборник/Научные редакторы О.П. Молчанова, А.Я. Лившин. – М.: КДУ, 2009. – С. 6.

организации, переданная в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческих организаций³. Целевой капитал формируется из денежных средств жертвователя, доход от которого будет распределяться в пользу образовательных и научных учреждений, которые одновременно могут выступать инициаторами создания эндаумент-фондов. В результате инвестирования жертвователь не приобретает финансовую выгоду и не получает при этом налоговые льготы, которые практикуются на Западе, а нефинансовая выгода заключается в:

а) возможности своими деньгами реализовать полезный проект;

б) пиаре;

в) связи с другими выпускниками,

г) возможности реализации такой формы сотрудничества с вузом, которую вуз может предложить для получения финансовой помощи как трудоустройство студентов.

Другими словами, приведенная форма в действительности не обладает базовыми признаками ГЧП, как разделение доходности и рисков, возможность предоставления в некоторых юрисдикциях налоговых преференций и таможенных льгот для подобных проектов.

К тому же, государство согласно законодательству вовсе не является участником данного явления: ни через бюджет, ни через госкорпорации. Следовательно, это не является механизмом ГЧП, а своего рода благотворительность, социальная ответственность или безвозмездный дар.

Ошибочно, на наш взгляд, относить к формам ГЧП в области образования гранты и грантовые программы, которые часто упоминаются в СМИ, научных работах российских авторов как один из перспективных направлений ГЧП. Данная форма финансирования осуществляется в адрес следующих направлений: академических курсов и программ, мероприятий и исследований, научной деятельности, проектов, стипендиальных программ. Однако грант предоставляется на безвозмездной и безвозвратной основах образовательным

³ Федеральный закон от 30.12.2006г. №275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». URL: <http://www.rg.ru/2007/01/11/nko-kapital-dok.html>

учреждениям либо связанных с ними физическим лицам. Следовательно, частный бизнес, инвестируя средства, не преследует цель - извлечь максимальную прибыль, что является основной целью частного бизнеса в рамках ГЧП. Скорее это является стипендиальной поддержкой студентов и будущих сотрудников.

Часто механизм ГЧП в сфере образования отождествляют с процессом соинвестирования, в результате чего относят к формам ГЧП следующие механизмы такого сотрудничества:

- соинвестирование в целях осуществления партнерских проектов без цели извлечения прибыли (научные, образовательные проекты в условиях совместного использования ресурсов);
- привлечение банковского кредита;
- выпуск ценных бумаг;
- участие преподавателей образовательных учреждений в корпоративных образовательных программах с целью повышения квалификации специалистов компаний с учетом современных образовательных технологий и реализации обмена опытом между сферой производства и сферой образования.

Одной из форм ГЧП принято считать договорные взаимоотношения по передаче в доверительное управление государственной собственности, обладающие на основе международной практики признаками ГЧП. Здесь ситуация неоднозначна. При переходе права собственности по существу от учредителя к доверительному собственнику, последний получает возможность воздействовать на переданное ему имущество вплоть до решения его правовой судьбы. То есть получается, что правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению вещью «расщепляются», что является основой функционирования механизма ГЧП. Государство осуществляет частичную передачу некоторых, определенных контрактом прав на эту собственность, однако это возможно при выполнении двух условий:

- согласия собственника на соответствующую операцию распоряжения (продажу, мену, дарение и др.);
- использования полученных средств строго по назначению.

С другой стороны, данную форму отношений государства и бизнеса нельзя полностью отнести к контрактам ГЧП, поскольку в них отсутствуют обязательности проведения конкурсных процедур по выбору частного партнера, заключения долгосрочных контрактов с распределением рисков между государством и частной стороной.

Таким образом, на основе проведенного анализа, делаем вывод, что не любое взаимодействие государства и бизнеса в сфере образования является механизмом ГЧП, многие из них являются лишь дополнением к ГЧП, а не одной из форм. Основными критериями для отнесения той или иной формы взаимодействия бизнеса и государства к ГЧП являются уровень переноса риска на предпринимательский сектор, право собственности на возведенный объект, срок договора на право получения доходов от построенного объекта.

В отличие от других отраслей, ГЧП в образовании не имеют стандартных видов деятельности. Они варьируются в зависимости от потребности различных секторов образования:

- представление услуг по управлению образовательным учреждением;
- строительство учебных заведений;
- ремонт и реконструкция колледжей;
- обеспечение информационных технологий;
- рационализация помещений при колледже;
- организация питания в учебных заведениях и других социальных услуг;
- оснащение оборудованием для занятий искусством, музыкой и спортом в учреждениях образования;
- оснащение общежитий для колледжей.

На основе изучения и обобщения опыта зарубежных стран, учитывая действующее российское законодательство, нами предлагается одна из возможных классификаций партнерств по формам в сфере образования, каждая из которых может состоять из нескольких видов или типов. Среди самых популярных механизмов такого сотрудничества можно выделить:

- 1) концессионные соглашения в отношении объектов образования;
- 2) контракты (на выполнение работ, на управление, на оказание

технической помощи, контракты жизненного цикла, сервисные контракты);

3) смешанные договоры (договор на выполнение сервисных услуг, образовательный франчайзинг);

4) сдача объектов недвижимого имущества в аренду для аутсорсинга неосновных видов деятельности (информационное, коммунально-техническое, социальное обеспечение и другие);

5) механизмы ГЧП в области управления содержательным компонентом образования (создание образовательных центров или иных образовательных структур, направленных на осуществление программ в области подготовки или переподготовки кадров, совместные образовательные проекты);

6) механизмы ГЧП в области научно-исследовательской и научно-практической деятельности (создание совместной научной лаборатории для осуществления научной или научно-технической деятельности; создание институциональных структур, содействующих развитию деятельности научно-исследовательских центров, технопарков, центров трансфера технологий, ресурсных центров).

Как было отмечено ранее, для российской практики характерно доминирование механизмов контрактной формы ГЧП. В связи с этим ГЧП в сфере образования характеризуется заключением следующих видов контрактов:

- на выполнение работ по строительству объекта партнерства (строительство нового объекта, реконструкция /модернизация, расширение);

- деятельность (кроме строительных работ) с использованием объекта партнерства (обслуживание, управление, эксплуатация, предоставление услуг).

В реализации проектов ГЧП в сфере образования одним из главных является вопрос отношения собственности (владение, пользование, распоряжение). Согласно п. 13 ст. 39 Закона «Об образовании»⁴ объекты инфраструктуры государственного образовательного учреждения приватизации (разгосударствлению) не подлежат.

Применительно к контрактам, права собственности на предмет контрактных отношений не передаются государством частному

⁴ Закон Российской Федерации от 10.07.1992г. №3266-1 «Об образовании». URL: http://www.consultant.ru/popular/edu/43_1.html

предпринимателю по законодательным ограничениям. Другими словами, в рамках контрактной формы ГЧП в сфере образования государственное или муниципальное образовательное учреждение (ОУ) может реализовать любые механизмы ГЧП, не связанные с распоряжением или отчуждением имущества ОУ, то есть заключать гражданско-правовые договора, направленные на реализацию партнерских, научно-исследовательских и других проектов в сфере образования, осуществление совместного финансирования деятельности ОУ или получение экономической поддержки ОУ со стороны субъектов частного сектора.

Рассматривая концессионную форму взаимодействия государства и бизнеса, следует отметить, что утверждено типовое концессионное соглашение в отношении объектов образования (Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2006г. №671 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов образования»), которое определяет объект соглашения, порядок владения, пользования и распоряжения объектами имущества, предоставляемыми концессионеру, порядок внесения платы по соглашению, порядок осуществления концедентом контроля за соблюдением условий соглашения и другие.

Рассмотрев основные формы ГЧП в сфере образования, по нашему мнению, нельзя однозначно утверждать, что та или иная форма является эффективной, потому что в каждом конкретном случае используется своя система финансирования. Выбирать форму партнерства следует в зависимости от конкретной решаемой задачи, условий проекта, его участников, объема участия государства в проекте и многих других критериев. К примеру, Ефремов Д.Н. считает, что перспективной формой ГЧП в сфере образования является контракт жизненного цикла (КЖЦ). Преимущества он видит в том, что «в стандартные условия контракта жизненного цикла возможно также внести условия «замораживания» платежей от государства в случаях, когда объект не может использоваться по назначению, и наложение штрафов на частный бизнес

за низкие потребительские качества объекта»⁵. Он считает, что используя условия штрафных санкций в контракте жизненного цикла, можно проводить плановые мероприятия по содержанию объекта с минимальными потерями для пользователей. К примеру, ремонт образовательного учреждения может быть проведен в период, когда учебный процесс не ведется из-за угрозы штрафа для бизнеса за отсутствие доступа к объекту.

К сожалению, в настоящее время применение данной модели законодательно ограничено только инфраструктурой автомобильного транспорта. Кроме того, такая практика связана с тем, что жизненный цикл объектов транспортной инфраструктуры гармоничным образом соответствует интересам сторон КЖЦ в части сроков финансирования, окупаемости, создания и эксплуатации объектов. Формат КЖЦ одинаково выгоден как государству, которое эффективнее расходует бюджетные средства, так и инвестору, который получает долгосрочный контракт с казной, не зависящей от риска спроса и иных рыночных факторов. Учитывая данные преимущества, следует применять данную форму ГЧП и в других отраслях экономики, в частности в образовании.

На сегодняшний день в России механизм ГЧП в сфере образования ограничивается лишь строительством и ремонтом зданий и сооружений ОУ, медленно развивается в области услуг, что объясняется причинами нормативного и институционального характера. Для устранения данного барьера, на наш взгляд, во-первых, следует принять закон «О государственно-частном партнерстве» на федеральном уровне с учетом специфики и нюансов каждой отрасли.

Во-вторых, создать единый орган, регулирующий вопросы ГЧП. Это может быть управление, департамент либо комитет при Министерстве науки и образования, который обеспечит не только эффективность будущей партнерской деятельности государства с бизнесом, но также должный контроль со стороны государства, прозрачность, а главное – доверие общественности к этому новому типу хозяйственных отношений. Целесообразным считаем также разработку концепции развития ГЧП в сфере образования в качестве составной

⁵Ефремов Д.Н. Типология форм государственно-частного партнерства в сфере образования. URL: http://economicarggu.ru/2012_1/efremov.pdf

части Программы комплексного социально-экономического развития на долгосрочную перспективу и, разумеется, использование зарубежного опыта и активное взаимодействие с соответствующими структурами этих стран.

Тем не менее, имеются успешные примеры реализации проектов ГЧП в сфере образования в таких регионах России, как Ханты-Мансийский автономный округ, Санкт-Петербург. Кроме того, в 2011г. было заключено соглашение о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства зданий, предназначенных для размещения образовательных учреждений на территории Пушкинского района Санкт-Петербурга.

Таким образом, образование на данном этапе развития без взаимной интеграции и тесного взаимодействия государства и бизнеса теряет дееспособность и становится все менее конкурентоспособным. Механизм ГЧП способствует диверсификации экономики в соответствии со стратегическими целями власти, результатом чего служат своевременность и повышение эффективности и качества предоставляемых услуг в сфере образования.