

ТИПОЛОГИЯ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) обеспечивает повышение эффективности расходования бюджетных средств и улучшает качество государственных услуг. Эффективность механизма в различных видах экономической деятельности подтверждается в реализации многочисленных проектов¹.

Понятие ГЧП в Российской Федерации определено только в региональном законодательстве, например, «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» [Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 (в ред. от 10 апреля 2008 г.)] // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2007. № 27-43), «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия» [Закон Республики Калмыкия от 18 декабря 2008 года № 59-IV-3] // Гарант. М., 2003-2011. <http://www.garant.ru/hotlaw/kalmyk/190928/>).

Существуют различные подходы к определению ГЧП. Так, в проекте ФЗ «О публично-частном партнерстве», разработанном экспертами Центра развития ГЧП, использовано понятие «публично-частное партнерство»². Эксперты Центра развития ГЧП считают этот термин наиболее соответствующим законодательству России, в соответствии с которым органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти³.

Наряду с широкими есть и узкие трактовки понятия ГЧП. Так, В.Г. Варнавский представляет ГЧП как юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности⁴. Дефиниция, представленная Центром ГЧП Внешэкономбанка, по нашему мнению, дает наиболее конкретное понимание обязательств партнеров: «ГЧП — это привлечение органами государственного и (или) муниципального управления частного бизнеса для выполнения работ по техническому обслужива-

¹ Погудаева М.Ю. Механизм государственно-частного партнерства в отраслях производственной инфраструктуры // Экономический журнал. 2012. № 3 (23).

Pogudaeva M.Yu. Mechanizm gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v otrasljah proizvodstvennoj infrastruktury // Jekonomicheskij zhurnal. 2012. № 3 (23).

Центр развития ГЧП. Развитие инфраструктуры и государственно-частного партнерства в регионах Сибирского ФО // Федеральный информационный портал «ГЧП-инфо». М., 2011. <http://www.pppi.ru/analytics>

Centr razvitija GChP. Razvitie infrastruktury i gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v regionah Sibirskogo FO // Federal'nyj informacionnyj portal «GChP-info». М., 2011. <http://www.pppi.ru/analytics>

² Литвинова А. Силовикам и муниципалитетам разрешат создавать партнерства с бизнесом // РБК daily. 2011, 4 авг. С. 7.

Litvinova A. Silovikam i municipalitetam razreshat cozdavat partnerstva s bisnecom // RBC daily. 2011, 4 avg. S.7.

³ См. там же. Ibidem.

⁴ Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. С. 18.

Varnavskij V.G. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teorija i praktika. М.: GU-VSHE, 2010. S. 18.

нию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной инфраструктуры и предоставлению публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативных актов, действующих на момент его подписания»⁵.

Одной из сфер применения ГЧП является образование, где проекты ГЧП могут играть пропульсивную роль, особенно в условиях перехода образовательных учреждений в статус автономных. Система долгосрочных отношений между государством (субъектами, его представляющими) и субъектами частного сектора экономики по реализации проектов в сфере образования на основе объединения ресурсов и распределения доходов или неимущественных выгод, расходов, рисков уже стали объектом научного исследования (*Новиков В.С.* Государственно-частное партнерство как механизм трансформации сферы образовательных услуг в РФ. Дис. ... канд. экон. наук / Юж. Федер. ун-т. Ростов-н/Д., 2009. С. 34.).

Составленный обзор по источникам, указанным в каталоге Российской государственной библиотеки (поиск проводился по ключевым словам «государственно-частное партнерство»), выявил 399 записей. Из них были отобраны 15, в той или иной степени касавшиеся сферы образования. Типология форм ГЧП в образовании разработана недостаточно. Некоторые исследователи ГЧП в образовании⁶ принимают за него следующие виды взаимодействия образовательных учреждений и бизнеса: благотворительность, социальную ответственность бизнеса. Такое понимание механизма ГЧП отрицательно сказалось на подходе к классификации форм ГЧП в образовании. Например, отнесение к формам ГЧП эндаумент-фондов или фондов целевого капитала, рейтингов, ассоциаций выпускников, попечительских советов, грантов является спорным вопросом. Так, фонд целевого капитала — это часть имущества некоммерческой организации, сформированная за счет пожертвований.

Нашей целью является разработка более объективной типологии форм ГЧП в образовании.

⁵ Портал Центра ГЧП Внешэкономбанка. М., 2012. http://www.pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/glossary/block/letter/G
Portal Centra GCHP Vneshjekonombanka. M., 2012. http://www.pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/glossary/block/letter/G

⁶ *Молчанова О.П.* Государственно-частное партнерство в образовании. М. : КДУ, 2009. С. 6;

Molchanova O.P. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v obrazovanii. M. : KDU, 2009. S. 6;

Еремин В.Л. Государственно-частное партнерство в образовании // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. 2010. № 2. С. 23;

Eremin V.L. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v obrazovanii // Aktual'nye problemy social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossii. 2010. № 2. S. 23;

Лисачкина В.Н. Проектирование и реализация региональной модели развития государственно-частного партнерства учреждений среднего профессионального образования с предприятиями транснациональных корпораций. Самара: Самарский металлургический колледж, 2009.

Lisachkina V. N. Proektirovanie i realizacija regional'noj modeli razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva uchrezhdenij srednego professional'nogo obrazovanija s predpriyatijami transnacional'nyh korporacij. Samara: Samarskij metallurgicheskij kolledzh, 2009.

Хайкин В.Л. Руководство по масштабному внедрению частно-государственного партнерства в образовании. М.: МАКС-Пресс, 2010.

Hajkin V.L. Rukovodstvo po masshtabnomu vnedreniju chastno-gosudarstvennogo partnerstva v obrazovanii . M.: MAKS-Press, 2010.

Форма ГЧП в значительной степени определяется объектом партнерства, на который направлены действия партнеров. Поэтому в качестве основного критерия для включения формы ГЧП в образовании в ту или иную группу (в рамках создаваемой типологии) можно назвать объект партнерства. Ими могут быть земельные участки, здания, сооружения, оборудование, другое имущество потребительского, социального, культурного назначения. Продукты интеллектуального и творческого труда являются также объектами права собственности и могут быть объектом ГЧП. Собственность на интеллектуальную продукцию, созданную в процессе работы, должна прописываться в контракте, в т.ч. контракте ГЧП. Если объектом договора является интеллектуальная собственность, то в контракте оговаривается, кто и на каких условиях ее использует. Между тем в рамках данной статьи продукты интеллектуального и творческого труда не включены в типологию как объект партнерства, но их необходимо учитывать, например, при реализации ГЧП в сфере науки.

В реализации ГЧП в образовании важным является вопрос отношения собственности (владение, пользование, распоряжение). Это обусловлено невозможностью передать бизнес в постоянное распоряжение государственной собственности по законодательным ограничениям. Например, в соответствии с Законом «Об образовании» объекты инфраструктуры государственного образовательного учреждения (ОУ) приватизации (разгосударствлению) не подлежат.

Необходимо учитывать, что имущество государственного партнера (ГП) может принадлежать федеральным региональным или муниципальным органам власти и закрепляться (или не закрепляться) за ОУ, т.е. принадлежать ОУ.

Право оказывать услуги в образовании имеют некоммерческие ОУ. По форме собственности ОУ подразделяются на государственные, муниципальные, негосударственные. Государственные и муниципальные ОУ могут быть автономными, бюджетными, казенными. Услуга ОУ включает реализацию образовательной программы, предоставление дополнительной платной образовательной услуги (обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство). Когда интересом партнеров является предоставление образовательных услуг, нужно учитывать тип учебного учреждения (дошкольные, общеобразовательные, учреждения профессионального и послевузовского профессионального образования, учреждения дополнительного образования, специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья).

ГП могут стать государственные и муниципальные органы, государственные и муниципальные ОУ. К частному партнеру (ЧП) можно причислить широкий круг лиц. Так, по ФЗ «О концессионных соглашениях» к ЧП (концессионеру) причисляют индивидуального предпринимателя, российское или иностранное юридическое лицо либо действующих без образования юридического лица по договору простого товарищества два или более юридических лиц. Отметим, что ЧП в сфере образования может быть и негосударственное ОУ.

Следующая группа критериев — обязательства ЧП по контракту:

- выполняемые работы по строительству объекта партнерства (строительство нового объекта, реконструкция / модернизация, расширение);

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

Названные критерии выявлены с учетом практики реализации проектов ГЧП, основанной на механизме ГЧП в России и на действующем российском гражданском законодательстве, ФЗ «О концессионных соглашениях», «О некоммерческих организациях», «Об образовании».

Механизм ГЧП в сфере образования с учетом выявленных критериев можно представить схематически (см. рис. 1).

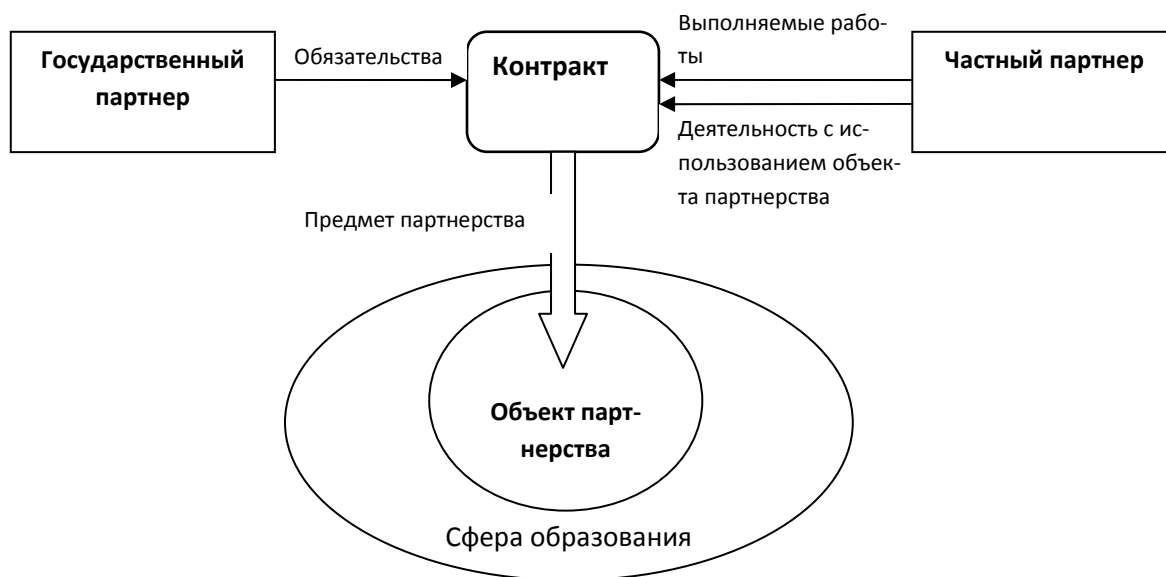


Рис. 1. Механизм ГЧП в сфере образования

Для создания типологии ГЧП в образовании с учетом выявленных критериев целесообразно использовать метод веерных матриц как метод классификации, используемый в семиотике, теории классификаций⁷.

Критерий «выполняемые работы по строительству» и «деятельность с использованием объекта партнерства» связаны между собой и могут быть представлены в табличной форме (см. табл. 1).

Таблица 1. Объединение первого уровня характеристик обязательств ЧП

⁷ Кордонский С.Г. Веерные матрицы как модель представления данных; Чебанов С.В. Логические основания лингвистической типологии // Собр. соч. Т. 1. Вильнюс: VLANI, 1996. С. 80
 Kordonskij S.G. Veernye matricy kak model' predstavlenija dannyh; Chebanov S.V. Logicheskie osnovanija lingvisticheskoj tipologii // Sobr. Soch. T. 1. Vil'njus: VLANI, 1996. S. 80;
 Крысов В.В. Матрицы взаимовосприятия культур // История и современность глазами молодых... Материалы VI Международной научно-практической конференции (Железнодорожный, апрель 2011). М.: Изд. центр РГГУ, 2011.
 Krysov V.V. Matricy vzaimovosprijatija kul'tur // Istorija i sovremennost' glazami molodyh... Materialy VI Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Zheleznodorozhnyj, 16 aprelja 2011. M.: Izdatel'skij centr RGGU, 2011.

Деятельность с использованием объекта партнерства Выполняемые работы по строительству	Обслуживание	Управление	Эксплуатация	Предоставление услуг
Строительство нового объекта	Строительство нового объекта + Обслуживание	Строительство нового объекта + Управление	Строительство нового объекта + Эксплуатация	Строительство нового объекта + Предоставление услуг
Реконструкция (модернизация)	Реконструкция + Обслуживание	Реконструкция + Управление	Реконструкция + Эксплуатация	Реконструкция + Предоставление услуг
Расширение	Расширение + Обслуживание	Расширение + Управление	Расширение + Эксплуатация	Расширение + Предоставление услуг

В строках таблицы вынесены возможные выполняемые виды работ по строительству, в столбцы — деятельность с использованием объекта партнерства.

Текст таблицы представляют сдвоенные характеристики обязательства ЧП.

Расположим получившиеся характеристики в заголовках строк следующей матрицы. В заголовках столбцов — обязательства ЧП (кроме строительных работ). Применяя данный метод в построении следующих матриц, получили 62 многоуровневые характеристики обязательств ЧП. Так, при объединении результатов в конечной матрице 5-го уровня характеристик обязательств ЧП на пересечении 3-й строки и 5-го столбца получаем: ЧП выполняет обязательства по реконструкции, расширению, обслуживанию, управлению, эксплуатации.

В матрицу «Обязательство ГП по объекту партнерства» в строки внесем «Объект партнерства», в столбцы — «Государственный партнер» (табл. 2). Результатом матрицы будут допустимые в соответствии с действующим законодательством обязательства ГП по объекту партнерства. Заметим, что статус казенного учреждения значительно ограничивает возможности сотрудничества с частным партнером без участия государственных органов.

Таблица 2. Обязательство ГП по объекту партнерства

ГП Объект партнерства	Федеральные органы власти	Региональные органы власти	Муниципальные органы власти	Автономное ОУ	Бюджетное ОУ	Казенное ОУ
Земельный участок	предоставляет земельный участок федеральным органам власти	предоставляет земельный участок региональным органам власти	предоставляет земельный участок муниципальным органам власти	предоставляет собственный земельный участок	предоставляет земельный участок бюджетным органам власти	не вправе предоставлять земельный участок казенным органам власти

	рального органа власти	гионального органа власти	ниципального органа власти	участок	мельный участок	ряжаться любым имуществом
Здание, сооружение	предоставляет здание, сооружение федерального органа власти	предоставляет здание, сооружение регионального органа власти	предоставляет здание, сооружение муниципального органа власти	предоставляет собственное здание, сооружение	предоставляет собственное здание, сооружение	
Оборудование	предоставляет оборудование федерального органа власти	предоставляет оборудование регионального органа власти	предоставляет оборудование муниципального органа власти	предоставляет собственное оборудование	предоставляет собственное оборудование	
Земельный участок в оперативном управлении ОУ	предоставляет земельный участок федерального ОУ	предоставляет земельный участок регионального ОУ	предоставляет земельный участок муниципального ОУ	с согласия собственника	с согласия собственника	
Здание, сооружение в оперативном управлении ОУ	предоставляет здание, сооружение федерального ОУ	предоставляет здание, сооружение регионального ОУ	предоставляет здание, сооружение муниципального ОУ	с согласия собственника	с согласия собственника	
Оборудование в оперативном управлении ОУ	предоставляет оборудование федерального ОУ	предоставляет оборудование регионального ОУ	предоставляет оборудование муниципального ОУ	с согласия собственника	с согласия собственника	
Имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения	предоставляет имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения федерального органа	предоставляет имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения регионального органа	предоставляет имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения муниципального органа	предоставляет собственное имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения в порядке, установленном законодательством РФ	предоставляет собственное имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения в порядке, установленном законодательством РФ	

В итоговой матрице «Характеристики предмета партнерства» в строках таблицы — «Многоуровневые характеристики обязательств ЧП», а в столбцах — «Обязательство ГП по объекту партнерства». В теле матрице получаем около 300 характе-

ристик предмета партнерства, которые показывают множество вариантов для проектной деятельности. Выбор в пользу той или иной характеристики зависит от целей и условий участников партнерства. Например, на пересечении строки 35 (Строительство нового объекта + Обслуживание + Управление + Предоставление услуг) и столбца 5 (Земельный участок федерального, регионального, муниципального ОУ) предметом партнерства будет обязательство ЧП по строительству нового объекта на земельном участке ОУ, его дальнейшее обслуживание, управление и предоставление услуг.

Пример: учредитель муниципального ОУ среднего профессионального образования — муниципальное образование, представляемое Управлением образования и молодежной политики, привлекает ЧП для строительства на земле, находящейся в оперативном управлении ОУ, учебного здания. ЧП по договору осуществляет строительство здания, сервисное обслуживание построенного объекта, дальнейшее доверительное управление сооруженным объектом и предоставление образовательных услуг.

Итоговая матрица «Характеристики предмета партнерства» позволяет рекомендовать, учитывая действующее российское законодательство, следующие формы ГЧП в образовании:

1. **Концессионное соглашение в отношении объектов образования.** ЧП за свой счет обязуется создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать государству, осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта соглашения. Государство обязуется предоставить ЧП на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной (образовательной) деятельности.
2. **Контракт жизненного цикла в образовании.** ЧП за свой счет и с использованием собственных материалов возводит объект и эксплуатирует его в течение всего расчетного срока эксплуатации (жизненного цикла), осуществляя управление, ремонт, уход, обслуживание. ГП с момента начала эксплуатации объекта производит платежи по проекту за счет бюджета соответствующего уровня. Так, оплата ГП по проекту может включать услуги ЧП по предоставлению объекта в пользование (предоставление административного здания для размещения ОУ) либо образовательные услуги, оказываемые с помощью такого объекта (обучение в школе, вузе).
3. **Смешанные договоры ГЧП в образовании.** Эта форма объединяет различные виды договоров:
 - договор, включающий выполнение работ и отношения собственности. Работы включают строительство (проектирование, реконструкцию, расширение и т.д.) объектов образования ЧП. Важным условием договора являются отношения собственности на сооружаемые объекты;

- договор аренды. ЧП получает на условиях аренды собственность на определенный срок. ЧП может за счет собственных средств и с согласия арендодателя произвести улучшения и имеет право на возмещение ГП стоимости этих улучшений. К примеру, ЧП за свой счет осуществил строительство объекта образования и получил часть сооруженного объекта в пользование;
- договор доверительного управления имуществом. ГП передает ЧП на определенный срок имущество в доверительное управление, а ЧП обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах ГП или указанного им лица (выгодоприобретателя);
- договор на выполнение сервисных услуг. ЧП обязуется по поручению ГП выполнять работы по сервисному обслуживанию объекта партнерства, а ГП обязуется принять и оплатить выполненную работу. К примеру, на рынке услуг уже существуют предложения для ОУ по индивидуальному обучению работе с программными продуктами и автоматизированными информационными системами, сервисному обслуживанию технических средств, разработке проектов и монтажу систем отображения информации различного уровня сложности, разработке проектов связи, передачи звука, коммутации и управления для конференц-залов, учебных аудиторий;
- договор на предоставление образовательных услуг. К данному типу можно относить обязательства ЧП по предоставлению образовательных услуг населению, например договор о франчайзинге (образовательный франчайзинг). Специальное соглашение между ЧП и ОУ, в рамках которого партнер по заданию учебного заведения предоставляет дополнительные образовательные услуги.

Каждая из существующих форм ГЧП при ее реализации в образовательной сфере России имеет преимущества и недостатки. Недостатки связаны с существующими недоработками в области действующего законодательства.

Одной из наиболее перспективных форм ГЧП в сфере образования, по нашему мнению, является контракт жизненного цикла. Данная форма имеет существенные преимущества. Именно условия применения контракта жизненного цикла предполагают, что исполнитель получает денежные средства только с момента ввода объекта в эксплуатацию, например, когда в ОУ начинается реальный учебный процесс или детский сад начинает оказывать услуги по дошкольному воспитанию детей. В стандартные условия контракта жизненного цикла возможно также внести условия «замораживания» платежей от ГП в случаях, когда объект не может использоваться по назначению, и наложение штрафов на ЧП за низкие потребительские качества объекта.

Используя условия штрафных санкций в контракте жизненного цикла, можно проводить плановые мероприятия по содержанию объекта с минимальными потерями для пользователей. Например, ремонт образовательного учреждения будет про-

ходить в период, когда учебный процесс не ведется из-за угрозы штрафа для ЧП за отсутствие доступа к объекту.

В условиях экономической нестабильности и невозможности масштабных бюджетных инвестиций контракт жизненного цикла и другие формы ГЧП могут стать эффективной схемой развития инфраструктуры в сфере образования.

Примечания