

ФОРМИРОВАНИЕ СТАБИЛЬНОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА — АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПОДДЕРЖКИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО СЕКТОРА В РЕГИОНЕ

Аннотация: в статье рассмотрены правовые основы и особенности функционирования системы государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования на региональном уровне. Проанализированы основные причины кризиса образовательной политики и развития образовательного бизнеса в Российской Федерации. Описаны существующие проблемы и представлены возможные пути их решения в контексте применения Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, дошкольное образование, негосударственный сектор, малый бизнес, дошкольные образовательные организации.

UDC 346.34

М. А. Mogilev

FORMATION OF STABLE MODEL OF DEVELOPMENT OF INTERACTION OF THE POWER AND BUSINESS — THE ANALYSIS OF STATE POLICY OF SUPPORT OF THE EDUCATIONAL SECTOR IN THE REGION

Abstract: in article legal basics and features of functioning of system of public-private partnership in the sphere of preschool education at the regional level are considered. The main causes of crisis of educational policy and development of educational business in the Russian Federation are analyzed. The existing problems are described and possible ways of their decision in the context of application of the Federal law from 7/13/2015 № 224-FZ «About public-private partnership, municipal and private partnership in the Russian Federation and introduction of amendments to separate acts of the Russian Federation» are presented.

Keywords: public-private partnership, preschool education, non-state sector, small business, preschool educational organizations.

Введение

Выбор темы исследования обусловлен совокупностью многих факторов, основным из которых является то, что механизм государственно-частного партнерства имеет огромный потенциал в качестве инструмента развития образования в Российской Федерации. Существование механизма государственно-частного партнерства позволяет государству решать множество различных задач: снижение нагрузки на соответствующий сегмент бюджета, привлечение квалифицированных кадров в сферу образования, вариативность образовательных программ, повышение качества образовательных услуг и релевантно-

сти образования запросам современного общества в целом.

Анализ развития частного сектора образования в регионе на фоне кризиса государственной образовательной политики

Несмотря на то, что в публичной сфере речь о подобной совокупности форм взаимодействия власти и бизнеса идет уже несколько лет, законодательно на федеральном уровне эта система была закреплена относительно недавно. 13 июля 2015 года был принят Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнер-

стве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1].

Данный федеральный закон закрепляет юридическое определение государственно-частного партнерства на государственном уровне, таким образом, согласно тексту данного закона: государственно-частное партнерство, муниципально-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, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [1].

Рассматривая систему образования более детально, мы можем разделить её на возрастные ступени, в нашем исследовании, в частности, обратимся к дошкольному этапу. Муниципальная программа городского округа город Воронеж «Развитие образования», утвержденная постановлением администрации городского округа город Воронеж от 23.12.2013 № 1250, включающая в себя подпрограмму «Развитие дошкольного образования», в качестве показателей, призванных охарактеризовать эффективность реализации данной муниципальной программы, в основном использует количественные параметры, отображающие, в первую очередь, процентную обеспеченность детей местами в дошкольных образовательных учреждениях и снижение очередей [2]. Данный подход обусловлен существенной нехваткой мест в дошкольных образовательных учреждениях в предыдущие десятилетия, однако постепенное строительство и запуск новых учреждений позволяет решать эти вопросы. В данный момент, исходя из запланированных ступеней, городской округ г. Воронеж находится на 3 этапе данной программы, запланированным на 2019—2020 гг. [2].

В последние десятилетия экономика и общество развиваются стремительно, меняются и требования к образованию. Формируется средний класс, который несет с собой совсем другие требования, выдвигаемые к образовательной сфере.

Потенциальный кризис государственного института образования — тема, требующая раскрытия и обсуждения в отдельной статье; в контексте данной публикации стоит упомянуть лишь тот момент, что нынешняя система образования сформировалась в условиях совершенно иного государства и другой экономики, а многочисленные попытки изменить оболочку образовательной политики и способы контроля качества не способны изменить самой сути. Ведь по факту, реальную оценку качества системы образования может дать только общество и анализ тенденций его развития, а за последние десятилетия общество изменилось значительно, выросло целое поколение, мыслящее совершенно иначе, формирующее новую социальную модель.

В связи с этими изменениями мы подходим к тому, что этап дошкольного образования рассматривается как отдельная самостоятельная ступень, призванная стать не только «разгрузочной площадкой» для работающих родителей, но и реальной «образовательной» базой, способной закладывать основы развития ребенка, как полноценного индивидуума, и готовить его к дальнейшим этапам жизни.

При таком подходе оценка эффективности деятельности дошкольного образования, опирающаяся на показатели процентной обеспеченности местами, становится несостоятельной. Высокий уровень качества образования требует от организаций гораздо большего, чем наличие свободных мест и кадров на вакантных местах, это и, в первую очередь, высококвалифицированные педагоги дошкольного образования, и материальная база, ориентированная на конкретную альтернативную дошкольную образовательную программу, и менеджерская работа, зачастую требующая совершенно новых уникальных знаний.

Такая ситуация подразумевает создание отдельного государственного института со своей материальной и кадровой основой,

так как обеспечение вышеупомянутых требований со стороны государства в текущих реалиях невозможно, и требует пересмотра самой идеи государственного дошкольного образования, подразумевающую полное реформирование и реструктуризацию системы образования в целом.

В свою очередь, подобным запросам могут отвечать бурно развивающиеся частные дошкольные образовательные организации, количество которых за последние несколько лет значительно возросло. Такие учреждения обладают уникальным материально-кадровым оснащением, порой формируя собственные институты подготовки и переподготовки кадров. Развивающийся рынок подразумевает конкуренцию, которая также ставит частные учреждения в жесткие рамки, подстегивающие их развитие, так как образовательный бизнес всегда сопровождается сравнительно высокими издержками, а организации не находятся на бюджетном обеспечении — они не могут просто стагнировать, в отличие от муниципальных учреждений.

При оценке влияния образовательной политики на развитие частного образования в регионе и государстве в целом, стоит также обратить внимание на отсутствие селективности в текущей образовательной политике. По этому вопросу А. В. Капуза и др. в своей работе пишут: «При этом одни и те же профессиональные характеристики учителей и практики преподавания показывают разную связь с образовательными достижениями таких детей и их сверстников из семей с более низким уровнем культурного капитала. Это означает, что в российской системе образования универсальные реформы, нацеленные на всех учащихся одновременно, могут оказаться неэффективными. Однако современная образовательная политика в России не учитывает проблему неравенства» [5].

Развитие частного образования лишь подчеркивает нарастающий кризис государственной образовательной политики, означающий, что современному обществу нужно нечто иное, отличное от того, что может дать функционирующая система. Подобные выводы могут звучать драматично, но мы не будем утверждать, что формиру-

ющаяся ситуация — это плохо. Общество, привыкшее воспринимать образование, как нечто легкодоступное и обязательное (!) оказалось в ситуации, когда мы получаем его не для того, чтобы чему-то научиться, а для того, чтобы оно просто у нас было, не видя в этом никакой ценности; можем ли мы утверждать, что сложившаяся картина — это хорошо?

При таких тенденциях со стороны государства наиболее разумной представляется политика поддержки и взаимодействия с представителями образовательного бизнеса. Потенциально такое взаимодействие призвано не только снизить финансовые нагрузки на бюджет за счет более эффективного расходования средств через привлечение частных структур, аккумулирующих профессионалов, но и дополнительно подтолкнуть развитие всей образовательной системы в целом, в том числе и государственной образовательной политики. Поскольку, наблюдая за системой частного образования, которая развивается органично, опираясь на запросы современного социума и экономики и отвечая им, государство может применять эти данные для конструктивных преобразований своей образовательной политики.

Исходя из данных рассуждений, мы можем сделать вывод о том, что со стороны государства политика государственно-частного партнёрства на волне развития частных образовательных учреждений может оказаться весьма выигрышной, но далеко не во всех ситуациях.

Например, стоит отметить, что в среде концессионных соглашений мы часто можем наблюдать такую ситуацию, когда строительная компания, которую обязали построить и в дальнейшем эксплуатировать здание, предназначенное для образовательной организации, заканчивает проект, будучи не в состоянии его запустить с функциональной точки зрения, и ищет «партнера», который на арендных отношениях мог бы занять данную площадь (зачастую, к потенциальному партнеру предъявляются требования, обязывающие проведение отделочных работ за свой счет и т. д.) и вести деятельность. Такие ситуации возникают, потому что ресурсы строительных организаций не подразумевают такой деятельности и не должны, а не-

возможность (или нежелание) предложить конкурентоспособное на фоне любых других арендодателей (никак не связанных с государственными проектами) предложение порождает своеобразный замкнутый круг, когда есть «производственная» база, но «производить» некому.

Со стороны муниципальных властей так же подразумевается возможность аналогичного взаимодействия в виде предоставления помещений, числящихся на балансе города, на условиях льготной аренды. Однако и тут есть свои тонкости в виде необходимости проведения капитального ремонта таких помещений. Не стоит забывать и про несомненные плюсы: поскольку, зачастую, эти здания изначально были построены по типовому проекту детского сада под действующие (или действовавшие) СНиПы, СанПиНы и ГОСТы, то получить лицензию на образовательную деятельность (а именно, необходимые заключения Роспотребнадзора и отделов надзорной деятельности МЧС (в случае работы организаций по организационно-правовой форме ООО такое заключение не требуется) несколько проще, т. к. работу по подготовке упрощает изначально планировка помещения.

Согласно п. 2 ст. 6 Федерального закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» обязательными элементами соглашения являются [1]:

1) строительство и (или) реконструкция (далее также — создание) объекта соглашения частным партнером;

2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;

3) осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;

Исходя из текста документа, мы можем сделать вывод, что данный перечень является исчерпывающим и не подразумевает какого-либо возмездного финансирования отдельных статей расходов действующего предприятия в рамках ГЧП, в отличие, к примеру, от механизмов субсидирования (которые также доступны частным образо-

вательным организациям, но ввиду нормативно-правовой специфики изначально больше ориентированы на муниципальные учреждения, что также заслуживает отдельного исследования). Таким образом, система ГЧП в большей степени привязана к обширному комплексу мероприятий, неразрывно связанному со строительством или обслуживанием объектов недвижимости, как «производственной» базы. Всё это, в свою очередь, требует от частного партнера, либо обладания, как компетенциями в сфере образовательной деятельности, так и строительными мощностями, что встречается довольно редко. Поэтому складывается такая ситуация, когда помимо набора особых знаний требуется наличие огромной материальной базы, либо обязательного участия строительных предприятий в качестве третьей стороны в осуществлении проектов.

Такое положение дел ставит саму систему ГЧП в области дошкольного образования в тупик, поскольку участники этого рынка, в основном малый бизнес, а не крупные предприятия, как в случае с возведением производственных объектов и иных объектов недвижимости. Условия, которые подразумевает система ГЧП при работе с частными дошкольными образовательными организациями, в настоящее время представляются для частных партнеров менее выгодными, нежели независимая и самостоятельная деятельность.

Ввиду всей специфики частного дошкольного образования, самым реальным и эффективным способом поддержки бизнеса со стороны государства может быть лишь трехстороннее соглашение с участием строительных организаций. Данный тип сотрудничества подразумевает ситуацию, при которой финансовое бремя на возведение и монтаж инфраструктуры объекта берет на себя публичный партнер, а проектирование и разработка объекта ведется частной стороной совместно с представителями образовательного бизнеса, исходя из объективных нужд и требований функционирования дошкольного учреждения. Управление и дальнейшая техническая эксплуатация будет также являться функцией частного партнера в лице образовательной организации.

Заключение

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что система ГЧП в сфере дошкольного образования в настоящее время нуждается в корректировках и дополнениях, в том числе и обширной доработке правовой базы. Однако, несмотря на это, она является перспективным полем для развития, как малого бизнеса, так и системы образования в Российской Федерации в целом, закладывающая значительный потенциал для конструктивного видоизменения государственной образовательной политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016).
2. Об утверждении муниципальной программы городского округа город Воронеж «Развитие образования» : постановление администрации городского округа город Воронеж от 23 декабря 2013 года № 1250.
3. Об утверждении порядка предоставления субсидии из бюджета воронежской области частным дошкольным образовательным организациям, реализующим программы дошкольного образования, на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг) : постановление Правительства Воронежской области от 29 марта 2017 года № 238.
4. *Грешный С. С.* Современная образовательная политика — политика образовательного неравенства / С. С. Грешный, С. С. Кузнецова // NovaInfo.Ru. — 2016. — Т. 2, № 51. — С. 167—171.
5. *Капуза А. В.* Образовательные результаты и социальное неравенство в России: динамика и связь с образовательной политикой / А. В. Капуза, Ю. Д. С. Керша, А. Б. Захаров, Т. Е. Хавенсон // Вопросы образования. — 2017. — № 4. — С. 10—35.
6. *Серебрякова Т. А.* К вопросу о формировании и развитии нового правового института — государственно-частное партнерство (муниципально-частное партнерство) / Т. А. Серебрякова // Журнал юридических исследований. — 2017. — Т. 2, № 1. — С. 132—143.
7. *Сидоренко Е. Н.* Модернизация системы управления государственно-частным партнерством на местном уровне / Е. Н. Сидоренко // Модернизационные процессы в современной России : сборник статей III Международной научно-практической конференции / под редакцией И. А. Мурзиной, В. Н. Ретинской. — Пенза. — 2019. С. 9—14.
8. *Украинцев В. Б.* Финансовые аспекты реализации проектов государственно-частных партнерств / В. Б. Украинцев, К. Н. Мищенко // Управление и экономическая безопасность: страна, регион, предприятие : сборник научных статей международной научно-практической конференции. — 2018. — С. 240—244.
9. *Уторов Д. А.* Инфраструктурные проекты, реализуемые при государственно-частном партнерстве / Д. А. Уторов // Экономика и социум. — 2017. — № 3 (34). — С. 1381—1385.
10. *Филин Д. М.* Взаимодействие между бизнесом и властью в государственно-частном партнерстве / Д. М. Филин // Научный поиск. — 2019. — № 1. — С. 73—75.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Могилев М. А., аспирант

E-mail: mogilev-mihail@mail.ru

Тел.: +79202205100