

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА В РАЗВИТИИ СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ*

Франц О.Б., Арзякова О.Н.

В работе рассматриваются проблемы взаимодействия государства и бизнеса на примере сферы образовательных услуг. Приведены результаты применения инфраструктурного подхода к анализу необходимости и возможности участия государства в создании условий для развития негосударственного сектора среднего образования, а также к моделированию социально-экономических последствий изменения позиции государства в отношении этого сектора.

Проблема качества и количества предоставляемых в России образовательных услуг в настоящее время существенно обострилась в связи с тем, что тенденции развития системообразующих элементов российской социально-экономической системы носят разнонаправленный характер (рис. 1). Негативные демографические и культурные тенденции, противоречивые процессы в развитии территории, предпринимательства, системных коммуникаций, управлении не позволяют считать, что объективные основы для устойчивого экономического роста с существенным социальным эффектом уже созданы. Образовательный процесс является одним из основных факторов, корректирующих характер взаимодействия элементов и обеспечивающих его результативность с точки зрения целостности и непротиворечивого развития социально-экономической системы. Поэтому образовательная сфера может использоваться в качестве институционализированной социальной сети для согласования общественно необходимых задач, определяемых координирующим элементом социально-экономической системы, и возможностей (потребностей) иных субъектов взаимодействия.

Так, например, коррекция демографических процессов предполагает (в числе других форм воздействия) стимулирование рождаемости, осуществляемое путем реализации государственной семейной политики за счет формирования «социального демографического заказа». Что представляет из себя семья как системный элемент и субъект взаимодействия? Согласно данным исследования, проведение которого было организовано Министерством социальной защиты населения Свердловской области, в современных условиях только 15% российских семей могут быть отнесены к категории «благополучных», 70% семей находятся в «группе риска» по различным основаниям, в том числе по признаку обеспеченности, 15% являются неблагополучными. При каких условиях семья в таком состоянии может обеспечить решение общественно необходимой задачи? Представляется, что одним из основных условий является прямая или косвенная компенсация финансовых и иных затрат, необходимых для ликвидации «факторов неблагополучия семьи» и полноценной социализации ребенка, предполагающей его востребованность в качестве исполнителя различных социальных функций. Компенсация затрат может осуществляться государством (создание условий для роста доходов населения, использование социальных льгот, выплат и пособий, формирование и использование государственного (муниципального) жилищного фонда и т.д.) и иными потребителями результатов процесса социализации (развитие института корпоративной социальной политики).

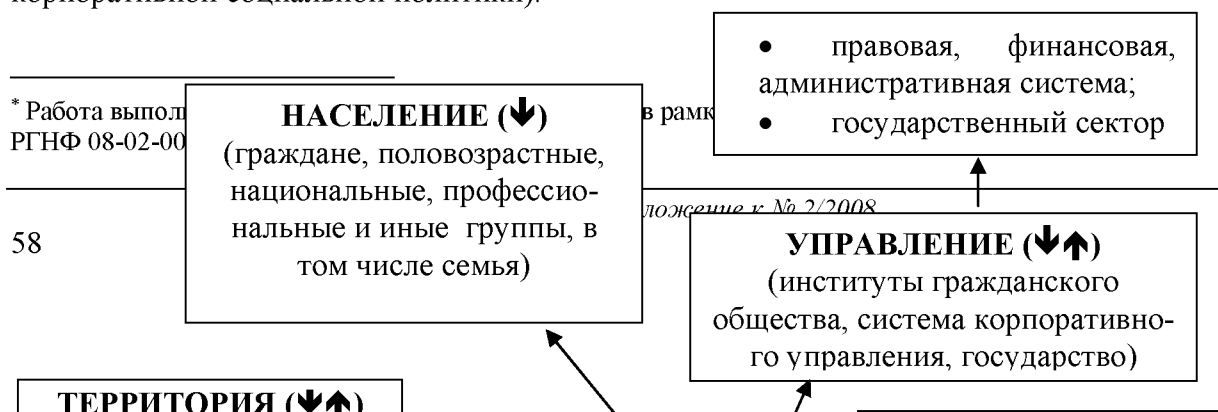


Рис. 1. Совокупность элементов социально-экономической системы, качество и характер взаимодействия которых определяют тенденции и результаты развития социально-экономической системы

Совершенствование образовательного процесса и создание условий для развития образовательной сферы также является формой косвенной компенсации затрат семьи на социализацию ребенка и стимулирования демографических процессов, то есть способом согласования общественно необходимых задач и возможностей (потребностей) субъектов взаимодействия социально-экономической системы (рис. 2).

Именно таким образом представляется возможным определить содержание и направления развития государственно-частного партнерства в образовательной сфере, если рассматривать его как механизм, обеспечивающий взаимодействие государства и иных участников общественных отношений в целях изменения (поддержания) конфигурации социально-экономического пространства, соответствующей интересам этих участников.

Форма реализации механизма государственно-частного партнерства (необходимость и возможность, перспективы и социально-экономические эффекты) исследованы авторами применительно к негосударственному сектору среднего образования (на примере Свердловской области). Предметом этого исследования стало положение негосударственных образовательных учреждений, обеспечивающих обучение учащихся по программам общего образования и получивших государственную аккредитацию в

Свердловской области (далее – НОУ). Существенными признаками этих организаций являются: 1) участие в реализации прав граждан на получение образования (часть первая статьи 43 Конституции РФ); 2) некоммерческий характер деятельности (вся прибыль от уставной деятельности реинвестируется в образовательный процесс в связи с тем, что НОУ могут учреждаться в форме только некоммерческих организаций).

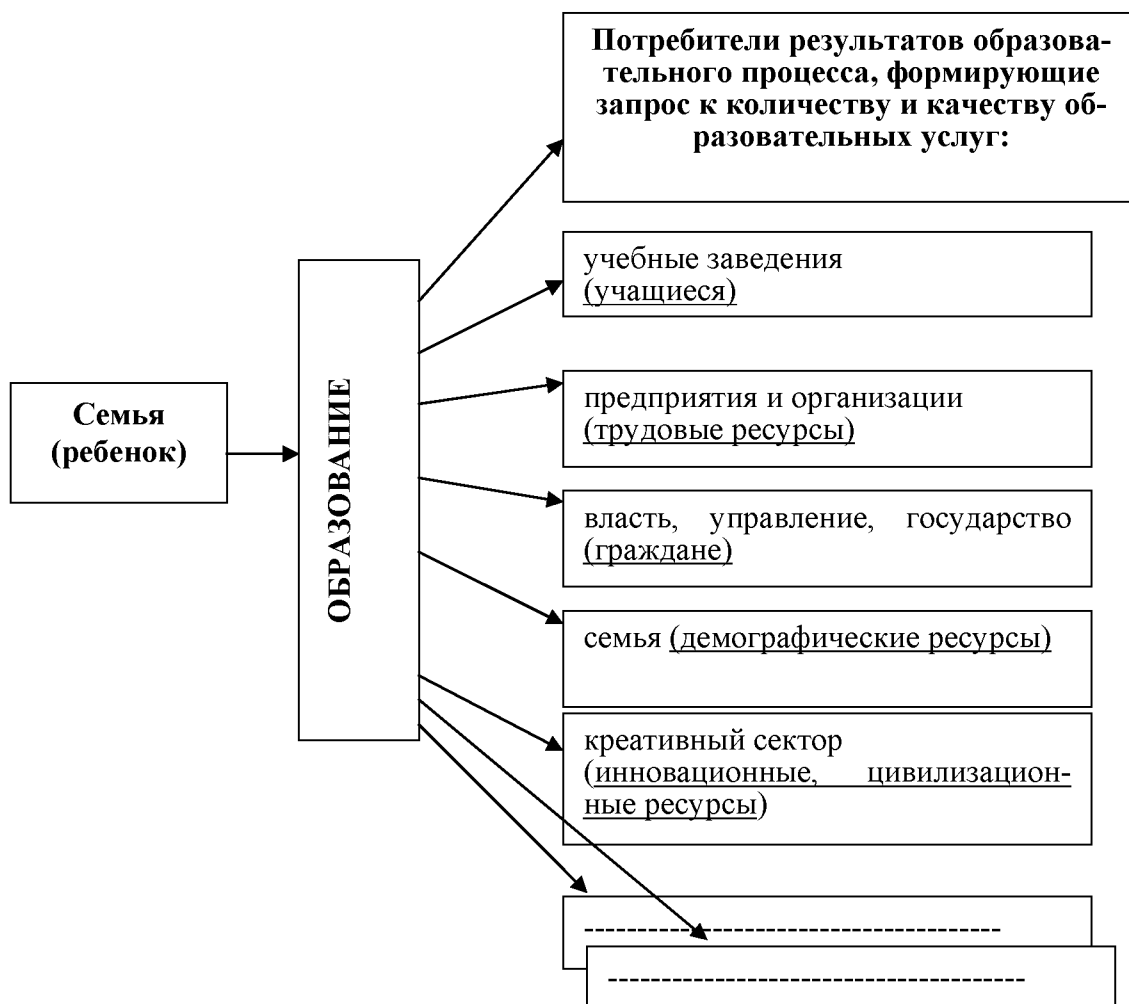


Рис. 2 Схема согласования общественно необходимых задач, определяемых координирующим элементом социально-экономической системы и возможностей (потребностей) иных субъектов взаимодействия

Поводом для проведения исследования стало обращение НОУ в органы государственной власти Свердловской области о необходимости создания государством равных для образовательных учреждений всех форм собственности условий деятельности (то есть, фактически, о возможности формирования механизма государственно-частного партнерства).

Обращение обусловлено внесением в Федеральный закон «Об образовании» изменений, разделивших в 2005 году *обязанность* государства по обеспечению образовательного процесса в организациях любых форм собственности (в форме обеспечения подушевого финансирования) на аналогичную *обязанность* по отношению к государ-

ственным и муниципальным образовательным учреждениям и *право* субъектов РФ устанавливать меры государственной поддержки негосударственным образовательным учреждениям. Последующие изменения федерального законодательства об образовании сделали взаимоотношения между государством и сферой НОУ-образования еще более неочевидными – фактически, право на предоставление государственной поддержки трансформировалось в теоретическую возможность.*

Органы государственной власти ряда субъектов РФ воспользовались этим правом (возможностью), внося соответствующие изменения в региональные законы об образовании. По данным Госкомстата РФ, в 2005 году результатами предоставленной на региональном уровне государственной поддержки могли воспользоваться 40,8% учащихся НОУ, в том числе в г.Москве – 15,1 тыс. учащихся, в Московской области – 6,8 тыс., в Краснодарском крае – 3,6 тыс., в Саратовской области – 2,5 тыс., в Липецкой области – 0,6 тыс., в Красноярском крае – 0,6 тыс., в Смоленской области – 0,3 тыс.

В Свердловской области в настоящее время действуют 13 НОУ (1,4 тыс. учащихся) и указанное выше право (возможность) не реализовано. Более того, НОУ, не имеющие права на получение государственной поддержки (согласно областному законодательству об образовании, ориентированному на реализацию государственных гарантий в сфере образования, то есть регламентацию деятельности государственного и муниципального сектора образования), не могут воспользоваться какой-либо государственной поддержкой, предоставляемой субъектам малого и среднего предпринимательства (согласно федеральному законодательству, исключая некоммерческие организации из перечня субъектов), субъектам инвестиционной деятельности (согласно областному законодательству, включающему в перечень субъектов физические и юридические лица, имеющие признаки, не характерные для деятельности образовательных учреждений), бюджетополучателям (согласно сложившейся практике тарифного регулирования, относящей организации к различным категориям потребителей ЖКУ с учетом факта получения (отсутствия) бюджетного финансирования).

Отсутствие каких-либо элементов государственно-частного партнерства в сфере НОУ-образования оказывает негативное влияние на перспективы деятельности как существующих сегодня НОУ, так и на возможности развития сферы образования в целом.**

Необходимость создания условий для развития негосударственного сектора образования формируется следующими причинами:

1. Наличие *конкуренции* в сфере образования является фактором, стимулирующим развитие *всех* образовательных учреждений, создает стимулы для совершенствования технологий обучения, повышения эффективности образовательного процесса и использования ресурсов, ориентации на конечный результат.

* Следует отметить, что гарантирование государством прав на образование и недостаточность на отдельных территориях условий для реализации этих прав **трансформируют право** субъекта РФ на принятие мер по поддержке образовательных учреждений (развитию образовательного сектора) **в обязанность**.

** При этом федеральные органы государственной власти постоянно обращают внимание на необходимость развития негосударственного сектора социальной сферы. Так, в Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» включен такой показатель эффективности, как «доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немunicipальными) организациями, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование отраслей социальной сферы».

2. Привлечение *частной инициативы* для решения государственной задачи позволяет *компенсировать объективные ограничения* государственного и муниципально-го сектора образования, в том числе направленность на процесс, а не на результат; инертность, неинновационный характер образовательного процесса; недостаточную эффективность, результативность, прозрачность финансирования образовательного процесса.

3. Развитие сектора НОУ-образования стимулирует формирование корпоративного образовательного заказа, в том числе за счет развития вертикально интегрированных или кооперационных связей.

4. Институционализация негосударственного сектора социальной сферы и развитие частно-государственного партнерства создают условия для перемещения в этот сектор части накопленных финансовыми институтами активов, формирования соответствующих дополнительных финансовых продуктов и проектов «длинных денег», обусловленных технологическими особенностями достижения результата в сфере образования.

5. Упорядочивание взаимоотношений государства и НОУ позволяет использовать их опыт и обеспечить (при необходимости) достаточное количество профессиональных экспертов, поддерживающих с 2009 года формирование автономных образовательных учреждений.

Необходимость участия государства в создании условий для развития негосударственного сектора образования определяется следующими факторами:

1. Заинтересованность бизнеса в результатах образовательного процесса.
2. Наличие государственных образовательных стандартов, обеспечивающих возможность оценки государством результатов реализации образовательных программ.
3. Переход бюджетной системы от сметного финансирования к финансированию, ориентированному на результат.
4. Ориентированность негосударственного сектора на развитие индивидуальных форм и методов обучения, обеспечивающих раннюю социализацию и конкурентоспособность детей.
5. Наличие значительного объема временно свободных государственных ресурсов, эффективное использование которых самим государством (в государственном секторе) в настоящее время затруднено.
6. Формирование представлений о новых стратегических целях в сфере образования, задачах, методах их достижения и реализации, осуществляемое на уровне идеологии государственного управления.

Социально-экономические последствия изменения позиции государства в отношении сферы НОУ-образования могут быть следующими:

1. Расширение источников финансирования сферы НОУ-образования за счет регионального бюджета позволяет снизить уровень платы за обучение учащихся, что, в свою очередь, делает возможным распространение такой формы образования на территориях, население которых имеет средний и низкий уровень доходов.
2. Развитие сферы НОУ-образования позволяет привлечь к процессу решения проблемы обеспечения прав граждан на образование частную инициативу (в качестве учредителей, инвесторов, гарантов, заказчиков и т.д.) и соответственно, снизить нагрузку на государственную (муниципальную) сферу образования.
3. Распространение НОУ-образования в малообеспеченных территориях может стать более эффективным способом использования государственных ресурсов, обу-

словленным относительной экономией затрат в расчете на одного учащегося (по сравнению с государственным сектором, не имеющим возможность обеспечить экономию затрат, связанную с масштабами обучения) и множественностью источников финансирования процессов образования.

4. Распространение НОУ-образования в отдаленных и малонаселенных (и не только) территориях может стать фактором, снижающим миграционный отток населения, обусловленный «закреплением» учащихся после завершения процессов обучения на территории получения образования (при условии последующего создания рабочих мест).

5. В связи с отсутствием ограничений, свойственных бюджетным организациям, НОУ могут быть использованы как системные элементы, формирующие коммуникационно-образовательную сеть (по аналогии с ОВП – общеврачебными практиками) на отдаленных, малонаселенных, малообеспеченных, проблемных территориях (дошкольное и среднее образование, в том числе дистанционное, социальная помощь, связь, виртуальные библиотечные фонды и т.д.) за счет концентрации ресурсов различных источников и ведомств.

В результате исследования формы реализации механизма государственно-частного партнерства в сфере НОУ-образования становится очевидным перечень мер (финансовых, организационных, административных и иных), принятие которых может в долгосрочной перспективе существенно изменить состояние как самих системообразующих элементов (государство, семья, предпринимательство и т.д.), так и одного из способов взаимодействия между ними (образовательной сферы).