

Муниципально-частное партнерство в образовании: инфраструктурный аспект



**Елена Викторовна
ФРОЛОВА**

доктор социологических наук
Российский государственный социальный университет
129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4
efrolova06@mail.ru



**Ольга Владимировна
РОГАЧ**

кандидат социологических наук
Российский государственный социальный университет
129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4
rogach16@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению специфики реализации проектов муниципально-частного партнерства в системе образования РФ. Методы исследования: анализ документов, экспертный опрос (руководителей местных органов власти, предпринимателей Московской области). Целью данной статьи является исследование специфики муниципально-частного партнерства в сфере образования, сравнительный анализ оценок руководителей местных органов власти и бизнес-сообщества по данным вопросам, определение условий их эффективного взаимодействия и его лимитирующих факторов. Привлечение частных инвестиций в развитие образовательного комплекса ограничено узкопрагматической ориентацией власти на использование

Для цитирования: Фролова, Е.В. Муниципально-частное партнерство в образовании: инфраструктурный аспект / Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 1. – С. 145-160. DOI: 10.15838/esc/2017.1.49.8

For citation: Frolova E.V., Rogach O.V. Municipal-private partnership in education: infrastructural aspect. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2017, vol. 10, no. 1, pp. 145-160. DOI: 10.15838/esc/2017.1.49.8

финансовых ресурсов бизнеса в практике муниципального управления. Судя по результатам исследований, руководители местных органов власти понимают социальное партнерство бизнеса и власти как безвозмездную помощь от социально ответственных предприятий, которые готовы вкладывать финансовые средства в развитие муниципального образования. Результаты опроса экспертов выявили определенные противоречия между ориентацией руководителей местных органов власти на реализацию проектов муниципально-частного партнерства и редкой практикой их осуществления. В статье представлен анализ перспективных моделей организации муниципально-частного партнерства в образовании. Определены лимитирующие факторы эффективного взаимодействия бизнеса и власти в вопросах развития образовательного комплекса: финансовая недостаточность местных бюджетов; несовершенство законодательной базы; низкий уровень информационной поддержки проектов муниципально-частного партнерства; недоверие представителей бизнеса к действиям властей; недостаточная проработка механизмов мотивации и стимулирования привлечения частных инвестиций. В статье обоснована необходимость формирования концептуально новой и последовательной муниципальной политики перехода от административного принуждения бизнеса к благотворительности и безвозмездной передаче средств на развитие инфраструктуры образовательного комплекса, к фокусированным инвестициям, взаимовыгодному сотрудничеству. Предложены направления поддержки механизмов муниципально-частного партнерства в образовании.

Ключевые слова: муниципально-частное партнерство, социальная инфраструктура, местное самоуправление, система образования, муниципальные образования.

Введение. Актуальные тренды и вызовы современной реальности, выраженные в смене концептуальных представлений о роли, целях и содержании образования в современном мире, обусловили значительные трансформации основ управления образовательной отраслью в России. Сегодня на первый план выходят те тенденции и закономерности развития образования, которые несут в себе потенциал социальной солидарности и консолидации, что предполагает расширение общественного участия в управлении образованием. В качестве ведущего механизма, который обеспечивает необходимую трансформацию социальных отношений, сложившихся в системе российского образования, выступает механизм социального партнерства, который в новых условиях призван обеспечить конструктивное согласование интересов агентов образовательного пространства.

В современной научной литературе по вопросам организации в системе образования партнерских отношений «власть—общество» центральное внимание уделено государственно-общественному управлению образованием и, как следствие, государственно-частному партнерству. Анализ теоретико-прикладных аспектов применения государственно-частного партнерства в различных сферах общественного развития позволяет интерпретировать данное понятие как организованное на договорной основе взаимодействие органов государственной власти и представителей бизнес-структур в целях обеспечения роста качественных характеристик услуг, предоставляемых населению. Простое переложение данного понятия на современную практику государственного управления образовательной отраслью не представляется целесообразным, т.к. специфика общественного управления предполагает

включение в качестве активного субъекта партнерских отношений различных групп общественности (родительской, педагогической и пр.), а не только бизнес-структур. Особенно ярко данное положение проявляется во фрагментарных попытках разработки социального заказа на образование.

Вместе с тем, оставляя за рамками научных изысканий такой важный аспект, как муниципально-частное партнерство в образовании, научное сообщество не может дать целостное представление о взаимосвязи механизма социального партнерства и качества современного образования. Это объясняется тем, что принципы демократизации и учета общественного мнения, на которых строится современное управление образованием, ставят российское общество перед необходимостью внедрения социальных инноваций, призванных интегрировать практики управления социальными процессами с технологиями самоуправления. Кроме того, значимую роль в устойчиво-позитивном развитии образовательной отрасли в России играет качество управленческого воздействия муниципального уровня власти, определяющего организационную эффективность деятельности субъектов образовательного пространства [11].

Именно поэтому муниципально-частное партнерство в образовании должно стать объектом отдельных прикладных исследований. Актуальность разработки данной проблематики подтверждается наличием существенных отличий муниципальной и государственной практики построения партнерских отношений, что не позволяет рассматривать государственно-частное и муниципально-частное партнерство как идентичные по содержанию понятия. Речь здесь идет не столько об отличиях в масштабах и формах реализации, сколько о необходимости выстраивания

муниципальными органами власти партнерских отношений сразу по нескольким направлениям: с бизнес-сообществом по привлечению инвестиций, с органами государственной власти (регионального и федерального уровня), с общественностью (целевыми группами и с общественными организациями). При этом использование в практике муниципального управления образованием механизма муниципально-частного партнерства наталкивается на существенное ограничение финансовых, материальных и иных ресурсов муниципального уровня власти, в том числе ресурсов полномочий.

Кроме того, на наш взгляд, муниципально-частное партнерство представляет по отношению к социальному партнерству более узкую категорию. Это связано с тем, что в социальном партнерстве субъектами конструктивного взаимодействия, основанного на объединении потенциалов, могут выступать все активные агенты образовательного пространства: помимо традиционных участников, в их число входят и научное сообщество, общественные организации, общественные движения, в случае необходимости даже средства массовой информации. Однако в современной практике управления образованием приложение усилий данных агентов носит размытый и неоднозначный характер, что, прежде всего, касается форм, в которых общественность принимает участие в управлении (советы родительской общности, попечительские и управленческие советы, различные формальные и неформальные общественные объединения, призванные помочь образовательному учреждению выполнять свои прямые обязанности). В ситуации муниципально-частного партнерства сложившееся положение имеет противоположный вектор направленности, а именно сужение коли-

чества агентов-партнеров (как правило, это власть и бизнес) и, как следствие, узкоцелевые вопросы, по которым проходит взаимодействие. При этом муниципально-частное партнерство обладает ярким экономическим эффектом своего приложения, и финансово-материальным значением для развития муниципального образовательного комплекса. Обратим особое внимание, что данные отличия не являются формально закрепленными признаками данных категорий, однако для раскрытия задач, поставленных в данной статье, видится целесообразным разведение понятий муниципально-частного и социального партнерства.

Таким образом, конкретизируя указанные выше положения, мы выдвигаем следующие заключения:

– ведущими сторонами муниципально-частного партнерства выступают власть (в лице муниципальных органов власти) и частный сектор (в лице бизнес-структур);

– для реализации перспективных проектов развития муниципального образовательного комплекса муниципально-частное партнерство видится наиболее экономически эффективной формой взаимодействия субъектов, не имеющей в современной практике управления равнозначных альтернатив;

– бенефициарием в муниципально-частном партнерстве выступают и муниципальные органы власти, для которых прибыль и другие выгоды, согласно договору, имеют отложенный характер, нашедший отражение в социально-экономическом развитии территории муниципального образования, а также наращивании человеческого, интеллектуально и образовательного потенциала территории (в последнее десятилетие данный показатель неуклонно увеличивает свою значимость); и бизнес-структуры, которые могут полу-

чать доход от муниципального имущества, переданного им властями в доверительное управление, косвенные выгоды от снижения налоговой нагрузки и пр.

Опираясь на сказанное выше, мы предлагаем рассматривать муниципально-частное партнерство в образовании с позиции организации конструктивного взаимодействия органов муниципального управления и бизнес-сообщества посредством консолидации на долговременной и взаимовыгодной основе социально-экономических ресурсов в целях решения задач развития муниципального образовательного комплекса. В контексте данного понимания сути муниципально-частного партнерства государственное или частное управление не являются полноценной альтернативой, так как в значительной степени нивелируют социальный и экономический эффект, который может быть достигнут в ходе интеграции усилий и потенциалов власти и общества.

Методология и методика. Анализ управления развитием социальной инфраструктуры муниципальных образований в современной России проведен в работах А.Ю. Бочкарева [1], О.О. Скрябина [12], Ю.Е. Перевозкиной [9], С.П. Федулова [13].

Роль государственно-частного партнерства как способа организации взаимодействия государства и частного бизнеса, используемого в целях развития социальной инфраструктуры, раскрыта в работе А.А. Грабар [5], В.Г. Варнавского, А.В. Клименко [2]. Необходимость внедрения механизма муниципально-частного партнерства в работу органов местного самоуправления обоснована А.Е. Лапиным и И.Ф. Алиулловым [7]. Особое внимание вопросам организации консолидированных усилий общества и власти по решению проблем образовательной отрасли уделено

в работах Е.В. Пискуновой [10] и Т.П. Грибоедовой [4]. Действие механизма государственно-частного партнерства в сфере образования, его сущность и общие тенденции развития освещены В.А. Малыгиным, А.В. Скоробогатовым, Т.В. Краминым [3], И. Данько [6] и др.

Проблемные аспекты использования механизма муниципально-частного партнерства в решении проблем функционирования и развития муниципальных образовательных комплексов раскрыты в работе Н.В. Медведевой [8]. Практика реализации проектов общественно-частного партнерства в зарубежном опыте рассмотрена в работах М. Симонса [17], Н. Папанстасиу [18], В.Д. Робертсон [19]; роль общественно-частного партнерства в совершенствовании образовательных программ для учителей обозначена в работе У.Ф. Тейт и Э. Маланчарувил-Беркеш [20].

Однако в научной литературе недостаточно проработаны вопросы, раскрывающие специфику факторов развития муниципально-частного партнерства. Значимость данных процессов для социально-экономического развития российского общества в целом и сферы образования в частности требует как более детального исследования ограничений, лимитирующих факторов развития муниципально-частного партнерства, так и разработки рекомендаций в целях повышения эффективности, оптимизации взаимодействий бизнеса и власти. Целью данной статьи является исследование специфики муниципально-частного партнерства в социальной сфере, сравнительный анализ оценок руководителей местных органов власти и бизнес-сообщества по вопросам муниципально-частного партнерства в образовании, определение лимитирующих факторов и условий их эффективного взаимодействия при реализации проектов инфраструктурного профиля.

Информационная база включает в себя результаты социологических исследований, проведенных Всероссийским Советом местного самоуправления (при нашем участии) посредством рассылки анкет по Интернету. Первое исследование было проведено в 2013 году, выборка включала в себя экспертов (руководителей местных органов власти муниципальных образований Российской Федерации). Тема исследования – «Инвестиционный потенциал муниципального образования» (N=718). Одной из задач исследования был анализ проблем развития социальной инфраструктуры в различных типах муниципальных образований РФ, определение лимитирующих факторов и потенциала модернизации социальной инфраструктуры. В марте–апреле 2016 года проведено исследование «Кадровые ресурсы местного самоуправления» (N=582) в рамках которого изучены не только состояние кадрового потенциала муниципальных образований, но и ряд вопросов, характеризующих социально-экономические факторы развития местного самоуправления.

Кроме того, в 2015 году был проведен экспертный опрос предпринимателей Московской области (N=64) с целью выявления специфики реализации проектов муниципально-частного партнерства, оценок его целесообразности и ограничений.

Проводя оценку современного состояния муниципального управления образованием, можно выдвинуть предположение о том, что существенным недостатком управленческого воздействия муниципальных структур власти выступает несогласование в позициях органов управления и общественности (в особенности бизнес-структур) касательно сущности и специфики муниципально-частного партнерства в образовании. В своем исследовании мы исходили из того, что наиболее

перспективной сферой исполнения практики муниципально-частного партнерства в образовании видится инфраструктурный профиль муниципального образовательного комплекса. Кроме того, неоспоримым является тот факт, что степень и качество обеспечения территорий соответствующей инфраструктурой создает благоприятные условия для социально-экономического развития муниципальных образований. Прежде чем перейти к изложению результатов исследовательской работы, обозначим исследовательскую позицию по поводу соотношения понятий «образование» и «социальная инфраструктура»: в частности, в контексте данной статьи инфраструктура образовательной сети и социальная инфраструктура могут быть рассмотрены в качестве равнозначных понятий, т.к. предполагается рассмотрение социального профиля инфраструктурного развития территории с акцентом на образовательном потенциале муниципальных территорий.

Результаты исследований. Судя по оценкам экспертов, на сегодняшний день уровень инфраструктурного обеспечения подавляющей части муниципалитетов является недостаточно высоким, что принято связывать со слабостью финансово-экономической базы муниципальных образований. Финансовые ресурсы местного самоуправления позволяют достаточно условно только поддерживать существующий уровень функционирования социальной инфраструктуры, не обеспечивая процессы ее развития. В сложившейся ситуации муниципальные образования не в состоянии в полном объеме профинансировать выполнение всех социальных обязательств государства, что приводит к нарушению конституционного права равной доступности жителей тех и или иных территорий к социальным благам и услугам.

Анализ бюджетной системы РФ не позволяет выделить четких принципов разграничения налоговых поступлений между бюджетами разных уровней. Состав федеральных налогов определялся преимущественно фактором доходности, поскольку к ним отнесены в большинстве своем такие налоговые платежи, которые обеспечивают наибольшие суммы финансовых поступлений. Анализ норм бюджетного законодательства, а также статистических данных позволяет сделать вывод об искусственной дотационности как субъектов РФ, так и муниципальных образований. Изъятие подавляющей части налоговых поступлений в вышестоящие бюджеты, а затем их возврат в виде межбюджетных трансфертов поддерживает высокий уровень централизации власти, зависимость местного самоуправления от региональных и федеральных властей [14, с. 163].

По результатам проведенных исследований, 74,9% руководителей местных органов власти, оценивая бюджетную обеспеченность исполнения собственных полномочий в 2015 году, отметили, что потребность муниципального образования в финансах превышала ассигнования, предусмотренные бюджетом. Результаты исследований иллюстрируют ухудшение финансово-экономической ситуации в местном самоуправлении. Более половины экспертов (58,4%) считают, что доходы муниципального образования в 2015 году уменьшились по сравнению с 2014.

Данное обстоятельство по-новому ставит вопрос о необходимости поиска дополнительных ресурсов развития муниципального образования, в частности, посредством привлечения агентов образовательного пространства к расширению и развитию инфраструктурного профиля муниципального образовательного комплекса. В данном разрезе рассмотрения

проблем функционирования муниципального уровня власти использование механизма муниципально-частного партнерства в образовании становится не только действенным инструментом развития инфраструктуры муниципальных образовательных комплексов, но и средством преодоления кризисных явлений в экономике муниципальных образований, обеспечивая тем самым позитивно-устойчивое развитие всей территории.

Анализ проблем реализации механизма муниципально-частного партнерства в образовании свидетельствует, что уровень фактической обеспеченности муниципальных районов и городских округов Московской области объектами социальной инфраструктуры по ряду показателей существенно ниже нормативной потребности (таблица). Особые трудности наблюдаются в обеспечении муниципальных образований дошкольными образовательными учреждениями (70% муниципальных образований). Согласно результатам исследований, наиболее тяжелая ситуация характерна для сельских поселений.

Результаты опросов населения свидетельствуют, что к наиболее значимым проблемам среднего образования относятся высокий уровень цен и недоступность платных услуг, плохое материально-техническое и методическое обеспечение образовательных учреждений. Что касается дошкольного образования, то здесь оцен-

ки несколько ниже как у экспертов, так и населения. Наиболее острой проблемой является нехватка мест в детских садах. По данным Федеральной службы государственной статистики, численность детей, стоящих на учете для определения в дошкольные образовательные организации, составляет 2849,9 тысячи. При этом статистические данные свидетельствуют об отрицательной динамике уровня обеспеченности детскими дошкольными образовательными учреждениями, что оказывает дестимулирующее воздействие на качество жизни населения, формируя негативное восприятие и низкие оценки уровня развития социальной инфраструктуры. Так, в 2014 году насчитывалась 51 тыс. организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам дошкольного образования, в 2015-м – 50,1 тыс. [16]

Муниципально-частное партнерство в оценках руководителей местных органов власти. В целях нивелирования проблем обеспечения муниципальных образований объектами образовательной инфраструктуры наиболее эффективным представляется механизм привлечения к решению данного вопроса частных партнеров, ориентированных на конструктивное сотрудничество с муниципальными властными структурами. Потребность в частных инвестициях ощущается особенно остро именно на муниципальном уровне. Большинство опрошенных экспертов отметили, что

Оценка образовательной инфраструктуры Московской области РФ*

Оценка	Муниципальный район	Городской округ	Городское поселение	Сельское поселение
«1»	0	0	0	1,8
«2»	0,7	0	0	1,8
«3»	7,4	4,4	21,4	17,1
«4»	69,1	64,8	52,4	62,7
«5»	22,8	30,8	26,2	16,6
	100	100	100	100

* Составлено по результатам опроса руководителей местных органов власти.

в современных условиях бюджетной недостаточности основные усилия должны быть направлены на установление взаимовыгодного сотрудничества с бизнес-обществом в целях развития социальной инфраструктуры территории, повышения уровня и качества жизни населения. Однако, как показали результаты исследований, руководители местных органов власти понимают социальное партнерство бизнеса и власти как безвозмездную помощь от социально ответственных предприятий, которые готовы вкладывать финансовые средства в развитие муниципального образования [15, с. 56]. Отвечая на вопрос «Активно ли привлекается бизнес к развитию социальной инфраструктуры в Вашем муниципальном образовании?», только 4,2% опрошенных выбрали вариант ответа «Да, в рамках общественно-частного партнерства» (рисунк). Ответы остальных экспертов иллюстрировали реализацию традиционных форм взаимодействия с предпринимательским сообществом.

Интересно, что подавляющее большинство экспертов (80,6%) считают наиболее эффективным инструментом решения проблем социальной инфраструктуры муниципально-частное партнерство, однако используют данную практику крайне редко (4,2%). Активно тиражируемая идея социальной ответственности бизнеса определяет формирование устойчивой системы партнеров поведения во взаимодействиях власти и предпринимательского сообщества, сущность которых преимущественно заключается в безвозмездных финансовых вложениях со стороны последних в развитие социальной инфраструктуры муниципального образования.

Рассмотрим экспертную оценку факторов, лимитирующих эффективное взаимодействие бизнеса и власти, осуществляемое в целях развития социальной инфраструктуры российских территорий. К наиболее значимым ограничениям руководители местных органов власти отнесли дефицит муниципальных бюджетов (76,2%

Распределение ответов на вопрос: «Активно ли привлекается бизнес к развитию социальной инфраструктуры в Вашем муниципальном образовании?», %



отметили данный фактор как очень значимый), не позволяющий власти выступать в качестве эффективного партнера при реализации совместных инфраструктурных проектов. К числу финансово-экономических и нормативно-правовых ограничений относится также отсутствие у муниципальной власти возможностей обеспечения мотивации для частных инвестиций (70,1% экспертов оценили данный фактор как очень значимый). Снижение налоговой нагрузки, освобождение инвестиций от налога на прибыль, по оценке экспертов, могли бы являться достаточно действенными стимулами для привлечения бизнеса к решению социальных проблем территории. К наиболее значимым факторам (64,8 и 64,1% соответственно) отнесены также несовершенство законодательной базы, длительность и сложность процедур согласования.

Судя по результатам исследований, ограничения второго уровня являются организационные и информационные факторы. Так, 54,3% экспертов считают, что целевая ориентация проектов на крупный бизнес существенно ограничивает эффективность их реализации. По мнению 37,7% руководителей местных органов власти, ограниченный доступ инвесторов к информации достаточно сильно влияет на реализацию практики муниципально-частного партнерства. Среднюю значимость данного фактора выделили 45,1% опрошенных экспертов. При этом 43,9% руководителей местных органов власти считают, что сложившиеся стереотипы убыточности проектов общественно-частного партнерства существенно ограничивают практику их реализации.

Муниципально-частное партнерство в оценках предпринимателей. Для выявления возможных проблемных зон реализации муниципально-частного партнерства в об-

разовании (инфраструктурный профиль) в 2015 году нами был проведен мониторинг мнения предпринимателей Московской области (N=64) касательно целесообразности и сложности реализации муниципальных проектов.

Проведенное исследование показало, что 42% респондентов оценивают состояние учреждений образования как «удовлетворительное», тогда как 39% опрошенных характеризуют его как «плохое». При этом 66% предпринимателей считают, что количество учреждений образования, выступающих объектами городской инфраструктуры Московской области, явно недостаточно для надлежащего обеспечения качества жизни горожан. Примечательно, что по вопросу об изменении количества объектов инфраструктуры (пропускная способность, площадь, общее количество и пр.) мнения респондентов разошлись: «скорее возросло» – так считает 31% опрошенных; «скорее снизилось» – 28%; 9% респондентов затруднились с ответом. Аналогичная ситуация и с оценкой респондентами общего состояния учреждений образования и их материально-технического обеспечения: по мнению 44% опрошенных, оно улучшилось, тогда как 47% предпринимателей говорят о его ухудшении; 9% респондентов тоже затруднились с ответом.

Интересно, что в рейтинге факторов, которые, по мнению предпринимателей, способствовали бы количественному росту и оптимизации качественного состояния объектов инфраструктуры в Московской области, первые позиции занимают «использование механизма социального партнерства» – 23% и «энтузиазм местных властей» – 19%. При этом в рейтинге факторов, которые предопределяют ухудшение состояния объектов социальной инфраструктуры, «низкое качество работы

местных властей» стоит на последнем месте (15%), тогда как на первом — «коррупционные нарушения» (32%).

Определяя личное отношение предпринимателей к использованию партнерских отношений в целях развития объектов инфраструктуры, мы установили, что предприниматели недостаточно хорошо знакомы с особенностями проектов муниципально-частного партнерства в образовании. Данное положение достаточно четко прослеживается в ответе респондентов на вопрос о возможных механизмах совместного участия местных властей и бизнеса (затруднились ответить 78%). При этом в ответах респондентов преобладают скорее негативные оценки: по мнению 60% опрошенных, в Московской области частный бизнес не привлекается к развитию объектов инфраструктуры; проекты, предлагаемые местными властями, убыточны и бесперспективны (39%); местные власти видят роль бизнеса только в финансовых вливаниях (40%). И хотя в сложившейся ситуации 26% опрошенных не могут определиться с целесообразностью развития муниципально-частного партнерства в образовании, о необходимости приложения совместных усилий местных властей и бизнеса в развитии объектов инфраструктуры говорят 43% предпринимателей. Более того, 58% опрошенных готовы даже в сложившихся социально-экономических условиях активно включаться в проекты муниципально-частного партнерства по развитию социальной инфраструктуры, так как видят его наиболее эффективным инструментом решения образовательных проблем муниципального образования (31%).

При этом, отвечая на вопрос о формах стимулирования участия частного бизнеса в создании и поддержании хорошего состояния инфраструктурных объектов сферы образования, в качестве наиболее

желательной меры (27%) респонденты выделили «льготы по местным налогам».

Обсуждение. Сотрудничество органов власти и бизнес-сообщества характеризуется широким спектром практик взаимодействия: от привлечения финансовых средств организаций на безвозмездной основе до реализации проектов общественно-частного партнерства. Между данными полюсами присутствуют такие формы взаимодействия, как краткосрочные контракты на выполнение определенного вида работ, оказание общественных услуг, сервисные соглашения по ремонту и эксплуатации объектов социальной инфраструктуры, совместные предприятия (доля частного капитала как акционера в государственном предприятии). Однако, как показывает мировая практика, масштабные проекты общественно-частного партнерства являются наиболее эффективной формой сотрудничества, обеспечивающей реализацию стратегических целей модернизации социальной инфраструктуры.

Проводя анализ современной практики организации муниципально-частного партнерства в образовании, можно выделить три наиболее распространенные модели.

Во-первых, это заключение между муниципальными органами управления и бизнесом инвестиционных договоров, которые регламентируют инвестиционные риски и ответственности партнеров, определяют форму и долевое соотношение их участия в инвестиционной деятельности. В этом случае муниципальные органы власти заключают соглашение в форме муниципальных контрактов, предполагающих определенные обязательства со стороны муниципалитета в отношении предпринимателей, а со стороны бизнес-структур — софинансирование проектов, нацеленных на удовлетворение нужд муниципального образовательного комплекса.

Во-вторых, сдача объекта муниципальной собственности в аренду предпринимателям в целях решения бизнесом общественно значимых задач социально-экономического развития муниципального образования. Данная форма муниципально-частного партнерства в образовании чаще всего вызывает общественное недовольство, что связано с незнанием общественностью специфики реализации данной модели и, как правило, негативным освещением в СМИ примеров «отчуждения» образовательных учреждений «в собственность» частных лиц.

Третья модель, формируемая на основе концессионных соглашений, проектов муниципально-частного партнерства, наиболее эффективна в решении социальных задач развития муниципалитета. Примером может служить совместный проект Администрации города Перми с инвестором по реконструкции неэксплуатирующихся зданий в целях размещения в них частных дошкольных организаций. По итогам реализации концессионного соглашения, заключенного на 25 лет, планируется создать дополнительные учреждения дошкольного образования с предоставлением по муниципальному заказу определенного количества мест. Окупаемость инвестиций обеспечивается за счет предоставления образовательным учреждением населению комплекса образовательных и развивающих услуг [8].

Отдельного внимания заслуживают следующие практики:

1. Строительство инфраструктурных объектов с поддержкой муниципалитета в плане легитимизации их образовательной деятельности, что отчасти отражает специфику второй модели, однако не вызывает «общественного недовольства»).

2. Помощь муниципалитета по выстраиванию отношений между образователь-

ной организацией и бизнесом на принципах «шефства».

Результаты исследований иллюстрируют определенные противоречия в современных практиках взаимодействия бизнеса и власти. С одной стороны, представители предпринимательского сообщества высказывают высокий уровень готовности к участию в реализации проектов муниципально-частного партнерства, а, с другой стороны, руководители местных органов власти отмечают недостаточность частных инвестиций, редкую практику реализации данных проектов. При этом как представители бизнеса, так и властных структур считают, что только совместные усилия могут способствовать развитию территориальной социальной инфраструктуры, определяя муниципально-частное партнерство как наиболее эффективный инструмент решения образовательных проблем муниципального образования.

Результаты исследований свидетельствуют, что к основным причинам данного противоречия относится реализация традиционных практик использования финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов, безвозмездные перечисления средств социально ответственных предприятий на нужды муниципального образования. Потребительское отношение к бизнесу со стороны власти, узкопрагматическая ориентация на использование его ресурсов в развитии социальной инфраструктуры становятся несколько несостоятельными в условиях рыночной экономики. Необходимо не только стараться сделать бизнес социально ответственным, но и стремиться к расширению форм и границ взаимовыгодного сотрудничества власти и частного капитала. Только в этом случае активное участие последнего способно дать положительный результат.

Нами выносятся на обсуждение следующие положения:

– муниципально-частное партнерство в образовании должно рассматриваться с позиции организации конструктивного взаимодействия органов муниципально-управления и общественности посредством консолидации на долговременной и взаимовыгодной основе ресурсов общества и власти в целях решения задач развития муниципального образовательного комплекса;

– в рамках реализации механизма муниципально-частного партнерства в образовании не проработаны формы участия широкой общественности и способы её привлечения к решению вопросов развития муниципальных образовательных комплексов, что в значительной степени ограничивает потенциал социального капитала территорий муниципальных образований;

– к основным направлениям поддержки механизмов муниципально-частного партнерства в образовании относятся следующие: обеспечение широкого доступа потенциальных инвесторов к информации; преодоление стереотипов убыточности проектов муниципально-частного партнерства; консалтинговая поддержка частных инвесторов; повышение квалификации соответствующей категории муниципальных служащих (формирование компетенций подготовки, сопровождения, регулирования проектов муниципально-частного партнерства).

Выводы. Результаты опроса экспертов выявили определенные противоречия между ориентацией руководителей местных органов власти на реализацию проектов муниципально-частного партнерства и редкой практикой их осуществления. Подавляющее большинство руководителей считают подобные проекты наиболее эффективной формой сотрудничества

власти и бизнеса в целях модернизации социальной инфраструктуры; при этом только 4,2% обозначили, что в муниципальном образовании существует практика их реализации. Наиболее удобной формой взаимодействия остается эксплуатация концепта о социальной ответственности бизнеса, почти в каждом пятом муниципальном образовании организации регулярно, на безвозмездной основе, перечисляют средства на развитие социальной инфраструктуры

Результаты исследований позволяют сформулировать следующие выводы, касающиеся специфики реализации проектов муниципально-частного партнерства в современных российских условиях:

1. Современная практика использования механизма муниципально-частного партнерства в образовании по своим масштабам и объемам не соответствует потребностям развития инфраструктурного профиля муниципальных образовательных комплексов большинства муниципальных образований Российской Федерации.

2. Ведущими барьерами на пути использования данного механизма в практике муниципального управления выступают финансовая недостаточность местных бюджетов, несовершенство законодательной базы, низкая осведомленность целевых групп общественности об особенностях проектов муниципально-частного партнерства в образовании; недоверие представителей бизнеса к действиям властей; несогласие потенциальных партнеров с той ролью, которая, по их мнению, отведена им муниципальными властями.

3. Несмотря на сложившуюся ситуацию, предприниматели выражают готовность участвовать в муниципально-частном партнерстве в случае изменения существующих форм стимулирования.

Литература

1. Бочкарев, А.Ю. Перспективные направления развития социальной инфраструктуры муниципальных образований в рыночных условиях: монография / А.Ю. Бочкарев. – М.: ПИАР-агентство «М-ОСТ», 2012.
2. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев. – М.: Гос. ун-т Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.
3. Государственно-частное партнерство в образовании: сущность, тенденции, социальная ответственность / В.А. Малыгин, А.В. Скоробогатов, Т.В. Крамин и др.; под ред. Т.Г. Тимирясова. – Казань: Познание, 2013. – 232 с.
4. Грибоедова, Т.П. Содержание понятия и особенности реализации социального партнерства в современном образовании / Т.П. Грибоедова. // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2008. – Вып. 68. – С. 51-60.
5. Грабар, А.А. Роль частно-государственного партнерства в развитии социальной инфраструктуры региона / А.А. Грабар // Российское предпринимательство. – 2009. – № 12-2 (149). – С. 20-24.
6. Данько, К. Государственно-частное партнерство в сфере здравоохранения и образования в условиях финансового кризиса / К. Данько, И. Громько // Государственно-частное партнерство: приложение к журналу «Корпоративный юрист». – 2009. – № 5. – С. 29-31.
7. Лапин, А.Е. К вопросу о формировании муниципально-частного партнерства в РФ / А.Е. Лапин, И.Ф. Алиуллов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 4. – С. 38-44.
8. Медведева, Н.В. Муниципально-частное партнерство: вопросы теории и практики / Н.В. Медведева // Материалы Ивановских чтений. – 2015. – № 5. – С. 85-89.
9. Перевозкина, Ю.Е. Инновационное развитие социальной инфраструктуры современного города [Электронный ресурс] / Ю.Е. Перевозкина // Современные научные исследования и инновации. – 2013. – № 10. – URL: <http://web.snauka.ru/issues/2013/10/26733> (дата обращения: 18.08.2016).
10. Пискунова, Е.В. Социальное партнерство: гражданская ответственность и возможность развития / Е.В. Пискунова // Universum: Вестник Герценовского университета. – 2011. – № 2. – С. 30-34.
11. Рогач, О.В. Управление развитием инновационного потенциала общего образования на муниципальном уровне в условиях социально-экономической модернизации / О.В. Рогач // Материалы Ивановских чтений. – 2011. – Т. 1. – № 1. – С. 216-220.
12. Скрыбин, О.О. Особенности развития инфраструктуры муниципального образования / О.О. Скрыбин // Молодой ученый. – 2014. – № 19. – С. 360-363.
13. Федулов, С.П. Социальная инфраструктура современного российского города / С.П. Федулов // Социологические исследования. – 2000. – № 4. – С. 122-125.
14. Фролова, Е.В. Развитие туристической привлекательности российских территорий: современные тенденции и управленческие практики / Е.В. Фролова, Е.Е. Кабанова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 1 (43). – С. 153-169.
15. Фролова, Е.В. Социальная инфраструктура современных российских муниципальных образований: состояние и ресурсы модернизации / Е.В. Фролова // Социологические исследования. – 2014. – № 12 (368). – С. 51-58
16. Россия в цифрах – 2016 г. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_11/Main.htm
17. Heather-Jane Robertson. Toward a Theory of Negativity: Teacher Education and Information and Communications Technology. – Journal of Teacher Education September 2003 54: 280-296, doi:10.1177/0022487103255499
18. Maarten Simons, Lisbeth Lundahl, and Roberto Serpieri. The Governing of Education in Europe: Commercial Actors, Partnerships and Strategies. – European Educational Research Journal December 2013 12: 416-424, doi:10.2304/eej.2013.12.4.416

19. Natalie Papanastasiou. Commercial Actors and the Governing of Education: The Case of Academy School Sponsors in England. – European Educational Research Journal December 2013 12: 447-462, doi:10.2304/eej.2013.12.4.447
20. William F. Tate and Elizabeth Malancharuvil-Berkes. A Contract for Excellence in Scientific Education: May I Have Your Signature Please? – Journal of Teacher Education May/June 2006 57: 278-285, doi:10.1177/0022487105285965

Сведения об авторах

Елена Викторовна Фролова – доктор социологических наук, доцент, Российский государственный социальный университет (129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, efrolova06@mail.ru)

Ольга Владимировна Рогач – кандидат социологических наук, Российский государственный социальный университет (129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, rogach16@mail.ru)

Frolova E.V., Rogach O.V.

Municipal-Private Partnership in Education: Infrastructural Aspect

Abstract. The article considers the specifics of implementation of municipal-private partnership projects in the education system of the Russian Federation. The authors use the following research methods: document analysis, expert interviews (heads of local authorities, entrepreneurs from the Moscow Oblast). The goal of this article is to study specific features of public-private partnership in education, to carry out comparative analysis of the estimates that the heads of local authorities and the business community have with regard to these issues, to define the conditions for their effective interaction and its limiting factors. Attracting private investment in the development of the education system is limited by a narrow pragmatic focus of the government on the use of financial resources of business in municipal administration practice. Judging by the results of studies, the heads of local authorities understand the social partnership of business and government as gratuitous help from socially responsible companies who are willing to invest funds in the development of a municipality. The results of the survey of experts show contradictions between the orientation of the heads of local authorities on the implementation of municipal-private partnership projects and the rare practice of their implementation. The article presents an analysis of perspective organizational models for municipal-private partnership in education. The authors identify factors that constrain effective interaction between the business and government in the development of educational system: lack of local budget finances, imperfection of the legislative base, low level of information support provided to municipal-private partnership projects, lack of trust on the part of business representatives in the actions of the authorities, insufficient elaboration of mechanisms for motivating and promoting private investment. The article substantiates the necessity of forming a conceptually new and consistent municipal policy for transition from administrative enforcement of the business to make charitable contributions and gratuitous donation of funds for the infrastructure development of the educational complex to the targeted investment and mutually beneficial cooperation. The authors propose several directions for support of municipal-private partnership mechanisms in education.

Key words: municipal-private partnership, social infrastructure, local government, education system, municipal entities.

References

1. Bochkarev A.Yu. *Perspektivnye napravleniya razvitiya sotsial'noi infrastruktury munitsipal'nykh obrazovaniy v rynochnykh usloviyakh: monografiya* [Prospective directions of development of the social infrastructure of municipalities in market conditions: monograph]. Moscow: PIAR-agentstvo "M-OST", 2012. (In Russian).
2. Varnavskii V.G., Klimentko A.B., Korolev V.A. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya i praktika* [Public-private partnership: theory and practice]. Moscow: Gos. un-t Vysshei shkoly ekonomiki, 2010. 287 p. (In Russian).
3. Malygin V.A., Skorobogatov A.V., Kramin T.V. et al. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v obrazovanii: sushchnost', tendentsii, sotsial'naya otvetstvennost'* [Public-private partnership in education: essence, trends, social responsibility]. Ed. by T.G. Timiryasov. Kazan': Poznanie, 2013. 232 p. (In Russian).
4. Griboedova T.P. Soderzhanie ponyatiya i osobennosti realizatsii sotsial'nogo partnerstva v sovremennom obrazovanii [The content of the concept and the specifics of implementation of social partnership in modern education]. *Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena* [Izvestia: Herzen University Journal of Humanities & Science], 2008, no. 68, pp. 51-60. (In Russian).
5. Grabar A.A. Rol' chastno-gosudarstvennogo partnerstva v razvitiy sotsial'noi infrastruktury regiona [Role of public-private partnership in the development of social infrastructure of the region]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo* [Russian entrepreneurship], 2009, no. 12-2 (149), pp. 20-24. (In Russian).
6. Dan'ko K., Gromyko I. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v sfere zdavookhraneniya i obrazovaniya v usloviyakh finansovogo krizisa [Public-private partnership in the field of health and education in the conditions of financial crisis]. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: prilozhenie k zhurnalu "Korporativnyi yurist"* [Public-private partnership: Supplement to the journal Corporate lawyer"], 2009, no. 5, pp. 29-31. (In Russian).
7. Lapin A.E., Aliullov I.F. K voprosu o formirovaniy munitsipal'no-chastnogo partnerstva v RF [Revisiting the formation of municipal-private partnership in the Russian Federation]. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem analysis and public administration projection], 2011, no. 4, pp. 38-44. (In Russian).
8. Medvedeva N.V. Munitsipal'no-chastnoe partnerstvo: voprosy teorii i praktiki [Municipal-private partnership: theory and practice]. *Materialy Ivanovskikh chtenii* [Proceedings of Ivanov Readings], 2015, no. 5, pp. 85-89. (In Russian).
9. Perevozkina Yu.E. Innovatsionnoe razvitie sotsial'noi infrastruktury sovremennogo goroda [Innovative development of social infrastructure in the modern city]. *Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovatsii* [Modern scientific researches and innovations], 2013, no. 10. Available at: <http://web.snauka.ru/issues/2013/10/26733> (accessed 18.08.2016). (In Russian).
10. Piskunova E.V. Sotsial'noe partnerstvo: grazhdanskaya otvetstvennost' i vozmozhnost' razvitiya [Social partnership: civil liability and the possibility of development]. *Universum: Vestnik Gertsenovskogo universiteta* [Universum: vestnik of Herzen University], 2011, no. 2, pp. 30-34. (In Russian).
11. Rogach O.V. Upravlenie razvitiem innovatsionnogo potentsiala obshchego obrazovaniya na munitsipal'nom urovne v usloviyakh sotsial'no-ekonomicheskoi modernizatsii [Management of innovative potential development in general education at the municipal level in the conditions of socio-economic modernization]. *Materialy ivanovskikh chtenii* [Proceedings of Ivanov Readings], 2011, vol. 1, no. 1, pp. 216-220. (In Russian).
12. Skryabin O.O. Osobennosti razvitiya infrastruktury munitsipal'nogo obrazovaniya [Specifics of development of infrastructure in a municipal entity]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 2014, no. 19, pp. 360-363. (In Russian).
13. Fedulov S.P. Sotsial'naya infrastruktura sovremennogo rossiiskogo goroda [Social infrastructure of a modern Russian city]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological studies], 2000, no. 4, pp. 122-125. (In Russian).
14. Frolova E.V., Kabanova E.E. Razvitie turisticheckoi privlekatel'nosti rossiiskikh territorii: sovremennye tendentsii i upravlencheskie praktiki [The development of tourist attractiveness of Russian territories: modern trends and management practices]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2016, no. 1 (43), pp. 153-169. (In Russian).
15. Frolova E.V. Sotsial'naya infrastruktura sovremennykh rossiiskikh munitsipal'nykh obrazovaniy: sostoyanie i resursy modernizatsii [Social infrastructure of contemporary Russian municipal entities: the status and resources for modernization]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological studies], 2014, no. 12 (368), pp. 51-58. (In Russian).

16. Rossiya v tsifrakh – 2016 g. [Russia in figures – 2016]. *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. Available at: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_11/Main.htm. (In Russian).
17. Robertson H.-J. Toward a theory of negativity: teacher education and information and communications technology. *Journal of Teacher Education*, 2003, September, no. 54, pp. 280-296. DOI:10.1177/0022487103255499
18. Simons M., Lundahl L., Serpieri R. The governing of education in Europe: commercial actors, partnerships and strategies. *European Educational Research Journal*, 2013, December, no. 12, pp. 416-424. DOI:10.2304/eej.2013.12.4.416
19. Papanastasiou N. Commercial actors and the governing of education: the case of academy school sponsors in England. *European Educational Research Journal*, 2013, December, no. 12, pp. 447-462. DOI:10.2304/eej.2013.12.4.447
20. Tate W.F., Malanchruvil-Berkes E. A contract for excellence in scientific education: may I have your signature please? *Journal of Teacher Education*, 2006, May/June, no. 57, pp. 278-285. DOI: 10.1177/0022487105285965

Information about the Authors

Elena Viktorovna Frolova – Doctor of Sociology, Associate Professor, Russian State Social University (4, Wilhelm Pieck Street, Moscow, 129226, Russian Federation, efrolova06@mail.ru)

Ol'ga Vladimirovna Rogach – Ph.D. in Sociology, Russian State Social University (4, Wilhelm Pieck Street, Moscow, 129226, Russian Federation)

Статья поступила 24.08.2016.