

**Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Финансовая академия при Правительстве
Российской Федерации**

(в интересах Федерального агентства по образованию)

**Особенности реализации ЧГП на разных уровнях
профессионального образования и барьеры для его
развития**

*Информационно-аналитические материалы о состоянии и
развитии института ЧГП в профессиональном образовании*

**Проект: Разработка и апробация методического обеспечения
внедрения современных механизмов частно-государственного
партнерства (ЧГП) в профессиональном образовании,
включая предложения по нормативному правовому
обеспечению их внедрения**

Руководитель проекта - директор Института
финансовых рынков и прикладной экономики,
д.э.н., проф.

Я.М. Миркин

Москва – 2008

1.3.6 Особенности реализации ЧГП на разных уровнях профессионального образования и барьеры для его развития

Особенности реализации ЧГП в профессиональном образовании

В современных условиях в России все более актуальной задачей становится использование широкого набора инструментов государственного содействия конкурентоспособности экономики, важное место среди которых принадлежит институтам частно-государственного партнерства (ЧГП).

Традиционно (изначально) под ЧГП подразумевается сотрудничество **на контрактной основе** между органами государственными власти и местного самоуправления, с одной стороны, и частным бизнесом - с другой, для предоставления частными компаниями отдельных общественных услуг: от строительства и поддержания транспортной и телекоммуникационной инфраструктуры до предоставления образовательных и медицинских услуг.

Несмотря на значительное разнообразие конкретных форм контрактных отношений и секторов, в которых создаются ЧГП такого рода, основополагающий принцип остается неизменным – государственные активы передаются на временной основе в распоряжение частного бизнеса, который извлекает выгоду из оказания общественных услуг, но принимает на себя риск, связанный с их оказанием. При этом сохраняется жёсткий контроль государства за объёмом и качеством, а принципы такого контроля прописываются в контракте между частной компанией и представителем государственных (муниципальных) властей.

Однако в последние годы в мировой практике понятие ЧГП все чаще употребляется в значительно более широкой трактовке. Под ЧГП понимается не только контрактование частного бизнеса для предоставления общественных услуг, предоставляемых обычно государством, но и **институциональное оформление партнерских отношений государства и бизнеса в достижении общественно значимых целей**. Это определение позволяет относить к частно-государственному партнерству мероприятия, направленные на поддержку конкурентоспособности частного сектора экономики, основанные на совместном участии государства и

бизнеса. Вместе с тем при таком подходе можно отнести к ЧГП и участие бизнеса в разнообразных формах в деятельности государственных структур, обеспечивающих стабильное развитие последних.

Принципиальное отличие такого подхода к ЧГП от традиционных мер контрактования бизнеса или привлечения его к реализации определенных проектов состоит в том, что частный бизнес начинает играть равноправную роль в определении приоритетов социально-экономической политики, в планировании, мониторинге и анализе эффективности направлений расходования государственных средств. ЧГП такого типа, в отличие от традиционного узкого понимания, не обязательно требуют оформления отношений на контрактной основе, а услуги могут продолжать оказываться государственными учреждениями.

Отсутствие формального контракта как основы сотрудничества государства с бизнесом в рамках таких ЧГП не означает, что требования к четкости условий такого сотрудничества ниже, чем в рамках традиционных ЧГП. Наоборот, во избежание как лоббирования отдельными представителями бизнеса своих интересов, так и потенциального произвола представителей власти необходима предельная открытость и прозрачность партнерства, конкуренция представителей частного бизнеса за участие в совместных проектах и четкие механизмы ответственности представителей обеих сторон за принимаемые решения. Только в этом случае появляются шансы избежать коррупции при создании такого рода частно-государственных партнерств и обеспечить их большую эффективность по сравнению с традиционными подходами.

Таким образом, под ЧГП понимается:

- контрактование государством (местным самоуправлением) частных компаний для оказания различных общественных услуг, в том числе в сфере образования;
- различные формы сотрудничества государства и бизнеса при решении общественно значимых задач.

В сфере образования в настоящее время развиваются оба направления ЧГП, но на разных уровнях системы образования их роль и значение различно.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что контрактные меры сотрудничества государства и бизнеса в сфере образования, как правило, выпадают из сферы внимания и анализа особенностей частно-государственного партнерства, и исследование особенностей ЧГП в сфере образования идет практически исключительно по второму направлению.

Кроме того, при анализе форм и механизмов ЧГП основной акцент делается на поддержке бизнесом образовательных учреждений. Поддержка системой образования развития бизнеса и повышения его конкурентоспособности практически не рассматривается. Вместе с тем эта роль ЧГП в гармонизации отношений, например, образования и рынка труда может стать одной из ведущих.

1. Частно-государственное партнерство, создаваемое на контрактной основе

Частно-государственное партнерство (ЧГП), создаваемое на контрактной основе – это соглашение органов государственного управления или местного самоуправления и частного сектора, заключаемое на равноправной, взаимовыгодной основе с целью создания общественных благ и/или оказания общественных услуг.

Задачами партнерства является сочетание социальной и экономической эффективности реализуемых проектов при оптимизации распределения рисков между государственным и частным сектором.

Мотивами для государства (местного самоуправления) заключения партнерства являются дефицит ресурсов и компетенций для эффективного и качественного управления проектами в социально-культурной сфере; в ряде случаев мотивом может быть нехватка бюджетных средств для выполнения соответствующих функций.

Мотивами для бизнеса заключения партнерства являются стремление получить дополнительные ресурсы со стороны государства для расширения деятельности или обеспечения ее стабильности, налоговые льготы (в некоторых случаях), а также имиджевые выгоды и (или) социальная ответственность.

Ключевыми направлениями партнерства является проектирование, строительство, реконструкция, техническое оснащение, эксплуатация объектов экономической и социальной инфраструктуры, предоставление социальных услуг.

К основным объектам *совместного* инвестирования средств в рамках частного-государственного *партнерства данного типа*, в частности, относятся: автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры; объекты железнодорожного транспорта и трубопроводного транспорта; метрополитен и другой транспорт общего пользования; морские и речные порты; морские и речные суда; аэродромы и объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов; гидротехнические сооружения; объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии, системы коммунальной инфраструктуры; объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма; **объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта.**

Юридическое оформление партнерства может быть осуществлено посредством различных форм контрактных отношений между государством и бизнесом в диапазоне между контрактом на выполнение работ (услуг) с одной стороны, и концессионным соглашением с другой.

Спектр основных контрактных форм частного-государственного партнерства представлен в табл. 1.

Таблица 1. Распределение функций и рисков между государственным и частным сектором в рамках ЧГП (в рамках контрактного направления деятельности)¹

№	Вид договоров	Предоставление услуг	Управление имуществом	Сбор доходов с получателей услуг	Инвестиции
1	Договор на выполнение работ и оказание услуг				

¹ Серые ячейки обозначают ответственность частного сектора, а белые – ответственность государственного сектора.

2	Договор по управлению и эксплуатации имущества				
3	Договор аренды				
4	Концессионное соглашение ²				

В рамках **договора об оказании услуг**, конкретный вид деятельности (например, уборка и или ремонт помещений (оборудования) в образовательных учреждениях или установка счетчиков водопотребления) может быть передан (передается) в частный сектор (на конкурсной основе) с выплатой вознаграждения за предоставление услуги.

В России бюджетные учреждения, работающие в социальной сфере, традиционно пытаются выполнять максимальный объем работ силами штатных сотрудников (так, у бюджетных учреждений доля подрядных работ не превышает 10-15%). Это является свидетельством неразвитости рыночных отношений и говорит о существенных резервах в сокращении затрат через развитие механизмов аутсорсинга.

Договор по управлению и эксплуатации имущества, предполагает принятие ответственности за управление передаваемого в эксплуатацию государственного имущества, с выплатой государством (муниципалитетом) вознаграждения за оказываемые услуги (как правило, зависящего от результатов деятельности). Однако при данной форме контракта организация частного сектора не осуществляет операций по сбору доходов от предоставляемых ею услуг с пользователей и не принимает на себя инвестиционных обязательств.

По **договору аренды** частный сектор принимает на себя ответственность за все аспекты эксплуатации и технического обслуживания арендуемого имущества, за исключением финансирования и осуществления крупных инвестиционных затрат, которые остаются в пределах ответственности государства (местного

² В рамках концессионных соглашений возможно софинансирование инвестиционных проектов государством

самоуправления). При этом, как правило, арендатор несет ответственность за восстановление основных фондов, а государство (муниципалитет), как собственник (арендодатель) – за их модернизацию и развитие. Размер вознаграждения арендатора напрямую зависит от доходов, собираемых с конечных пользователей в виде платы за услугу.

В рамках **концессионного соглашения** частный сектор несет ответственность за все аспекты эксплуатации объектов концессии, сбор платежей с пользователей услуг, а также принимает на себя финансовые обязательства по инвестированию в объекты концессии.

Объединение инвестиционной и эксплуатационной деятельности в рамках концессионного соглашения дает дополнительные выгоды за счет их *лучшей координации*. У предприятия-концессионера, несущего, в отличие от «обычного» подрядчика, ответственность за последующее содержание и эксплуатацию построенных или модернизированных им объектов инфраструктуры, возникают более сильные стимулы к выбору и реализации наиболее эффективного в долгосрочной перспективе технического решения.

Перечень видов деятельности при реализации основных контрактных форм частно-государственного партнерства представлен в табл. 2.

Таблица 2. Виды деятельности, осуществляемые частным сектором в рамках ЧГП (в рамках контрактного направления деятельности)

№	Вид договоров	Предоставление услуг	Эксплуатация	Техническое оснащение	Реконструкция	Строительство (в ряде случаев также проектирование)
1	Договор на выполнение работ и оказание услуг	+	±			
2	Договор по управлению и эксплуатации имущества	+	+	±		
3	Договор аренды	+	+	±	±	

4	Концессионное соглашение	+	+	+	±	±
---	--------------------------	---	---	---	---	---

Примечание: знаком «+» отмечены направления деятельности, обычно осуществляемые частным сектором в случае заключения контракта соответствующей формы. Знаком «±» отмечены направления деятельности частного сектора, которые могут включаться в содержание контракта. Концессионное соглашение предполагает принятие на себя частным сектором обязательств по реконструкции и/или строительству объекта инфраструктуры.

Распределение ответственности, рисков, условия вознаграждения и типичные сроки договоров ЧГП, в зависимости от основных контрактных форм представлено в табл. 3.

Таблица 3. Характеристика основных параметров контрактных отношений в рамках ЧГП (в рамках контрактного направления деятельности)

№	Вид договоров	Распределение ответственности	Взаиморасчеты между государством и частной компанией	Типичный срок договора
1	Договор на выполнение работ и оказание услуг	Ответственность частных компаний ограничена непосредственным выполнением услуги	Контракт заключается на фиксированную сумму и оплачивается государственными структурами	1-5 лет
2	Договор по управлению и эксплуатации имущества	Частные компании ответственны за выполнение услуг и достижение показателей, связанных с управлением имуществом (объекта инфраструктуры)	Контракт заключается на фиксированную сумму, включая также вознаграждение, зависящее от результатов деятельности и оплачивается государственными структурами	3-5 лет
3	Договор аренды	Частные компании ответственны за выполнение услуг и достижение показателей, связанных с управлением имуществом (объекта инфраструктуры), а также - за получение доходов с пользователей услуг	Контракт заключается на фиксированную сумму и оплачивается частной компанией	до 10-12 лет
4	Концессионное соглашение	Частные компании осуществляют строительство и (или) эксплуатацию объектов инфраструктуры и при этом	Оплата компании – концессионера чаще всего формируется из доходов проекта	10-30 лет

	отвечают за закупку и эксплуатацию нового оборудования. После окончания срока действия соглашения государство получает активы в свою собственность, оплачивая при этом частным компаниям остаточную стоимость активов.	Контрактом может гарантироваться минимальный уровень доходности проекта для концессионера, обеспечиваемый государственным бюджетом	
--	--	--	--

2. В социальной сфере в настоящее время существуют значительные барьеры на пути внедрения механизмов ЧГП, реализуемых на контрактной основе.

Во-первых, существующий статус бюджетного учреждения, характерный для подавляющего большинства государственных и муниципальных организаций социальной сферы, в том числе образования, во многом затрудняет процесс привлечения частных компаний к выполнению определенных функций на контрактной основе, хотя и допускает такую возможность.

Вместе с тем многие формы сотрудничества на контрактной основе государства (бюджетных учреждений) и частных фирм не рассматриваются как формы частно-государственного партнерства, хотя и попадают под их определение. Это, например, заключение на конкурсной основе *государственных контрактов* на выполнение научно-исследовательских работ или консультационных услуг в рамках реализации ФЦПРО.

Следует, однако, заметить, что сотрудничество бюджетных учреждений и частных фирм (компаний) на контрактной основе объективно затруднено в силу того, что Бюджетный кодекс (БК) рассматривает все внебюджетные доходы бюджетных учреждений как неналоговые доходы бюджета. В настоящее время действие соответствующих статей БК приостановлено, что позволяет создавать ЧГП, но одновременно, сдерживает его эффективное развитие. Так, если бюджетное образовательное учреждение получает по контракту средства от частной фирмы для подготовки ее работников, то это является ее внебюджетным доходом, который, в принципе, должен рассматриваться как неналоговый доход соответствующего бюджета и распоряжаться им должен законодатель, который может, вообще говоря,

направить его на обеспечение совершенно других нужд. В силу этого, бюджетное учреждение не сможет выполнить свои обязательства по контракту³.

Переход бюджетных учреждений в автономные учреждения (АУ) во многом снизит барьеры и позволит ЧГП в социальной сфере, в том числе в системе образования, развиваться более интенсивно.

Во-вторых, следует отметить законодательные ограничения, прямо сокращающие конкуренцию за получение бюджетного финансирования, в частности, прямой запрет на финансирование региональными и местными бюджетами частных учебных заведений, что сдерживает потенциал развития рынка образовательных услуг.

Переход части бюджетных учреждений в автономные предполагает формирование государственного задания (заказа учредителя)⁴ на оказание образовательных услуг в бюджетных и автономных учреждениях, при этом бюджетное финансирование АУ будет осуществляться на основе нормативов затрат на оказание услуг физическим и (или) юридическим лицам. Фактически это означает определение цены (стоимости) образовательной услуги со стороны государства. Соответственно, далее этот механизм может быть распространен не только на государственные – бюджетные и автономные учреждения, но и на частные образовательные организации профессионального образования.

3. Частно-государственное партнерство, создаваемое как форма сотрудничества для решения социально-значимых задач

Развитие частно-государственного партнерства как реализация совместных проектов (программ), имеющих своей целью решение социально-значимых задач формируется на основе осознания его участниками взаимных выгод от

³ Следует отметить, что аналогичная коллизия возникает и относительно оказания платных образовательных услуг населению, доходы от которых также, являясь внебюджетными доходами, выступают как неналоговые доходы бюджета и распоряжается ими законодатель. В силу этого во многих регионах доходы от дополнительных платных услуг ОУ поступают в соответствующие бюджеты, и нередко ОУ возвращается примерно 30-40% полученных средств.

⁴ Понятие государственного задания шире понятия заказа учредителя. Так, в сфере высшего профессионального образования государственное задание на подготовку кадров будет относиться ко всем министерствам и ведомствам, имеющим в своем ведении вузы, а заказ учредителя будет относиться только к вузам, находящимся в ведении определенного ФОИВ

осуществления ЧТП и одновременного повышения социальной стабильности за счет развития социально-культурной сферы. При этом партнерство строится не как привлечение бизнеса к достижению поставленных государством целей, а как совместная выработка указанных целей, постановка задач для каждого из партнеров и совместный выбор партнерами наиболее эффективных способов реализации целей и задач.

Задачами партнерства такого типа является привлечение ресурсов государством и частным сектором для реализации совместных проектов и получения синергетического эффекта при одновременном снижении рисков.

Мотивами для государства (местного самоуправления) заключения данного партнерства является необходимость разработки и реализации множества проектов в социально-культурной сфере для обеспечения ее развития, что сдерживается дефицитом проектных идей, а также ресурсов и компетенций для эффективного и качественного управления проектами в процессе их осуществления.

Мотивами для бизнеса заключения партнерства являются стремление решить кадровые проблемы, обеспечив необходимую структуру и качество подготовки специалистов и квалифицированных рабочих, а также обеспечить благоприятную среду для развития бизнеса на определенных территориях, где он действует, и (или) в отраслях, представляющих для него интерес.

Ключевыми направлениями данного типа партнерства является разработка образовательных и квалификационных стандартов и программ, финансирование различных направлений образовательной деятельности, предоставление мест для практики или стажировок, совершенствование материально-технической базы образовательных учреждений, выделение стипендий и грантов, развитие образовательного кредитования, совместный мониторинг рынка труда для определения перспективной потребности в специалистах различного профиля, развитие механизмов общественно-профессиональной аттестации образовательных программ и аккредитации образовательных учреждений профессионального образования.

В значительной мере прообразом такого рода партнерства может служить Приоритетный национальный проект «Образование», когда государство определяло в общем виде цели и задачи развития, а также объем выделяемых на эти цели бюджетных ресурсов. Образовательные учреждения фактически разрабатывали проектные идеи и механизмы их реализации, которые затем отбирались на конкурсной основе. Условием вхождения в ПНПО в сфере профессионального образования было софинансирование реализуемых проектов со стороны их участников. Государство брало на себя жесткий контроль за расходованием совокупных ресурсов по каждому проекту.

Фактически в рамках ПНПО отработывались следующие механизмы частно-государственного партнерства:

- развития инноваций в сфере образования (в частности, разработки проектных идей);
- отбора проектов, представляющих взаимный интерес, в рамках конкурсных процедур;
- софинансирования проектов по развитию профессионального образования;
- контроля за расходованием совокупных ресурсов при реализации проектной деятельности.

По сути дела в рамках ПНПО образовательные учреждения действовали как квазичастные, софинансируя проекты из внебюджетных средств.

Кроме того, к реализации проектов ПНПО привлекались и негосударственные участники: частично в рамках реализуемых проектов на конкурсной основе (например, к разработке образовательной программы государственным вузом привлекался также негосударственный вуз), частично путем контрактования бизнеса при проведении, например, закупок оборудования или ремонтных работ, частично посредством участия бизнеса как партнера в рамках софинансирования реализации различных образовательных проектов.

Еще одним примером ЧГП может служить эксперимент по развитию образовательного кредитования, где государство частично гарантировало возврат кредитов, а банк «Союз» через компанию «Крейн» обеспечивал отбор участников

кредитных отношений и заключение соответствующих договоров с вузами и студентами – заемщиками образовательных кредитов.

В данном случае проектной идеей было обеспечение доступа к качественному образованию способных студентов, не прошедших в вуз по конкурсу на бюджетные места, в подготовке которых был прямо или косвенно заинтересован бизнес (это осуществлялось путем отбора вузов и образовательных программ, на которые принимали студентов, получивших образовательный кредит).

Третьим примером ЧГП данного типа может служить развитие фондов целевого капитала. Фонды создаются частными лицами или частными компаниями для реализации определенных целей в сфере профессионального образования (например, развития вузовской библиотеки или выплаты стипендий молодым исследователям) и управляются профессиональными управляющими компаниями. При этом учебное заведение получает прямые и косвенные выгоды от такого партнерства. Прямые выгода – это развитие библиотеки или получение стипендий, а косвенные – это увеличение «капитализации» вуза за счет создания фонда целевого капитала и повышение его экономической устойчивости, расширение возможностей привлечения инвестиций для развития деятельности.

4. Условием эффективности развития ЧГП в целом и в сфере образования, в частности, является принятие необходимых **антикоррупционных мер**. Требуется обеспечить максимальную прозрачность всех процедур, связанных с реализацией проектов ЧГП, что предполагает обеспечение максимальной информационной открытости и разработку административных регламентов взаимодействия государства и бизнеса в рамках договоров частно-государственного партнерства.

К механизмам обеспечения информационной открытости проектов и их косвенной поддержки относятся:

А) Проведение частно-государственных консультаций, выступающих в качестве инструмента выработки (корректировки) политики в сфере образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

К основным темам частно-государственных консультаций следует отнести: анализ проектов регулятивных нормативно-правовых актов, затрагивающих

интересы работодателей; оценку эффективности бюджетных целевых программ; оценку показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере образования; оценку транспарентности и эффективности механизмов государственных закупок.

Проведение частно-государственных консультаций предполагает сочетание требований к открытости процесса разработки нормативных правовых актов, затрагивающих интересы бизнеса, с формализацией требований к учету (фиксированию) мнений заинтересованных сторон, включающей:

- обязательную открытую публикацию официально поступающих комментариев заинтересованных лиц и организаций на специализированных интернет-сайтах;

- проведение публичных слушаний по наиболее важным вопросам с прозрачным механизмом аккредитации в их участии;

- формирование консультативных и экспертных совещательных органов на общероссийском, отраслевом, региональном и муниципальном уровнях⁵.

Б) Создание институтов координации деятельности государства и бизнеса, в т.ч. планы частно-государственного партнерства по отдельным направлениям развития профессионального образования и повышения его конкурентоспособности на мировом образовательном рынке, включая отраслевой и региональный уровни.

5. Развитие двух направлений ЧГП в сфере образования – контрактного и проектного, а также обеспечение масштабного применения различных форм и механизмов частно-государственного партнерства предполагает наряду с совершенствованием его нормативной правовой базы, реализацию как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях широкого набора организационных мер, включая:

⁵ По разграничению полномочий между уровнями власти в муниципальном ведении не должно быть образовательных учреждений профессионального образования. Однако в предыдущие годы они были созданы и ныне действуют. В частности к ним относятся муниципальные вузы и колледжи. Кроме того, на муниципальном уровне развивается практика создания Советов работодателей при органах муниципальной власти по содействию трудоустройства выпускников учебных заведений профессионального образования и т.п.

- предоставление активной информационно-консультационной и методологической поддержки использования ЧГП на отраслевом, региональном и муниципальном уровнях, что предполагает в т.ч. создание специализированных экспертных организаций – центров компетенции;

- инициирование и поддержку пилотных проектов в сфере частного-государственного партнерства;

- создание системы мониторинга реализации проектов ЧГП, выявления и распространения лучшей практики;

- проведение переподготовки государственных и муниципальных служащих, а также руководителей образовательных учреждений по вопросам использования механизмов ЧГП.

В этой связи целесообразным является разработка ведомственных и региональных (муниципальных) программ развития частного-государственного партнерства, создаваемого как на контрактной основе, так и для совместного решения социально-значимых задач в системе профессионального образования.

7. Повышение качества подготовки специалистов и квалифицированных рабочих, удовлетворение потребностей работодателей в кадрах необходимой квалификации. Растущий разрыв между потребностями в квалифицированной рабочей силе, существующими в экономике, с одной стороны, и качеством и структурой подготовки кадров системой профессионального образования – с другой, обостряется в условиях недостаточной территориальной мобильности населения и высоких барьеров на пути трудовой миграции и демографического спада. В этой связи требуется значительное повышение качества и восприимчивости к запросам рынка труда системы непрерывного профессионального образования. Основными направлениями развития механизмов ЧГП здесь должно стать:

- а) в области повышения эффективности взаимодействия предприятий и системы образования:

- обеспечение участия объединений работодателей в разработке образовательных стандартов, примерных учебных планов и программ учебных

дисциплин учреждений профессионального образования (через обязательное включение в состав учебно-методических объединений), контроле качества профессионального образования;

- распространение лучшей практики взаимодействия предприятий, объединений работодателей и учреждений профессионального образования (заключение соглашений и договоров о сотрудничестве между работодателями по подготовке и переподготовке кадров, организации практики выпускников, участие в деятельности попечительских советов вузов и факультетов, учебных заведений НПО и СПО);

- формирование и развитие отраслевых советов по развитию профессионального образования, формируемых из числа заинтересованных представителей работодателей, через общероссийские и отраслевые объединения предпринимателей, (в т.ч. с предоставлением конкурсного софинансирования их деятельности со стороны государства), обеспечивающих проведение научных исследований рынка труда и образования, предоставление доступа к качественной информации о непрерывном профессиональном образовании в отрасли, создание и определение направлений развития образовательных стандартов;

- распространение института региональных и муниципальных советов по кадровой политике, включающих руководителей исполнительной власти, отдела труда и службы занятости населения, руководителей предприятий и образовательных учреждений, представителей территориальных объединений работодателей;

- б) расширение механизмов финансовой поддержки бизнеса в реализации программ непрерывного образования (с учетом опыта реализации Президентской программы подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации);

- в) поддержка участия образовательных учреждений в проектах частно-государственного партнерства - через финансирование государством программ повышения квалификации управленческих кадров учреждений образования и предоставление необходимой методологической поддержки.

8. Возможные, но не используемые формы частно-государственного партнерства в системе профессионального образования в силу появления законодательных ограничений

До вступления в действие ФЗ-122 в Законе «Об образовании» 1992 года допускалось соучредительство (многоучредительство) образовательных учреждений, и эта возможность использовалась в 1990-е годы, хотя и весьма ограниченно. При этом следует учитывать, что соучредителем образовательного учреждения могло выступать другое образовательное учреждение, например, государственный вуз мог выступать учредителем бизнес-школы или профессионального лицея. Использование этой возможности было с самого начала ограниченным, поскольку региональный или муниципальный орган управления образованием, который выступал, как правило, одним из соучредителей вносил в создаваемое учреждение имущество, обычно в виде здания учебного заведения. Поскольку при соучредительстве (многоучредительстве) учрежденное учебное заведение являлось негосударственным, то данная практика рассматривалась как приватизация в сфере образования. В силу этого после вступления в силу закона о моратории на приватизацию в системе образования⁶ соучредительство (многоучредительство) было фактически запрещено. Рассматривался только вопрос об использовании этого механизма в случае, когда соучредителями выступали органы управления образованием федерального, регионального или муниципального уровня. Вопрос о возможности соучредительства образовательных учреждений поднимается до сих пор, однако, в условиях быстрого экономического роста он не был столь актуальным, как это было в 1990-е годы, или может стать в ближайшее время в условиях экономического кризиса.

Второй возможностью, также перекрытой ФЗ-122 и Бюджетным кодексом, была установленная в Законе «Об образовании» норма, согласно которой государство должно было на нормативно-подушевой основе финансировать образовательные услуги, предоставляющие обязательные образовательные услуги.

⁶ Федеральный Закон

Это позволяло предоставлять бюджетное финансирование частным школам, что подпадало под контрактную форму частно-государственного партнерства в сфере образования. Поскольку согласно 43 статье Конституции обязательным являлось только основное общее образование, то частные учреждения профессионального образования не входили в разряд государственных партнеров по указанному основанию. Однако с принятием Закона «О всеобщем среднем образовании» начальное профессиональное образование могло бы войти в число претендентов на данную форму ЧГП. Однако в сфере НПО негосударственных образовательных учреждений практически нет или они входят в состав крупных частных компаний, поэтому данная линия развития ЧГП не является в настоящее время сколько-нибудь значимой. Вместе с тем преобразование части бюджетных образовательных учреждений в автономные по сути дела возвращает систему образования к возможности воссоздания данной формы ЧГП, когда бюджетные средства смогут по государственному заказу поступать в негосударственные учебные заведения профессионального образования, причем не только начального, но и среднего и высшего. Законодательные предложения, формализующие указанную возможность, прорабатываются, аналогичные идеи содержатся в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., а также в разрабатываемой Концепции непрерывного образования. Во многом переход к распределению на конкурсной основе заказа на повышение квалификации и профессиональную переподготовку государственных и муниципальных служащих лежит в этой же логике.

1.3.6.1 Особенности использования механизмов ЧГП по уровням профессионального образования

В сфере образования используются как контрактные, так и более широкие формы и механизмы ЧГП, позволяющие достигать реализации социально-значимых целей.

Механизмы ЧГП в сфере профессионального образования при организации партнерств государственными образовательными учреждениями

профессионального образования и частными компаниями, а также некоммерческими негосударственными организациями представлены в табл. 4-7.

Таблица 4. Характеристика механизмов ЧГП в области управления имуществом и возможности их реализации для различных участников сферы ПО

Механизм ЧГП	Юридическое оформление механизма ЧГП	Возможность реализации для различных участников сферы ПО		
		ОУ в форме БУ	ОУ в форме АУ	Учредитель ОУ
1. Передача имущества ОУ в управление/сдача в аренду				
1.1 Доверительное управление имуществом ОУ	Договор доверительного управления	-	-	+
			относительно имущества учредителя	
1.2 Передача имущества государственного или муниципального ОУ для управления	Договор поручения/агентский договор	+	+	+
			с согласия учредителя	
1.3 Сдача объектов недвижимого имущества в аренду	Договор аренды	+	+	+
			с согласия учредителя	
			+	
			с согласия учредителя относительно его имущества	
			самостоятельно	

			относительно имущества, не являющегося имуществом учредителя или приобретенного за счет его средств	
2. Механизмы соинвестирования				
2.1 Реконструкция зданий (сооружений) ОУ	Договор аренды	+ с согласия учредителя	+ с согласия учредителя относительно его имущества	-
			+ самостоятельно относительно имущества, не являющегося имуществом учредителя или приобретенного за счет его средств	
2.2 Строительство (реконструкция) объектов недвижимого имущества ОУ	Концессионное соглашение	-	-	+ (в отношении имущества, изъятого из оперативного управления ОУ по его согласию)
2.3 Строительство зданий (сооружений) для ОУ	Инвестиционный договор, договор аренды	+ для федеральных учреждений с согласия учредителя ⁷	+ для федеральных учреждений с согласия учредителя относительно его имущества ⁸	+ (в отношении имущества, изъятого из оперативного управления ОУ по его согласию)
		+ для	+ для учреждений	

⁷ В отношении федеральных образовательных учреждений действует порядок, установленный Постановлением Правительства РФ от 10.08.2007 г. №505 «О порядке принятия федеральными органами исполнительной власти решений о даче согласия на заключение сделок по привлечению инвестиций в отношении находящихся в федеральной собственности объектов недвижимого имущества».

⁸ В отношении федеральных образовательных учреждений действует порядок, установленный постановлением Правительства РФ от 10.08.2007 г. №505 «О порядке принятия федеральными органами исполнительной власти решений о даче согласия на заключение сделок по привлечению инвестиций в отношении находящихся в федеральной собственности объектов недвижимого имущества».

		учреждений кроме федеральных – если предусмотрено нормативными актами субъекта РФ/органа местного самоуправлени я	кроме федеральных – если предусмотрено нормативными актами субъекта РФ/органа местного самоуправления		
2.4 Соинвестирование в целях осуществления инвестиционных проектов (кроме реконструкции)	Договор аренды	+	с согласия учредителя	+	+
				с согласия учредителя относительно его имущества	
				самостоятельно относительно имущества, не являющегося имуществом учредителя или приобретенного за счет его средств	
2.5 Соинвестирование в целях осуществления партнерских проектов без цели извлечения прибыли	Договор простого товарищества	+	с согласия учредителя	+	-
				с согласия учредителя относительно его имущества	
				самостоятельно относительно имущества, не являющегося имуществом учредителя или приобретенного за счет его средств	
3. Участие в создании юридических лиц					

3.1 Создание нового юридического лица	Учредительные документы в зависимости от организационно-правовой формы (учредительный договор/устав)	+	+	+
4. Привлечение заемного финансирования				
4.1 Привлечение банковского кредита	Кредитный договор	-	+	-
4.2 Выпуск ценных бумаг (облигаций и векселей)	Договор займа	-	+ ¹⁰	+ ¹¹

2) Управление содержанием компонентом профессионального образования:

Таблица 5. Характеристика механизмов ЧГП в области управления содержанием компонентом образования и возможности их реализации для различных участников сферы ПО

Механизм ЧГП	Юридическое оформление механизма ЧГП	Возможность создания для различных участников сферы ПО		
		ОУ в форме БУ	ОУ в форме АУ	Учредитель ОУ
1.1 Совместные образовательные проекты (в форме совместных конференций, круглых столов, семинаров, мастер-	договор подряда, договор возмездного оказания услуг, договор простого	+	+	+

⁹ В отношении федеральных государственных учреждений может действовать запрет на использование средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, на создание других организаций и покупку ценных бумаг, который может быть установлен федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Например, в Федеральном законе от 19.12.2006 г. №238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007г.», Федеральном законе от 24.07.2007 г. №198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008г. и на плановый период 2009 и 2010 годов» данный запрет установлен.

¹⁰ В отношении выпуска облигаций - при наличии указаний в соответствующих нормативных правовых актах.

¹¹ В отношении выпуска облигаций – только в соответствии с программами внутренних заимствований. В отношении выпуска векселей – только в случаях, установленных федеральным законом.

классов)	товарищества			
1.2 Участие преподавателей ОУ в корпоративных образовательных программах	договор подряда, договор возмездного оказания услуг, трудовой договор	+	+	-
1.3 Заказы на подготовку специалистов	Договор на оказание платных образовательных услуг, ученический договор	+	+	+
1.4 Проекты в области издательской деятельности	договор возмездного оказания услуг	+	+	+
1.5 Создание образовательных центров или иных образовательных структур, направленных на осуществление программ в области подготовки или переподготовки собственных, а также сторонних кадров	договор о совместной деятельности, целью которой не является получение дохода, договор возмездного оказания услуг/учредительные документы в зависимости от организационно-правовой формы	+	+	+
1.6. Участие в разработке образовательных и квалификационных стандартов	соглашение о совместной деятельности	-	-	+

3) Экономическая поддержка образования

Таблица 6. Характеристика механизмов ЧГП в области экономической поддержки ОУ и возможности их реализации для различных участников сферы ПО

Механизм ЧГП	Юридическое оформление механизма ЧГП	Возможность создания для различных участников сферы ПО		
		ОУ в форме БУ	ОУ в форме АУ	Учредитель ОУ

1.1. Передача имущества, поддержка и модернизация образовательной инфраструктуры в рамках согласованных с компанией проектов	Договор дарения или договор безвозмездного пользования имуществом	+	+	+
1.2. Негосударственное пенсионное обеспечение	Договор пенсионного обеспечения	+	+	-
1.3. Стипендиальная и грантовая поддержка студентов и преподавателей	Договор о целевом финансировании научно-технических исследований, договор о предоставлении стипендии	+	+	-
1.4. Создание целевого капитала (эндаумент-фонда)	Договор пожертвования/завещание жертвователя Устав специализированной организации	+	+	-
1.5. Образовательное кредитование	Договор оказания платных образовательных услуг, кредитный договор	+	+	-
1.6. Создание форм общественного взаимодействия	Соглашение о сотрудничестве	+	+	+

4) Научно-исследовательская и научно-практическая деятельность:

Таблица 7. Характеристика механизмов ЧГП в области научно-исследовательской и научно-практической деятельности и возможности их реализации для различных участников сферы ПО

Механизм ЧГП	Юридическое оформление механизма ЧГП	Возможность создания для различных участников сферы профессионального образования		
		ОУ в форме БУ	ОУ в форме АУ	Учредитель ОУ
1. Совместные исследовательские проекты				
1.1 Совместные исследовательские проекты на базе созданного отдельного структурного	договор о совместной деятельности, целью которой не является получение дохода, договор	+	+	+

подразделения ОУ (лаборатории, научно-исследовательского, технологического центра)	подряда, договор возмездного оказания услуг			
1.2 Совместные исследовательские проекты без создания отдельного структурного подразделения ОУ	договор о научно-исследовательской работе, договор подряда, договор возмездного оказания услуг	+	+	+
2. Создание новых организационных структур для осуществления научно-исследовательской и научно-практической деятельности				
2.1. Создание новых юридических лиц на базе совместного научно-исследовательского проекта, предприятий инновационного типа	учредительные документы в зависимости от организационно-правовой формы создаваемой организации	+	+	+
		с согласия учредителя и при наличии соответствующих нормативно-правовых актов ¹²	с согласия учредителя	
2.2. Создание организационных структур, содействующих созданию новых юридических лиц	договор о совместной деятельности, целью которой не является получение дохода, договор подряда, договор возмездного оказания услуг/ учредительные документы в зависимости от организационно-правовой формы создаваемой организации	+	+	+

¹² В отношении федеральных государственных учреждений может действовать запрет на использование средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, на создание других организаций и покупку ценных бумаг, который может быть установлен федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Например, в Федеральном законе от 19.12.2006 г. №238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007г.», Федеральном законе от 24.07.2007 г. №198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008г. и на плановый период 2009 и 2010 годов» данный запрет установлен.

Таким образом, формы и механизмы ЧГП в сфере профессионального образования крайне разнообразны, и могут по-разному действовать на каждом уровне системы ПО.

Следует также отметить, что в таблицах приведены формы и механизмы ЧГП, которые в той или иной мере формализованы. Между тем в образовательной сфере, прежде всего, в системе начального и среднего профессионального образования действуют неформальные механизмы ЧГП, возникшие на базе широко распространенного в советский период шефства предприятий над учебными заведениями, а также вхождения последних в состав предприятий на различной основе. В силу этого сохранились отношения между ОУ начального и среднего профессионального образования и предприятиями, особенно там, где предприятие является градообразующим, которые носят неформализованный характер и не обусловлены наличием каких-либо договоров. Это различные формы немонетарной помощи: от ремонта до обеспечения продуктами или проведения практик.

Аналогичные формы ЧГП сохранились и во многих отраслях, когда отраслевые ФОИВ организуют стажировки и практики на предприятиях отрасли на неформальной основе: их проведение обусловлено предоставлением данным предприятиям каких-либо преференций со стороны ФОИВ. Это позволяет существенно снизить бюджетные расходы на профессиональное образование. Особенно сильно указанные отношения распространены в отраслях транспорта, прежде всего, при подготовке летного состава гражданской авиации или судоводителей.

Наибольший вклад отрасли вносят в материально-техническое оснащение образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования. В основном ФОИВ, имеющие в своем ведении учебные заведения среднего и высшего профессионального образования, способствуют привлечению в них средств работодателей. Кроме того, они обеспечивают проведение учебных и преддипломных практик студентам на предприятиях отрасли на бесплатной для учебных заведений основе. В ряде случаев работодатели берут на себя ремонт учебных корпусов и общежитий, выплату стипендий, помогают в приобретении

оборудования. Вместе с тем следует отметить, что такое поведение работодателей, которое ФОИВ часто рассматривают как следствие их организационных усилий, для самих работодателей становится все более распространенной практикой влияния на подготовку специалистов и закрепления хорошо подготовленной молодежи на своих предприятиях. Таким образом, еще одной специфической чертой развития ЧПП на современном этапе является появление в схеме частно-государственного партнерства ФОИВ как посредников, устанавливающих неформальные отношения между двумя сторонами: образовательными учреждениями и частными фирмами (компаниями).

Аналогичным образом действуют и региональные органы исполнительной власти, но в данном случае речь, как правило, идет о посредничестве между учебными заведениями начального и среднего профессионального образования и предприятиями, расположенными в регионе. Нередко предприятие (фирма) может оказаться объектом описанного посредничества со стороны как отраслевых ФОИВ, так и со стороны региональных органов исполнительной власти.

Необходимость получения бизнесом хорошо подготовленных кадров спровоцировало широкомасштабное сотрудничество между ним и образовательными учреждениями. Например, указанное сотрудничество развивалось между ОАО «РАО ЕЭС – Россия», пока оно существовало, и Московским энергетическим институтом (техническим университетом): в 1999 г. между ними было подписано Генеральное соглашение о совместной деятельности по подготовке и переподготовке специалистов, а также в решении актуальных научно-технических проблем энергетики. По инициативе МЭИ (ТУ) и РАО «ЕЭС России» ведущие вузы, осуществляющие комплексную подготовку энергетиков, были объединены в некоммерческое партнерство «Открытый энергетический университет», в которое до сих пор кроме МЭИ входят еще 12 вузов, в том числе Владивостокский государственный технический университет и Благовещенский государственный университет, Санкт-Петербургского политехнический университет.

Основная задача, которая ставилась при создании Открытого энергетического университета, состоит в том, чтобы на основе потребностей отрасли осуществлять подготовку высококачественных инженерных кадров для региональных энергетических предприятий на заключительном этапе обучения из числа наиболее сильных студентов, которые отбираются по результатам учебы на первых курсах в различных региональных вузах. Тем самым, предпринимается попытка приблизить места будущей работы к местам проживания студентов и повысить вероятность их закрепления на региональных предприятиях после окончания учебы.

Еще одним примером может служить Санкт-Петербургский государственный электротехнический университет «ЛЭТИ» (далее – СПбГЭУ), в котором создана система взаимодействия выпускающих кафедр университета и работодателей, базирующаяся на принятой в университете программе «Стратегическое партнерство». Целью программы является формирование устойчивых связей с заинтересованными предприятиями – работодателями (стратегическими партнерами) на основе долгосрочных комплексных программ сотрудничества в образовательной, научной и инновационной сферах. Качество подготовки выпускников и образовательных программ повышается за счет привлечения ресурсов работодателей, в том числе:

- укрепления материально-технического обеспечения учебного процесса;
- привлечения преподавателей и студентов к научным исследованиям и разработкам;
- предоставления современной технологической базы для практик;
- формирования программ целевой подготовки и переподготовки кадров;
- создания совместной инфраструктуры учебно-научного профиля;
- финансовой поддержки хорошо успевающих студентов.

Системный подход к целевой подготовке специалистов по заявкам предприятий выявил потребность в создании регионального Совета по вопросам взаимодействия вузов Северо-Западного региона и Федерального агентства по

промышленности в Северо-Западном Федеральном округе Российской Федерации, основной целью которого является формирование и сопровождение программ подготовки кадров, развитие научных исследований и укрепление материально-технической базы вузов. Функции головного (базового) вуза возложены на СПбГЭУ, который обеспечивает координацию работы совета и инициирует разработку нормативно-методического обеспечения для развития взаимодействия вузов и промышленных предприятий региона. В состав совета входят ректоры 8 технических вузов региона и директора 18 крупных промышленных предприятий.

Тюменский государственный нефтегазовый университет (ТюмГНГУ) приобрел большой опыт организации практик студентов совместно с предприятиями отрасли. Так, места практик его студентам предоставляют:

- ОАО «Сургутнефтегаз»;
- ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь»;
- ОАО «Юганскнефтегаз»;
- ОАО «Сибнефтепровод»;
- ООО «Сургутгазпром»;
- НК «ТНК-ВР»;
- ДООО «Тюменбурггаз»;
- ОАО «Сибнефть-Ноябрьскнефтегаз»;
- ООО «Ямбурггаздобыча»;
- ООО «Надымгазпром»

и другие.

Наряду с крупными нефтегазодобывающими предприятиями и предприятиями, занимающимися транспортом нефти и газа, места для проведения практики студентам ТюмГНГУ предоставляют и ведущие проектные институты отрасли, такие как: ООО «ТюменНИИгипрогаз», «Нефтегазпроект», «СибНИИ НП», ОАО «Гипротюменнефтегаз», «СургутНИПИнефть».

Социологические исследования «Деловой России», проводимые в сфере

профессионального образования, показывают, что взаимодействие вузов и предприятий находит все большую поддержку работодателей, причем не только в среде крупного, но также и среднего бизнеса. Репрезентативный опрос 1500 работодателей по вопросам подготовки кадров, проведенный по заказу Центра экономики непрерывного образования Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации в рамках Проекта «Привлечение работодателей к участию в развитии системы непрерывного профессионального образования», показал, что установление непосредственных связей с вузами становится для работодателей одним из ведущих каналов подбора кадров. Причем в добывающей промышленности, металлургии, лесной промышленности, машиностроении, электрохимии, химии и нефтехимии, а также в розничной торговле этот канал уже стал доминирующим. Соответственно, предприятия формируют с учебными заведениями долгосрочные отношения, одним из существенных элементов которых становится развитие работодателями материально-технической базы образовательных учреждений с тем, чтобы повысить качество образования. В то же время работодатели отмечают, что они развивали бы это сотрудничество более интенсивно при наличии необходимой нормативно-правовой базы, в том числе при предоставлении бизнесу налоговых льгот при его долгосрочном участии в ЧПП с образовательными учреждениями, обеспечивающим последним финансовую поддержку и развитие их материально-технической базы.

В настоящее время в данном направлении сделан определенный шаг – принят закон, обеспечивающий участие общероссийских объединений работодателей в мониторинге рынка труда, разработке государственных образовательных стандартов и контроле качества образования. Однако взаимодействие работодателей с системой профессионального образования уже шире обозначенных позиций.

1.3.6.1.1 Начальное профессиональное образование. Специфика форм и механизмов ЧПП

Для учреждений НПО наиболее привлекательными формами ЧГП являются:

- обеспечение прохождения производственной практики;
- участие представителей партнерских предприятий в разработке учебных программ, участие в работе государственных аттестационных комиссий;
- трудоустройство выпускников на предприятиях по профилю подготовки;
- материально-техническое обеспечение учебного процесса;
- ремонт зданий, классов и мастерских;
- выплата повышенных стипендий учащимся;
- выплата денежных премий преподавателям и мастерам производственного обучения;
- помощь в повышении квалификации мастеров производственного обучения путем их стажировок на предприятиях-партнерах УНПО.
- проведение кампаний по связям с общественностью с целью повышения общественного престижа рабочих и технических специальностей.

Для бизнеса (предприятий и организаций) основным стимулом реализации частно-государственного партнерства с учреждениями НПО является их заинтересованность в привлечении квалифицированных рабочих кадров в условиях их нарастающего дефицита.

Следует отметить, что в условиях экономического кризиса эта мотивация будет снижаться, но в долгосрочном плане она выступает как основная.

Вместе с тем следует отметить, что бизнес в большинстве своем недоволен качеством подготовки рабочих в учреждениях НПО (рис. 1)

Рис.1.

Основные недостатки выпускников системы НПО по мнению работодателей

- Нехватка профессиональных навыков** - 59%
- Неразвитость функциональных навыков** - 39%
- Невысокие личностные качества** - 32%

Основные направления заинтересованности бизнеса и региональных властей в развитии системы НПО¹³ представлены на рис. 2.

Рис. 2.

Рейтинг направлений возможной поддержки системы НПО

- Усиление влияния работодателей на содержание обучения** - 59%
(работодатели – 71%)
 - Обновление учебно-материальной базы** – 58%
 - Увеличение бюджетного финансирования** – 50%
(представители исполнительной и законодательной власти – 75%)
 - Переподготовка педагогов** - 44%
-

Из выделенных приоритетов неявно следует, что бизнес готов сотрудничать с учреждениями НПО в случае существенного увеличения их финансирования со

¹³. Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС ПРЕСС, 2006.

стороны государства (субъектов Российской Федерации). Особенно актуальным это требование может стать в условиях ухудшения экономической ситуации в регионах.

Существенной особенностью организации взаимодействия образовательных учреждений НПО и бизнеса является тот факт, что почти 65% учащихся УНПО – это юноши, которые практически сразу после окончания учебы уходят служить в армию. При этом, как показывают социологические исследования¹⁴ 16% выпускников окончивших образовательные учреждения НПО, даже не выходят на рынок труда, ожидая призыва в ряды российских Вооруженных Сил. С учетом структуры контингента это означает, что 24,5% юношей, т.е. четверть, окончивших учебные заведения НПО, даже не приступает к работе. Если же молодые люди начинают работать, то надо учитывать, что

- 1) им всего 17 лет;
- 2) они будут работать не более года, потом уйдут служить в ВС;
- 3) мотивация этих юношей к качественному труду снижена.

Как показывают результаты социологических исследований:

« Молодежь не мотивирована в отношении тяжелого труда, рабочих профессий в целом, несмотря на то, что завод постоянно *повышает их имидж*.; - в частности, такими мероприятиями и бонусами, как праздник «Золотые кадры», солидным, по местным понятиям, вознаграждением при выходе на пенсию, проходам в армию, подъемными после армии, премиями и т.д.

Нередко старые рабочие, мастера и начальники цехов выражают свое недовольство, склонны занижать коэффициент участия новичков (*мы установили жесткое правило -- не ставить им меньше 0.8*). Руководство цехов выдвигает следующие претензии: «весит меньше 75 кг», «недостаточная квалификация», «молодые ничего не хотят, ничем их не завлечешь, даже тех, кто со скамьи ПТУ»¹⁵.

В ситуации, когда служба в армии продолжалась два года, уверенности в том, что молодые люди, вернуться на прежнее место жительства или не захотят сменить профессию, у работодателя не было.

¹⁴ Мониторинг непрерывного образования. Инструмент управления и социологические аспекты. М., Макс Пресс, 2006.

¹⁵ Требования работодателей к системе профессионального образования. М., Макс Пресс, 2006.

«Работодатели крупных предприятий промышленного сектора, не сговариваясь, говорят о том, что две трети из отобранных ими выпускников ПТУ, уйдя в свой срок на военную службу, не вернутся. Они найдут для себя более высокооплачиваемую работу. Если предприятие заинтересовано в конкретном работнике, действия по стимулированию его к возвращению надо начинать не позже, чем за полгода до демобилизации»¹⁶.

В условиях одногодичного призыва вероятность возвращения и на прежнее место жительства и на то предприятие, где выпускник УНПО начинал работу, растет, особенно, в условиях экономического кризиса. Однако в кризисных условиях необходимость удерживать молодежь на предприятиях (в организациях) у бизнеса снижается.

Эти обстоятельства определяют тот факт, что бизнес не склонен вкладываться в учебные заведения НПО и все менее рассматривает их как эффективного поставщика кадров. В последние годы менее 6% работодателей были ориентированы на поддержку действующей системы начального профессионального образования, в первую очередь, когда речь шла о подготовке по «мужским» профессиям¹⁷.

По профессиям, связанным со сферой услуг, ситуация несколько лучше, прежде всего, это касается подготовки парикмахеров, официантов, поваров, других работников ресторанного и гостиничного бизнеса. Однако и здесь практически все работодатели указывают на необходимость серьезной «доводки» выпускников НПО при взятии на работу.

«Что касается подготовки кадров для швейного производства, то оно осталось таким же как и раньше в своей основе (в частности, *такое же большое количество ПТУ готовят, хотя нет базы - все на уровне восьмидесятых*), при этом были утрачены такие позитивные элементы обучения, как практика ученичества у мастеров, преемственность различных этапов обучения (подготовка швей, портных, мастеров-закройщиков/ технологов, конструкторов одежды). Отсутствуют полный цикл обучения, серьезная практика на производстве; имеет место *разорванность* и распыление ресурсов.

С одной стороны, выпускники ПТУ не хотят работать на производстве, где низкая зарплата (1200 рублей), оставшиеся там мастера не заинтересованы в их обучении — им за это не платят, в целом низок престиж труда в промышленном производстве.

¹⁶ Требования работодателей к системе профессионального образования. М., Макс Пресс, 2006.

¹⁷ Мониторинг экономики образования. <http://education-monitoring.hse.ru/part2.html>

С другой, приходя в иные сектора (в частности, в ателье), выпускники ПТУ оказываются *неадекватными*: как портные *они не знают элементарных операций*, не готовы они и *психологически к работе с конкретным потребителем, клиентом*¹⁸.

В силу отсутствия у выпускников учебных заведений НПО необходимых навыков, работодатель нередко выставляет требование, чтобы работник, непосредственно общающийся с клиентом, имел высшее образование, что гарантирует культуру общения, помимо профессиональных навыков¹⁹.

Из сказанного следует, что развитие ЧГП в системе начального профессионального образования при сохранении последней в ее теперешнем виде крайне проблематично, если говорить о таком мотиве, как обеспечение бизнеса квалифицированными кадрами.

Вместе с тем бизнес прекрасно осознает, что для социальной стабильности в регионах система НПО должна функционировать более-менее нормально, вовлекая в себя достаточно проблемный молодежный контингент. Соответственно, на первый план выходят мотивы:

- 1) социальной ответственности;
- 2) получения преференций от региональных и местных властей за счет определенной поддержки образовательных учреждений НПО;
- 3) получения низкоквалифицированной рабочей силы для выполнения подсобных работ.

Мотив социальной ответственности бизнеса в условиях экономического роста начинал играть все более важную роль, поскольку работодатели отчетливо понимали, что необходимо формировать благоприятную среду для развития их предприятий. Поддержка образовательных учреждений НПО в регионах, с одной стороны, обеспечивала снижение криминализации молодежи и сдерживала формирование радикальных молодежных группировок: подростки, которые попадают в систему НПО, - это, как правило, дети из малообеспеченных семей, подверженные негативному внешнему влиянию. Сдерживание подобных тенденций

¹⁸ Требования работодателей к системе профессионального образования. М., Макс Пресс, 2006.

¹⁹ Требования работодателей к системе профессионального образования. М., Макс Пресс, 2006.

рассматривается бизнесом как экономически и социально оправданная задача. С другой стороны, поддержка системы НПО обеспечивала бизнесу позитивное отношение региональных и местных властей, что могло приводить к получению им определенных преференций при решении его собственных проблем на данной территории. Вместе с тем, получая учащихся образовательных учреждений НПО на практику, бизнес нередко обеспечивал себя подсобными рабочими, которые использовались на уборке цехов и заводских дворов, выполнении других работ, не требующих квалификации и не пользующихся спросом со стороны взрослых работников. При этом вознаграждение учащимся УНПО, как правило, за прохождение указанной практики не выплачивается. Следует, однако, учитывать, что организация и проведение такого рода практик весьма негативно воспринимается самими учащимися образовательных учреждений НПО, порождая у них представление о второсортности и их профессионального образования и профессии рабочего в целом.

В условиях нарастающего экономического кризиса эти мотивы могут оказаться недостаточными для поддержки образовательных учреждений НПО, прежде всего, в моногородах, где рассмотренная мотивация была достаточно сильной: в первую очередь, конечно же, доминировали соображения социальной ответственности и обеспечения социальной стабильности.

Среди оставшихся направлений сотрудничества можно выделить мотивы участия бизнеса в формировании учебных планов и программ, а также в аттестации выпускников. Эти мотивы будут в ближайшей перспективе сохраняться, особенно, при подготовке кадров для сферы услуг, но они менее интересны для образовательных учреждений НПО с экономической точки зрения, которая в складывающейся кризисной ситуации будет для них ведущей.

1.3.6.1.2 Среднее профессиональное образование. Специфика форм и механизмов ЧГП

Для учреждений СПО наиболее привлекательными формами ЧГП являются:

- прохождение производственной практики на предприятиях;
- участие представителей партнерских предприятий в разработке учебных программ, участие в работе государственных аттестационных комиссий;
- помощь в развитии материально – технической базы учебных заведений, техническая и материальная поддержка обеспечения учебного процесса (оснащение лабораторий оборудованием, создание компьютерных классов и т.п.);
- выплаты дополнительных стипендий студентам, обучающимся по определенным специальностям;
- гарантии трудоустройства на предприятиях молодых специалистов;
- предоставление общежитий, жилья для молодых работников, окончивших средние профессиональные учебные заведения;
- проведение лекционных и практических занятий специалистами предприятий в учебных заведениях;
- материальная поддержка преподавателей, стимулирование студентов;
- направление в учебные заведения специалистов предприятий для проведения занятий;
- стажировка преподавателей на предприятиях;
- совместная разработка учебных планов и программ.

Для бизнеса (предприятий и организаций) основным стимулом реализации частно-государственного партнерства с учреждениями СПО является их заинтересованность в привлечении квалифицированных специалистов среднего звена в условиях их нарастающего дефицита.

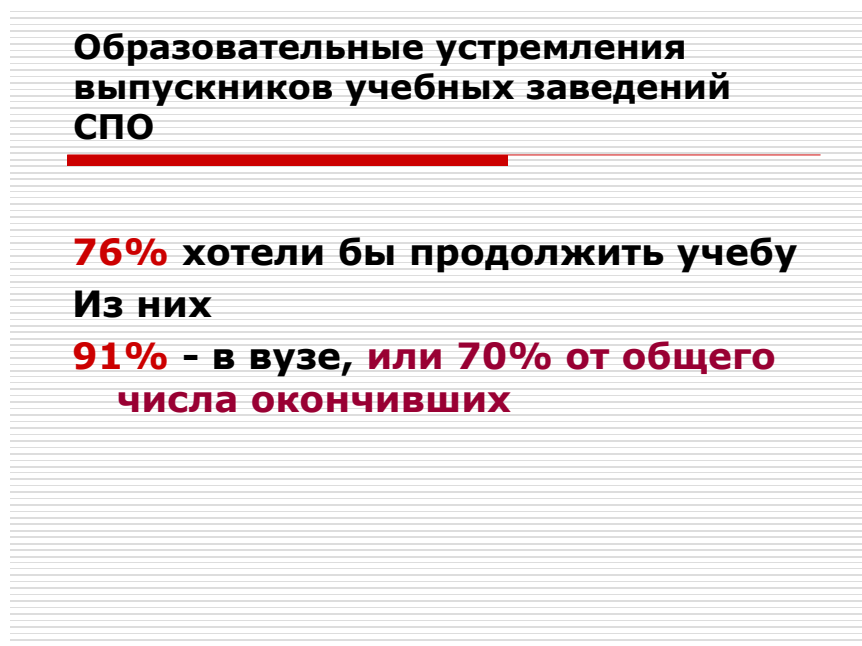
Как и в случае с учреждениями НПО, в условиях экономического кризиса указанная мотивация для бизнеса во многих отраслях и регионах будет ослаблена.

Кроме того, следует учитывать, что повысится конкуренция на рынке труда между выпускниками учебных заведений СПО и вузов.

При развитии частно-государственного партнерства в сфере среднего профессионального образования действуют по большей части те же мотивы, которые характерны и для начального профессионального образования. Выраженным отличием в СПО является то обстоятельство, что здесь менее выражена гендерная специфика при получении специальностей.

Вместе с тем, в системе СПО в последние годы все более четко проявлялась направленность ее выпускников на получение высшего профессионального образования (рис. 3)²⁰.

Рис. 3.



Таким образом, в последние годы система среднего профессионального образования все более становилась «транзитной» сферой, становясь несколько иной, но дорогой в вуз для детей из семей с невысоким доходом и (или) из отдаленных городов и сел.

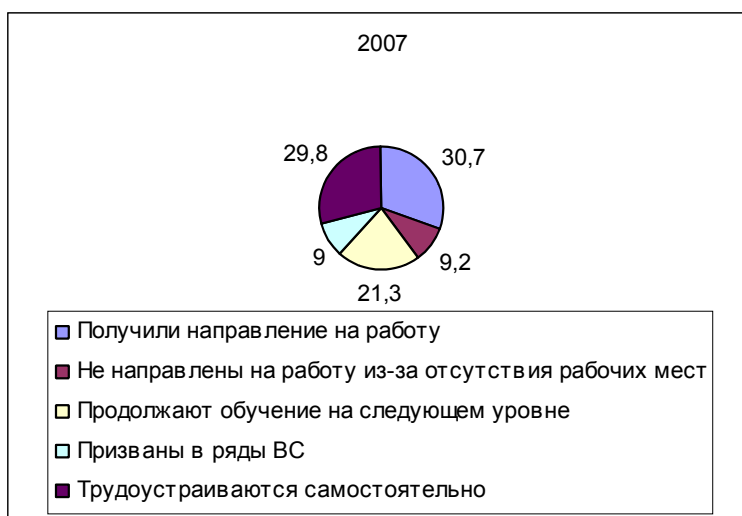
В 2007 г.²¹ структура трудоустройства выпускников имела вид (рис. 4):

Рис. 4.

²⁰ Мониторинг непрерывного образования. Инструмент управления и социологические аспекты. М., Макс Пресс, 2006.

²¹ Последние доступные данные.

Структура выпускников очной формы обучения системы СПО



Источник: Образование в Российской Федерации: 2007. Статистический ежегодник. М.ГУ-ВШЭ, 2007.

Как нетрудно видеть, сразу после окончания УСПО продолжают обучение в вузе 21,3% выпускников системы среднего профессионального образования, еще 50% стремятся поступить в высшее учебное заведение и, следовательно, слабо мотивированы на работу по полученной специальности. 9% сразу же идут служить в армию. Соответственно, к этому контингенту можно отнести все сказанное для юношей-выпускников системы НПО и заинтересованности в них работодателей. Вместе с тем у этих молодых людей есть существенное преимущество по отношению к выпускником образовательных учреждений начального профессионального образования: они старше, они дольше учились и более ответственно, как правило, относятся к работе. Однако, у них есть и недостатки, их образование не дает навыков для работы квалифицированным рабочим, а по другим навыкам они, как правило, уступают выпускникам вузов.

Таким образом, только 30,7% выпускников системы СПО востребованы рынком труда по полученной специальности, более 9% не получают работу из-за отсутствия рабочих мест и почти 30% ищут работу самостоятельно и нередко

работают не по специальности. По регионам Российской Федерации динамика удельного веса нетрудоустроенных выпускников образовательных учреждений СПО в последние годы была следующей (табл. 10)

Таблица 10. Удельный вес нетрудоустроенных выпускников очной формы обучения государственных и муниципальных учреждений среднего профессионального образования в общей численности выпускников, %

	2004	2005	2006	2007
Российская Федерация	9,60	9,24	8,39	7,84
Центральный федеральный округ	7,82	6,72	5,93	5,17
Белгородская область	11,92	11,54	5,66	4,13
Брянская область	4,65	4,37	8,15	11,42
Владимирская область	7,74	4,58	8,01	9,37
Воронежская область	9,17	8,54	6,61	5,64
Ивановская область	21,14	24,02	19,65	19,20
Калужская область	7,54	2,17	2,68	2,04
Костромская область	4,11	3,46	3,65	3,46
Курская область	11,30	9,91	10,30	9,87
Липецкая область	12,36	9,76	9,80	8,80
Московская область	6,15	3,57	3,03	2,17
Орловская область	7,02	3,91	2,24	1,26
Рязанская область	5,32	8,90	5,57	6,41
Смоленская область	8,76	10,36	4,73	3,88
Тамбовская область	11,83	6,41	6,94	5,63
Тверская область	7,96	4,69	6,47	6,36
Тульская область	17,72	17,64	16,04	15,28
Ярославская область	5,08	3,71	2,75	2,03
г. Москва	3,14	3,17	2,83	2,69
Северо-Западный федеральный округ	8,73	11,68	6,44	6,09
Республика Карелия	4,79	34,77	8,37	31,37
Республика Коми	13,90	18,88	7,23	6,29

Архангельская область	14,03	11,12	12,97	12,70
Ненецкий автономный округ	72,22	68,33	10,15	5,56
Вологодская область	15,02	15,56	10,52	9,01
Калининградская область	12,39	11,08	4,63	3,04
Ленинградская область	2,23	1,30	1,56	1,39
Мурманская область	17,76	21,04	13,08	11,81
Новгородская область	1,61	14,94	3,59	7,00
Псковская область	6,34	3,75	2,92	2,00
г. Санкт-Петербург	6,47	7,09	6,74	6,90
Южный федеральный округ	13,74	13,29	13,78	13,80
Республика Адыгея	15,48	12,17	12,14	10,83
Республика Дагестан	5,09	19,18	17,74	41,62
Республика Ингушетия	49,03	38,64	50,22	52,43
Чеченская Республика			22,03	27,00
Кабардино-Балкарская Республика	24,74	2,34	13,48	39,45
Республика Калмыкия	5,96	4,31	40,84	50,00
Карачаево-Черкесская Республика	47,74	36,94	27,78	21,19
Республика Северная Осетия - Алания	11,51	36,34	45,59	50,00
Краснодарский край	14,75	16,70	13,65	13,30
Ставропольский край	14,85	9,50	9,67	8,01
Астраханская область	14,27	4,72	2,89	1,36
Волгоградская область	17,73	13,72	9,17	6,61
Ростовская область	9,17	7,49	5,91	4,74
Приволжский федеральный округ	9,16	7,96	7,77	7,17
Республика Башкортостан	9,02	7,35	6,91	6,06
Республика Марий Эл	2,72	4,42	7,39	12,17
Республика Мордовия	7,39	4,00	4,80	4,18
Республика Татарстан	8,88	10,16	10,43	11,32
Удмуртская Республика	5,95	9,66	7,24	8,60

Чувашская Республика	14,44	15,16	10,03	8,58
Пермский край	13,10	6,90	5,49	3,63
Кировская область	10,14	7,60	9,23	9,06
Нижегородская область	0,48	0,45	1,31	2,52
Оренбургская область	9,42	9,13	10,21	10,66
Пензенская область	20,78	16,19	15,14	12,98
Самарская область	10,12	8,95	12,12	13,57
Саратовская область	11,77	11,02	6,83	5,32
Ульяновская область	6,74	3,69	4,48	3,94
Уральский федеральный округ	9,76	10,63	9,72	9,73
Курганская область	10,25	15,64	14,04	17,01
Свердловская область	9,35	10,85	9,17	9,19
Тюменская область	9,77	9,78	6,36	5,25
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	7,55	6,38	4,39	3,37
Ямало-Ненецкий автономный округ	11,84	6,52	4,31	2,61
Челябинская область	10,10	9,23	11,40	12,25
Сибирский федеральный округ	11,61	11,27	10,51	9,32
Республика Алтай	10,89	2,16	6,86	11,58
Республика Бурятия	27,78	4,91	14,95	24,09
Республика Тыва	15,75	4,51	15,54	29,00
Республика Хакасия	8,74	7,94	6,27	5,33
Алтайский край	11,29	3,26	7,09	8,73
Красноярский край	15,62	2,94	11,11	12,03
Иркутская область	4,93	9,48	6,65	8,72
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	0,00	7,41	27,06	27,00
Кемеровская область	11,56	8,55	9,76	9,18
Новосибирская область	13,89	18,29	14,27	14,96
Омская область	8,96	8,97	7,80	7,29
Томская область	5,35	5,89	7,09	8,18

Читинская область	5,00	8,41	7,20	9,14
Агинский Бурятский автономный округ	20,59	31,91	31,51	39,97
Дальневосточный федеральный округ	4,73	4,01	5,39	5,91
Республика Саха (Якутия)	5,58	3,30	4,72	4,77
Камчатский край	10,89	4,21	1,79	1,73
Приморский край	3,17	2,86	6,25	9,64
Хабаровский край	3,62	3,36	2,24	1,79
Амурская область	4,61	4,32	4,94	5,15
Магаданская область	0,82	8,24	3,97	10,92
Сахалинская область	5,57	8,65	11,90	17,44
Еврейская автономная область	18,40	2,51	10,66	23,38
Чукотский автономный округ	0,00	5,05	33,33	16,67

Источник: Росстат

Особенно неблагоприятно обстоит дело с трудоустройством выпускников системы СПО в Южном федеральном округе, а также в большинстве автономных округов. Обращает на себя внимание, что во многих субъектах Федерации Дальневосточного федерального округа число нетрудоустроенных выпускников системы СПО в последние годы стало расти (Амурская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская автономная область, Приморский край, Республика Саха (Якутия)). При этом следует отметить, что указанные неблагоприятные тенденции наблюдались в условиях быстрого экономического роста. В кризисных условиях положение выпускников образовательных учреждений СПО может еще более осложниться.

Рассмотренные процессы свидетельствуют о том, что частно-государственное партнерство в среднем профессиональном образовании, когда речь идет о таком мотиве бизнеса, как получении за счет развития ЧТП хорошо подготовленных профессиональных кадров, играет весьма ограниченную (локальную) роль. Это

означает, что ЧГП в СПО развивалось крайне избирательно, когда, помимо мотива бизнеса, ориентированного на получение профессиональных кадров, действовал еще целый ряд стимулов – участие в программах региональных или местных властей по поддержке образования и налаживание на этой основе хороших отношений с органами власти, поддержание социальной стабильности и формирование положительного имиджа бизнеса в глазах населения.

Другими словами, мотивация бизнеса в частно-государственном партнерстве учебными заведениями, несмотря на все претензии работодателей к уровню подготовки выпускников образовательных учреждений профессионального образования, не лежит (или лежит далеко не только) в образовательной плоскости. Более того, оно выходит и за рамки экономических интересов бизнеса, нося выраженную социальную ориентацию.

Это особенно хорошо видно на фоне результатов социологических исследований, заключающих, что

«средняя ступень специального образования привлекает наименьшее внимание работодателей. Спонтанные упоминания о ней практически не встречаются. Если начальная ступень проблемна, а высшая и есть норма, то средняя оказывается в положении переходной и не самостоятельной»²².

«В ходе ранее проведенных интервью мы предлагали работодателям прокомментировать высказываемое в литературе соображение о том, что современная экономика предъявляет особый спрос как раз на людей со средним специальным образованием, что в нашей стране они в недостатке, тогда как специалистов с высшим образованием слишком много. Это мнение ни разу не нашло поддержки»²³.

²² Доступность высшего образования: социальные и институциональные аспекты/ Б.В. Дубин, Л.Д. Гудков, А.Л. Левинсон и др.//М: НИСП, 2004. СС. 24-71.

²³ А.Левинсон, О. Стучевская, Я. Шукин/ О тех, кто называет себя «средний класс» // Вестник общественного мнения, № 5 (73), 2004. - СС. 48-82.

1.3.6.1.3 Высшее профессиональное образование. Специфика форм и механизмов ЧГП

Для вузов наиболее привлекательными формами ЧГП являются:

проведение совместных мероприятий с целью профессиональной ориентации студентов;

создание филиалов и (или) кафедр с приглашением специалистов предприятий для проведения занятий, практикумов, реализации совместных научных проектов с участием преподавателей и студентов;

согласование учебных программ по специальным дисциплинам, имеющим отношение к профилю деятельности предприятий;

«развитие бизнес-инкубаторов;

создание совместной учебно-производственной базы для прохождения практики студентами;

проведение рекламно-информационных кампаний с целью привлечения студентов на работу в определенные предприятия;

организационно-методическая помощь со стороны предприятий в прохождении студентами практики;

участие предприятий в ярмарках профессиональных вакансий, распределении специалистов;

участие предприятий в формулировании необходимых для предприятий профессиональных компетенций, которыми должны обладать молодые специалисты;

предоставление целевых заказов на проведение прикладных исследований со стороны предприятий в период прохождения студентами преддипломной практики;

сотрудничество с предприятиями по подготовке, переподготовке и повышению квалификации их специалистов по определенным специальностям;

проведение профессиональных конкурсов, соревнований подразделений предприятий со студенческими группами;

доплаты к стипендиям студентов, которые впоследствии должны будут работать на определенном предприятии;

организация целевой контрактной подготовки студентов;

создание общественных организаций, отстаивающих общие интересы вузов и предприятий;

привлечение специалистов предприятия для участия в работе государственных аттестационных комиссий во время защиты дипломов;

привлечение специалистов предприятий для проведения занятий со студентами по специальным курсам;

помощь в модернизации материально-технической базы учебного процесса;

организация и проведение на взаимовыгодной основе курсов переподготовки и повышения квалификации сотрудников предприятий;

помощь со стороны предприятий при трудоустройстве выпускников высших учебных заведений, участие предприятий в распределении молодых специалистов;

выполнение научно-исследовательских работ по заказам предприятий;

реализация совместных исследовательских проектов по совместно со специалистами предприятий;

консультирование по вопросам бизнеса и управления;

участие вузов в разработке бизнес-планов развития предприятия.

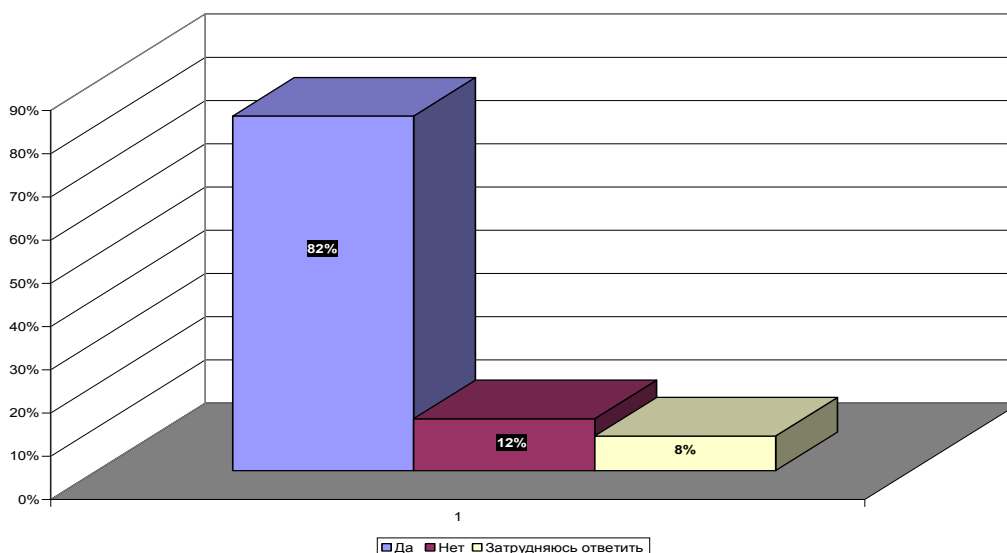
Для бизнеса (предприятий и организаций) основным стимулом реализации частно-государственного партнерства с вузами является их заинтересованность, как и в случаях с НПО и СПО, в привлечении квалифицированных специалистов в условиях их нарастающего дефицита. Опять же в условиях экономического кризиса эта мотивация будет временно ослаблена в силу возможного сокращения штатов и дефицита финансовых средств. Вместе с тем бизнес заинтересован в реализации совместно с вузами программ повышения квалификации и переподготовке работающих специалистов, а также в проведении вузами научных исследований и опытно-конструкторских разработок по заказам фирм (эти исследования и разработки могут проводиться вузами с привлечением специалистов фирм). Фирмы и компании, кроме того, заинтересованы в консультационных услугах вузов при разработке стратегий развития бизнеса.

Следует отметить, что ЧГП с высшими учебными заведениями демонстрирует наибольший набор форм по сравнению с другими уровнями ВПО. Это обусловлено большими возможностями вузов, связанными с наличием у них квалифицированных кадров ППС и научных сотрудников.

Особенностью развития ЧГП в сфере высшего профессионального образования является то, что ВПО в последние годы стало в России социальной нормой (рис. 5).

Рис. 5. Считаете ли Вы получение высшего профессионального образования нормой для современной России?²⁴

²⁴ Доступность высшего образования: социальные и институциональные аспекты/ Б.В. Дубин, Л.Д. Гудков, А.Л. Левинсон и др.//М: НИСП, 2004. СС. 24-71.



Таким образом, сотрудничество с вузами создает для бизнеса целый ряд преимуществ:

- 1) получение (отбор) необходимых кадров;
- 2) повышение престижа в глазах населения;
- 3) повышение престижа в глазах вузовской общественности;
- 4) улучшение имиджа в глазах федеральных и региональных властей.

Подбор кадров путем развития прямых связей с вузами стал для работодателями в последние годы одним из наиболее часто используемых каналов (табл. 11)²⁵.

Таблица 11. Способы подбора персонала (ответы руководителей в %*)

Способы подбора персонала	Тип собственности предприятия			
	Государственная	Индивидуальная	ООО	АО
Государственные центры занятости	27,4	9,4	16,9	18,5
Личные связи	74,8	72,4	75,3	77,7
По объявлениям, публикуемым кандидатами в СМИ	27,8	35,0	33,8	33,3
Через публикацию собственных объявлений в	39,6	51,0	51,6	52,3

²⁵ Требования работодателей к системе профессионального образования. М., Макс Пресс, 2006.

СМИ				
Через Интернет	25,0	31,6	40,0	35,2
Через связи с вузами	55,2	48,8	47,9	52,8
Через специализированные рекрутинговые агентства	46,5	63,0	71,7	73,7
Через профессиональные ассоциации	44,0	31,4	43,3	53,8
Через различные базы данных	25,9	15,2	11,0	19,2

* Примечание. Сумма полученных ответов не должна составлять 100%, поскольку работодатель может использовать все каналы подбора персонала. Важна частота встречающихся ответов.

Из таблицы 14 следует, что связи с вузами являются в настоящее время для руководителей предприятий любой формы собственности 3-4 по значимости каналом подбора специалистов, уступая только «личным связям» и рекрутинговым агентствам и находясь практически вровень с публикациями в СМИ. Для государственных предприятий этот канал стоит на втором месте.

Соответственно, ЧТП обеспечивает бизнесу возможность, с одной стороны, «снятия сливок» при подборе кадров и их закреплении (особенно, если студент начинает работать на предприятии с 3-4 курса, совмещая работу и учебу), а с другой стороны дает реальную возможность влиять на учебный процесс, стимулируя вузы давать студентам те знания и компетенции, которые реально востребованы работодателем.

Социологические исследования показывают, что

«Даже на рабочие специальности работодатель, использующий сложное оборудование, предпочитает ставить работников с высшим образованием. На ответственные места, где происходит контакт предприятия, фирмы с ее клиентами, также принято ставить работников с высшим образованием

«По результатам настоящего и иных исследований²⁶ мы могли заключить, что система вузов действует еще в одном качестве. Она и тут сохраняет свои традиционные формы и формальные характеристики. Однако ее продукцией являются не специалисты, а носители некоторого общего образования или некоторой совокупности культурных навыков. За время пребывания в стенах вуза

²⁶ А.Левинсон, О. Стучевская /Новые процессы в образовании как сигнал о новых процессах в обществе.// Вестник общественного мнения, № 2 (70), 2004. - СС. 61-69.

студенты успевают получить нечто, весьма ценимое на рынке труда и не получаемое никаким иным способом, кроме как через приобщение к вузу.

Работодатель требует, чтобы работник этого типа прошел через вуз как через систему, прививающую определенные этические принципы, коммуникационные навыки, компетенции в разрешении конфликтных ситуаций и др. Специальные знания, которые также нужны работодателю в этом работнике, работодатель предпочитает давать ему сам или под собственным контролем»²⁷.

Кроме того, хотя выпускники вузов должны также призываться в армию, наличие военных кафедр в большинстве высших учебных заведений, в известной мере предохраняло работодателя от того, что подготовленный с его финансовой помощью молодой специалист, уйдет служить в ряды Вооруженных Сил». Упразднение военных кафедр во многих вузах могут снизить мотивацию бизнеса по поддержке собственно высшего образования, однако он будет, тем не менее, рассматривать вузы как место получения второго или дополнительного образования. При этом сотрудничество с вузами по этому направлению может привести для бизнеса к существенному сокращению затрат, связанному с повышением квалификации и переподготовкой работников. Вместе с тем следует оговориться: в условиях нарастания кризиса работодатели могут, по крайней мере в краткосрочной перспективе, свернуть некоторые совместные с высшей школы программы по дополнительному образованию персонала.

Немаловажной особенностью системы высшего профессионального образования является то, что она может не только готовить кадры для бизнеса, но и участвовать совместно с ним в проведении научных исследований и опытно-конструкторских разработках. Этот момент во многом определил тот факт, что руководители предприятий более охотно, чем в сферах начального и среднего профессионального образования идут на оснащение вузов оборудованием, которое может использоваться не только в учебном процессе и в учебных целях, но и при развертывании научных исследований и разработок.

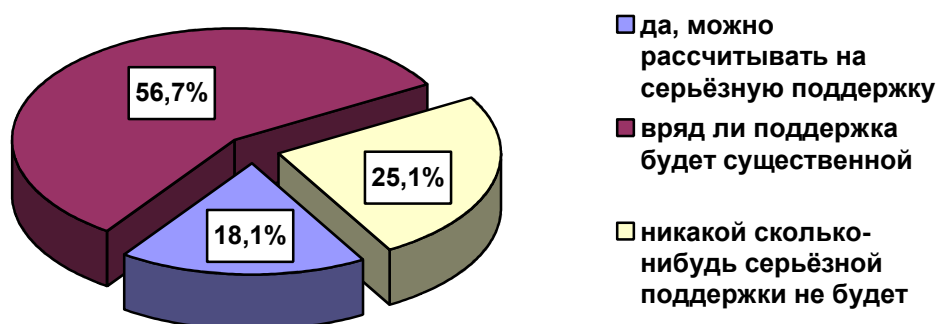
Высокий престиж высшего образования ведет и к тому, что бизнес более охотно сотрудничает с вузами при организации фондов целевого капитала. Особенно ярко это проявилось в ходе организации бизнес-школ мирового уровня в рамках Приоритетного

²⁷ Требования работодателей к системе профессионального образования. М., Макс Пресс, 2006.

национального проекта «Образование». И бизнес-школа «Сколково» и бизнес-школа при Санкт-Петербургском государственном университете смогли быстро – практически с момента их учреждения – создать фонды целевого капитала. Близкая ситуация и с созданием эндаументов в федеральных университетах – Сибирском и Южном. Вместе с тем, социологические исследования показывают, что как население, так и вузовская общественность считают, что поддержка со стороны бизнеса дальнейшего развития федеральных университетов не будет существенной (рис. 6)²⁸.

Рис. 6.

Представления о готовности бизнеса оказать финансовую поддержку созданию федеральных университетов
(число респондентов, %)



Можно предположить, что в условиях кризиса поддержка бизнесом вузов будет снижаться, хотя его немонетарные формы, прежде всего приглашение менеджмента предприятий для чтения лекций или проведения занятий, могут и развиваться, создавая задел на будущее.

Развитие контрактных форм ЧГП

²⁸ Экономическая политика и образование. Федеральные университеты: ожидания, проблемы, опыт. Информационно-аналитический бюллетень №1, 2008 г. М., Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, 2008 (в печати).

Среди классических контрактных форм ЧПП в сфере профессионального образования наиболее распространен аутсорсинг, который используется в следующих областях:

- материально-техническое обеспечение образовательного процесса и научных исследований (функции по закупке литературы, материальных запасов, оборудования и проч.);
- обслуживание зданий и сооружений учебных заведений;
- обслуживание социальной инфраструктуры учебных заведений;
- управление информационными технологиями (раскрытие информации);
- ремонт и наладка оборудования;
- обслуживание компьютерной техники;
- транспортное обеспечение;
- закупка билетов и гостиниц при осуществлении служебных командировок;
- организация и сопровождение проведения семинаров, конференций, симпозиумов (организация питания, транспортное обслуживание, расселение в гостиницах, обеспечение проведения заседаний необходимыми техническими средствами, аренда помещений и залов для заседаний и т.п.);
- управление привлеченными финансовыми ресурсами;
- управление рисками (страхование);
- юридическое сопровождение и правовой анализ;
- рекламная деятельность;
- коммунально-техническое обслуживание;
- проведение текущего ремонта;
- организация питания учащихся и работников образовательного учреждения;
- охрана зданий, в том числе противопожарная;
- обслуживание общежитий, включая охрану;

Следует отметить, что аутсорсинг получает все большее развитие в сфере профессионального образования. Вместе с тем в настоящее время он, прежде всего, распространен в вузах, как наиболее продвинутых в сфере финансового менеджмента.

Приоритетный национальный проект «Образование» и особенности развития ЧГП на разных уровнях системы профессионального образования

Выше уже неоднократно указывалось, что Приоритетный национальный проект «Образование» сыграл значимую роль в развитии форм и механизмов ЧГП.

На конкурсной основе в рамках ПРПО было отобрано 57 высших учебных заведений, бюджетное финансирование инновационных образовательных проектов которых составило за три года – 2006-2008 гг. - 30 млрд. руб. Софинансирование самими вузами реализации их инновационных образовательных программ достигло 6 млрд. руб., или 20%, что было условием участия в конкурсе. Всего же негосударственное финансирование составило 8 млрд. руб. Таким образом, участие частного бизнеса в ПРПО и, соответственно, в ЧГП в сфере высшего образования ограничилось 2 млрд. руб., т.е. 5% от общего объема вложенных средств.

В сфере начального и среднего профессионального образования бюджетные вложения в рамках ПНПО составили 6,5 млрд. руб., при этом софинансирование достигло 5 млрд. руб.²⁹ Со стороны самих учебных заведений оно не превышало 1,3 млрд. руб. Следовательно, на этих уровнях профессионального образования вложения бизнеса были более активными по сравнению со сферой высшего образования – 3,7 млрд. руб., или 32,2%. Можно предположить, что столь заметное участие бизнеса при реализации ПНПО в учреждениях начального и среднего профессионального образования было отражением его существенно меньшего внимания к их деятельности в обычном режиме, с одной стороны, а с другой, оно было серьезно простимулировано региональными властями, заинтересованными в

²⁹ Выступление вице-преьера А.Д. Жукова на конференции «Профессиональное образование в условиях инновационного развития экономики», М., Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, 11 декабря 2008 г.

том, чтобы доказать федеральному центру свое повышенное внимание к развитию НПО и СПО.

1.3.6.2 Барьеры в развитии ЧГП

Учреждения профессионального образования являются одной из важнейших составляющих социально-экономического развития страны, обеспечения его устойчивости в долгосрочной перспективе.

В то же время, несмотря на высокую значимость деятельности образовательных учреждений для развития экономики, роль бизнес-структур в системе образования остается низкой. Следствием слабой развитости частного-государственного партнерства в сфере образования может стать в долгосрочной перспективе невыполнение “принципа эффективности управления”.

Наиболее серьезными барьерами в развитии частного-государственного партнерства в сфере профессионального образования являются:

- отсутствие долгосрочного стратегического интереса у предприятий в отношении налаживания конструктивного сотрудничества с учебными заведениями;
- отсутствие нормативно-правовой базы, стимулирующей развитие ЧГП, в первую очередь налоговых льгот для предприятий, оказывающих финансовую поддержку государственным и муниципальным образовательным учреждениям;
- статус бюджетных учреждений государственных и муниципальных образовательных учреждений, затрудняющий выполнение определенных (большинства) обязательств в рамках ЧГП;
- отсутствие механизмов распространения лучших практик в сфере частного-государственного партнерства;
- низкая пиаровская деятельность по пропаганде ЧГП, низкий уровень проводимых пиаровских акций;
- сложность в оформлении партнерства, например, при заключении договоров на целевую контрактную подготовку, когда одна из сторон – бизнес -

оказывается практически не защищенной в случае невыполнения выпускниками образовательных учреждений профессионального образования своих обязательств по контракту³⁰;

- неудовлетворительное финансовое положение многих предприятий, не позволяющее им в полной мере выполнять свои обязательства в рамках частно-государственного партнерства.

Данная ситуация обусловлена, прежде всего, наличием в сфере образования серьезных экономических проблем, которые препятствуют возникновению и развитию практики частно-государственного партнерства.

Существующие экономические проблемы можно разбить на следующие основные группы:

1) Низкий уровень бюджетного финансирования учреждений профессионального образования, который, хотя и вырос в последние годы, не позволяет указанным учреждениям быть равными (в экономическом смысле) партнерами для бизнеса.

2) Низкая инвестиционная привлекательность государственной (муниципальной) составляющей сферы образования, которая во многом определяется недостаточным уровнем компетентности в управлении имеющимися ресурсами. Бизнес-структуры нередко предпочитают формировать параллельные государственным образовательные организации, имеющие негосударственный статус, которые являются более гибкими и профессионально-управляемыми по сравнению с бюджетными образовательными учреждениями.

3) Проблемы, обусловленные растущим несоответствием качества подготовки кадров в системе профессионального образования потребностям рынка труда.

Для отрасли образования характерной является проблема «чрезмерного государственного регламентирования финансово-хозяйственной деятельности и трудовых отношений в сфере образования при нехватке средств и недостаточной

³⁰ Этот барьер также может быть отнесен к несовершенству действующей в этой сфере нормативно-правовой базы.

свободе их использования».³¹ Несмотря на повышенный контроль за расходованием бюджетных средств (или как следствие слишком жесткой регламентации), «поступающие в систему образования ресурсы используются неэффективно».³² В свою очередь неэффективность использования ресурсов приводит к падению интереса к данной сфере как инвестиционной.

Не существует механизма, который бы формировал и законным образом реализовывал бы экономический интерес управленцев государственных образовательных учреждений в эффективном использовании государственного имущества в сфере образования.³³ Распоряжаясь значительными объемами имущества в образовании, сопоставимыми по размеру с крупными производственными компаниями, менеджеры в образовании остаются в сфере бюджетной оплаты труда, рост их личных активов и доходов прямо не связан с результатами труда как управляющих. В результате эта сфера становится объектом, с одной стороны, коррупционных отношений, а с другой, незаконного частного присвоения результатов деятельности, осуществляемой на основе государственной (муниципальной) собственности и иных государственных (муниципальных) ресурсов. Этот момент также порождает серьезные препятствия к развитию эффективных с государственной точки зрения частно-государственных партнерств, направленных на реализацию общественных целей и интересов в сфере профессионального образования. Напротив, она порождает теневые схемы партнерства, неэффективные с позиций государства и общества. Примером таких схем может служить, в том числе, закупки образовательными учреждениями оборудования, мебели, учебных пособий, несмотря на действие ФЗ-94. На коррупционной основе в этом случае осуществляется ограничение доступа к конкурсам тех поставщиков, которые производят (предоставляют) качественную

³¹ Федеральная целевая программа развития образования на 2006 – 2010 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. №803, раздел 1

³² Федеральная целевая программа развития образования на 2006 – 2010 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. №803, раздел “Характеристика и прогноз развития сложившейся проблемной ситуации”

³³ До принятия федерального закона “Об автономных учреждениях”, который предоставляет больше возможностей для экономического стимулирования эффективной деятельности менеджеров в образовании

продукцию, при этом обеспечивается поддержка их конкурентов, которые вступают в неформальные отношения с организаторами конкурса при участии менеджмента самих образовательных учреждений, который нередко выступает посредником в указанных противоправных отношениях.

Помимо указанных схем, можно также выделить:

сделки с государственным имуществом, находящимся в сфере образования, в ущерб государству и в пользу частных лиц;

перераспределение потока образовательных услуг (клиентов, заказов, операционной способности), активов, материальных и финансовых потоков в пользу аффилированных негосударственных образовательных учреждений либо коммерческих организаций, занятых в других областях хозяйственной деятельности;

перенос рисков ведения образовательной и иной деятельности образовательного учреждения на государство, перераспределение ему в ущерб затрат, концентрация издержек (в т.ч. постоянных, социальных) на государственном имуществе при снижении затрат, возникающих при использовании имущества, находящегося в собственности частных лиц.

Направления развития форм и механизмов ЧГП в условиях перехода учреждений профессионального образования в АУ

Следует отметить, что планируемый перевод части бюджетных образовательных учреждений в автономные может, как ни парадоксально, увеличить риски для государства создания частно-государственных партнерств в сфере образования.

В числе этих рисков можно указать:

возможный переход в частную собственность имущества, приобретенного за счет внебюджетных средств автономного учреждения;

неурегулированность земельных отношений по поводу строительства новых объектов на земельных участках, выделенных государством автономному учреждению (например, новых учебных корпусов, общежитий, спортивных сооружений, и т.п.).

Считается, что наличие в автономном учреждении Наблюдательного совета с участием представителя (представителей) учредителя способно нивелировать указанные риски. Например, Наблюдательный совет может не дать разрешения на взятие сомнительного кредита или на заключение рискованных сделок. Однако при массовом переходе бюджетных учреждений в автономные, эффективность контроля со стороны учредителя может оказаться сниженной: так, в ведении Рособразования в настоящее время находится более 335 вузов, а также учебные заведения начального и среднего профессионального образования, что заведомо превосходит число сотрудников этого ведомства. Соответственно, один сотрудник будет заседать в нескольких (возможно, более десятка) наблюдательных советах, что вряд ли позволит ему тщательно изучать все рискованные ситуации по каждому учреждению и принимать взвешенные решения. Тем более что его участие, скорее всего, будет дистанционным: в противном случае, штаты ведомства придется удваивать, если не утраивать.

Кроме того, ошибки в принятии решений нередко носят объективный характер, связанный с высокой неопределенностью будущего. А качество менеджмента в бюджетной сфере не очень высоко.

Альтернативой возложения тяжелого бремени ответственности на плечи наблюдательных советов служит точка зрения, согласно которой контрагенты автономных учреждений, зная, что учредитель не будет платить по долгам автономного учреждения, не станут вступать с ним в рискованные отношения. Вместе с тем, поскольку часть активов автономного учреждения, является его собственностью, поведение его контрагентов предсказать достаточно трудно, и вряд ли оправданно делать ставку на их осмотрительность. В силу сказанного, рост долгов автономных учреждений может отрицательно сказаться на состоянии экономики (здесь уместна аналогия с ростом невозвратов по потребительским кредитам).

В то же время переход в автономные учреждения создает определенные риски и для самого образовательного учреждения, а следовательно, и для организуемых партнерств.

К числу таких рисков для автономного учреждения и ЧПП с его участием, прежде всего, можно отнести риск, связанный с риском лишиться части имущественного комплекса, находящегося в оперативном управлении данного учреждения. По букве закона (ст. 5, часть 11 Закона «Об автономных учреждениях») - это невозможно. Но есть Закон, а есть его трактовки. И сейчас государство (учредитель) вправе изъять у учреждения имущество, которое используется неэффективно или не по назначению. Пока этого не делается. Переход же бюджетных учреждений в автономные, выделение особо ценного имущества таит в себе подспудные риски и вопросы, обнажая противоречивость сложившейся ситуации. Дело в том, что часто высказывается следующий аргумент в пользу введения такого вида организации, как автономная: бюджетные учреждения будут исключительно выполнять государственные функции, и должны финансироваться строго по смете для выполнения указанных функций. Все внебюджетные доходы бюджетных учреждений, которые по Бюджетному кодексу являются неналоговыми доходами бюджета, будут изыматься в бюджет и распоряжаться ими будет законодатель, то есть указанные доходы совершенно не обязательно будут возвращаться тем, кто эти деньги заработал. При этом у тех, кто считает целесообразным передачу внебюджетных средств в бюджет, например, от платной образовательной деятельности, есть важное соображение о том, что заработаны они на основе использования государственной собственности. Но тогда возникает вопрос, а что изменится при переходе бюджетного учреждения в автономное – ведь имущество и здесь остается государственным. Таким образом, через некоторое время государство может изъять или потребовать арендную плату за то, что оно начнет считать избыточным имуществом, а таковым, скорее всего, будет все то, что позволяет, например, вузу получать дополнительные доходы за счет обучения платных студентов. При значительном сокращении студенческого контингента (а этот процесс не за горами в силу демографических причин), такие опасения могут стать вполне ощутимой реальностью. При этом особенно могут пострадать сильные вузы, где доля внебюджетных средств сопоставима или существенно выше бюджетного финансирования.

Нормативные правовые рамки взаимодействия образовательных учреждений системы профессионального образования и их негосударственных (частных) партнеров

Существующие нормативные правовые акты федерального уровня практически не используют выражений «частно-государственное партнерство» или «государственно-частное партнерство». Как правило, в них идет речь только о каких-либо конкретных вопросах сотрудничества государственных и негосударственных субъектов. Одним из первых концептуальных документов, указывающих на важность частного-государственного партнерства, стала Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, разработанная Министерством экономического развития. В указанном документе хорошо прослеживается связь между общими положениями, целями и принципами с одной стороны и конкретными мерами, которые предлагаются в развитие общих положений. Именно Концепция устанавливает правила развития профессионального образования, в т.ч. в частно-государственном партнерстве, и устанавливает рамки на концептуальном уровне. Концепция начинается с перечисления основных стратегических приоритетов долгосрочного развития Российской Федерации. Одним из этих приоритетов являются «формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества». Далее, документ указывает на вызовы для современной инновационной экономики: «Уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики в значительной степени определяется качеством профессиональных кадров, уровнем их социализации и кооперационности. Россия не сможет поддерживать конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевизны рабочей силы и экономии на развитии образования и здравоохранения. Для России ответ на этот вызов предполагает преодоление имеющихся негативных тенденций в развитии человеческого потенциала, которые характеризуются:

сокращением численности населения и уровня занятости в экономике;

растущей конкуренцией с европейскими и азиатскими рынками в отношении квалифицированных кадров;

низким качеством и снижением уровня доступности социальных услуг в сфере здравоохранения и образования». Таким образом, речь идет о человеческом потенциале, в первую очередь обуславливаемом качеством и динамикой профессионального образования.

При описании конкретных задач, которые позволят ответить на вызовы и обеспечить достижение поставленных целей, Концепция указывает на увеличение охвата высшим и средним профессиональным образованием 60 - 70 процентов населения страны (на 2007 год - около 50 процентов). Указывается и на совместное финансирование сферы образования: «Расходы на образование за счет государственных и частных источников составят 6,5 - 7 процентов валового внутреннего продукта в 2020 году (2007 год - 4,8 процента), на здравоохранение - 6,7 - 7 процентов валового внутреннего продукта в 2020 году (2007 год - 4,2 процента), что обеспечит опережающее развитие человеческого потенциала». При этом решение в сфере профессионального образования часто связывается с вовлеченностью в глобальную инновационную систему. «Одним из главных условий развития системы высшего профессионального образования является вовлеченность студентов и преподавателей в фундаментальные и прикладные исследования. Это позволит не только сохранить известные в мире российские научные школы, но и вырастить новое поколение исследователей, ориентированных на потребности инновационной экономики знаний. Фундаментальные научные исследования должны стать важнейшим ресурсом и инструментом освоения студентами компетентностей поиска, анализа, освоения и обновления информации».

В рамках направления долгосрочного планирования в развитии образования ставится стратегическая цель «повышения доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина», для достижения которой сформулирован ряд задач. Одной из этих задач выступает создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров, в том числе:

создание системы внешней независимой сертификации профессиональных квалификаций;

создание системы поддержки потребителей услуг непрерывного профессионального образования, поддержка корпоративных программ подготовки и переподготовки профессиональных кадров;

создание системы поддержки организаций, предоставляющих качественные услуги непрерывного профессионального образования;

формирование системы непрерывного образования военнослужащих, включая переподготовку при завершении военной службы».

При этом даже в перспективе до 2012 года частно-государственное партнерство возникает как в финансовой сфере (повышение доли (не менее чем на 25 процентов) внебюджетных средств в общем объеме инвестиций в сферу профессионального образования), так и в собственно образовательной системе при сотрудничестве государства, образовательных учреждений профессионального образования и работодателей (создание программ прикладного бакалавриата (не менее чем по 15 процентам направлений подготовки), обеспечивающих современную квалификацию специалистов массовых профессий, наиболее востребованных в сфере инновационной экономики). Предлагается ограничение выведения из сферы образования инфраструктуры образовательных учреждений с целью стимулирования развития механизмов частно-государственного партнерства в социальной сфере, при одновременном развитии сектора социальных услуг на принципах частно-государственного партнерства, обеспечивающего рост доли частных и автономных учреждений в сфере социальных услуг для населения.

Таким образом, Концепция определяет рамки развития частно-государственного партнерства, а именно то, как оно должно развиваться в системе образования в средне- и долгосрочной перспективе. При этом на федеральном уровне принятие обеспечивающих указанное партнерство нормативных правовых актов идет низкими темпами. Акты, которые принимались до последнего времени, даже если и затрагивали вопросы партнерства государственных институтов и бизнеса, все же достаточно слабо участвовали в систематизации нормативного

материала. Так, были приняты, дополнены и изменены законодательные акты, в том числе:

- Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года;

- Федеральный закон № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 года;

- Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»;

- Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»;

- Гражданский кодекс Российской Федерации, часть четвертая от 18 декабря 2006 года № 230-ФЗ (глава 77).

Указанные акты регулируют отношения между государственными и частными субъектами, в т.ч. в сфере образования и науки, однако содержательно никаким образом не указывают на связь с профессиональным образованием, как это сделано в рассматриваемой выше Концепции.

Подавляющее же большинство учреждений начального профессионального образования, а также значительная часть учреждений среднего профессионального образования находится в ведении субъектов Российской Федерации. Этот момент, как показывает практика, является значимым для развития партнерства. При этом региональная нормативно-правовая база оказывает на форму и механизмы частного-государственного партнерства достаточно существенное воздействие.

В связи с этим необходимо проанализировать и региональное законодательство в указанной сфере.

Так, по утверждению Ю.А. Тихомирова на заседании «Круглого стола», посвященного проблемам частного-государственного партнерства, проходившем в Институте законодательства и сравнительного правоведения, лидирующее место

среди регионов России в области частно-государственного партнерства занимают Санкт-Петербург и Томская область³⁴.

В Санкт-Петербурге принят закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»³⁵. Особенностью указанного закона является (как и в случае с законом «О концессионных соглашениях») обязательное участие государства как такового через свои органы в соглашениях, направленные на развитие государственно-частного партнерства. Так, ст. 4 закона указывает, что сторонами соглашения выступают «Санкт-Петербург в лице уполномоченного Правительством Санкт-Петербурга исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга и партнер, участвующие в соглашении». При этом под государственно-частным партнерством понимается «взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных». Почти слово в слово повторяет Санкт-Петербургский закон и Закон Республики Дагестан «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах»³⁶. Таким образом, соглашение называется единственной возможной формой, в которой может быть организовано партнерство, при этом стороной соглашения со стороны субъекта Федерации выступает обязательно орган исполнительной власти, за исключением случая, когда определенные полномочия могут быть переданы юридическим лицам. Объектом соглашения при этом выступает имущество, создаваемое, реконструируемое или эксплуатируемое в соответствии с соглашением. Однако если исходить из положений рассмотренной выше Концепции, правило об обязательном участии государственных органов не

³⁴ Хатаева М.А., Цирин А.М. Законодательство о государственно-частном партнерстве в Российской Федерации: проблемы, тенденции, перспективы// Журнал российского права, № 10, 2008

³⁵ Закон города Санкт-Петербурга № 627-100 от 25 декабря 2006 года «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»

³⁶ Закон Республики Дагестан № 5 от 1 февраля 2008 года «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах».

является обязательным. Не выступает оно как императивное и на федеральном уровне: так, в Федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предусмотрена возможность выступления уполномоченного юридического лица в качестве государственного заказчика тех или иных товаров, работ, услуг. Более того, узкое понимание партнерства способствовало тому, что сферы сотрудничества в сфере науки и образования, интеграции этих областей, развития непрерывного образования остаются за пределами регулирования закона.

Несмотря на более широкие пределы регулирования, Закон Томской области «Об основах частно-государственного партнерства в Томской области»³⁷ также не предусматривает никаких конкретных норм, касающихся сферы образования. При этом одной из основных задач закон называет повышение производительности труда, а формы партнерства довольно широки, включая «создание организаций со смешанной формой собственности на территории муниципальных образований для реализации проектов и программ создания социально-значимых, а также наукоемких производств, развития социальной сферы, местной инфраструктуры».

Приблизительно в этом ключе принят закон от 5 марта 2008 года № 15-ОЗ в Алтайском крае.

В ряде регионов приняты Планы действий по развитию частно-государственного партнерства. Так, в Дагестане такой план утвержден распоряжением Правительства Республики и предусматривает внесение предложений по осуществлению мер по созданию механизмов частно-государственного партнерства в сфере профессионального образования и системе подготовки кадров³⁸. Таким образом, акцент в республике, очевидно, ставится на установление связи системы высшего и среднего профессионального образования с потребностями работодателей, а также обеспечения возможностей развития

³⁷ Закон Томской области № 244-ОЗ от 16 октября 2006 года «Об основах частно-государственного партнерства в Томской области».

³⁸ Распоряжение Правительства Республики Дагестан от 29 февраля 2008 года № 39-р.

дополнительного образования в рамках учреждений профессионального образования.

Московское Правительство приняло «План действий по развитию частно-государственного партнерства в городе Москве на 2008-2011 годы»³⁹.

Этим Планом департаментам московского Правительства предлагается совместно с некоммерческими объединениями предпринимателей создать законопроект о внесении изменений в Закон города Москвы «О начальном и среднем профессиональном образовании в городе Москве»⁴⁰, причем «в части создания инфраструктуры профессионального образования». На самом деле возможные формы и механизмы ЧГП в указанном Законе уже заложены, равно как и в аналогичный закон Вологодской области⁴¹. Так, ст. 3 закона предусматривает, в том числе, следующие направления системы профобразования:

- повышение конкурентоспособности выпускников государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования на рынке труда города Москвы;
- мониторинг состояния системы начального и среднего профессионального образования в городе Москве, совершенствование методов и механизмов прогнозирования ее развития, государственное регулирование подготовки работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов с учетом потребностей рынка труда города Москвы;
- создание необходимых экономических условий для развития и совершенствования материально-технической базы государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования города Москвы;
- совершенствование механизма взаимодействия государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального

³⁹ Утвержден Постановлением Правительства Москвы от 24 июня 2008 года № 567-ПП.

⁴⁰ Закон города Москвы от 29 июня 2005 года № 32 «О начальном и среднем профессиональном образовании в городе Москве»

⁴¹ Закон Вологодской области от 16 января 2007 года № 1553-ОЗ «О начальном и среднем профессиональном образовании в Вологодской области»

образования с организациями промышленности и сферы услуг при подготовке работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов и повышении их квалификации;

- формирование городского заказа на обучение работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов с учетом потребностей рынка труда города Москвы;
- развитие различных форм партнерства.

При этом в рамках развития партнерства выделяются следующие основные направления:

1) привлечение работодателей к разработке учебно-программной документации, учитывающей современные и перспективные требования к уровню подготовки специалистов; организации производственной практики обучающихся, студентов с использованием технологической базы предприятий; обеспечению контроля за качеством подготовки выпускников при проведении их итоговой аттестации;

2) развитие взаимодействия государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования с федеральным органом государственной власти в области содействия занятости населения по созданию экономических условий для обеспечения занятости, в том числе содействие в трудоустройстве выпускников; заключение и реализация договоров о подготовке специалистов;

3) привлечение государственными образовательными учреждениями специалистов, имеющих опыт профессиональной деятельности в соответствующих отраслях экономики, к проведению теоретических и практических занятий, руководству курсовым и дипломным проектированием;

4) привлечение финансовых средств работодателей на развитие государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, проведение в них ремонтных работ, предоставление им современного оборудования. Допускается на договорной основе использование и обновление работодателями материальной базы государственных

образовательных учреждений в целях обеспечения процесса обучения и переподготовки кадров для субъектов малого предпринимательства и развития системы ученичества на ремесленных предприятиях. Государственные образовательные учреждения начального и среднего профессионального образования вправе на безвозмездной основе предоставлять предприятиям и организациям всех форм собственности - работодателям производственные и иные помещения для размещения оборудования и иных материально-технических ресурсов, передаваемых на баланс государственных образовательных учреждений в рамках партнерства.

В ряде случаев нормы о партнерстве между системой образования и бизнесом содержатся в законах о соответствующих уровнях профобразования регионов. Надо отметить, что законы о начальном или о начальном и среднем профессиональном образовании приняты во многих регионах страны. Соответствующие законы приняты в Республике Бурятия⁴², Кабардино-Балкарии⁴³, Саха (Якутия)⁴⁴, Алтайском крае⁴⁵, Краснодарском крае⁴⁶, Приморском крае⁴⁷, Амурской области⁴⁸, Архангельской области⁴⁹, Брянской области⁵⁰, Вологодской области, Калужской области⁵¹, Костромской области⁵², Новосибирской области⁵³, Орловской области⁵⁴,

⁴² Закон Республики Бурятия от 5 мая 2005 года № 1147-III «О начальном профессиональном образовании в Республике Бурятия»

⁴³ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 8 апреля 2003 года № 37-РЗ «О начальном профессиональном образовании и профессиональной подготовке в Кабардино-Балкарской Республике»

⁴⁴ Закон Республики Саха (Якутия) от 16 июля 1996 года № 131-1 «О целевой контрактной подготовке специалистов с начальным, средним и высшим профессиональным образованием»

⁴⁵ Закон Алтайского края от 31 декабря 2004 года № 69-ЗС «О начальном профессиональном и среднем профессиональном образовании»

⁴⁶ Закон Краснодарского края от 3 октября 2008 года № 1566-КЗ «О начальном профессиональном и среднем профессиональном образовании в Краснодарском крае»

⁴⁷ Закон Приморского края от 29 декабря 2004 года № 201-КЗ «О начальном профессиональном образовании и профессиональной подготовке в Приморском крае»

⁴⁸ Закон Амурской области от 05 сентября 2005 года № 46-ОЗ «О начальном профессиональном образовании и профессиональной подготовке в Амурской области»

⁴⁹ Закон Архангельской области от 19 октября 2006 года № 253-внеоч.-ОЗ «О начальном профессиональном и среднем профессиональном образовании в Архангельской области»

⁵⁰ Закон Брянской области от 11 августа 2005 года № 59-З «О начальном и среднем профессиональном образовании в Брянской области»

⁵¹ Закон Калужской области № 170-ОЗ от 10 января 2003 года «О начальном профессиональном образовании и профессиональной подготовке в Калужской области»

⁵² Закон Костромской области от 30 сентября 2008 года № 357-4-ЗКО «О начальном профессиональном образовании в Костромской области»

Томской области⁵⁵, Тульской области⁵⁶, Забайкальского края⁵⁷. В перечисленных субъектах России указанные законы, как правило, содержат либо прямые отсылки к частно-государственному партнерству, либо косвенные. Например, Закон Тульской области предусматривает в составе направлений развития начального и среднего профобразования «совершенствование механизма взаимодействия государственных образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования области с организациями промышленности и сферы услуг при подготовке работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов, повышении их квалификации, развитии различных форм партнерства». А закон Архангельской области содержит отдельные элементы сотрудничества в области инноваций, подготовки кадров и других сфер, предусматривая, в частности, государственный образовательный заказ в учреждениях начального и среднего профессионального образования (ст. 11).

В ряде других регионов подобные рассмотренным законы либо отменены, либо в них урегулированы только отдельные аспекты начального и профессионального образования, как правило, относящиеся к поддержке либо учащихся, либо преподавателей соответствующих учреждений, но не затрагивающие вопросы частно-государственного партнерства.

В связи с этим следует отметить, что основным барьером на пути развития частно-государственного партнерства в сфере начального и среднего профессионального образования на региональном уровне выступает отсутствие системного подхода не только к установлению конкретных механизмов сотрудничества, но и к тому, в каком законодательстве должны содержаться такие

⁵³ Закон Новосибирской области от 13 октября 2008 года № 260-ОЗ «Об организации предоставления начального профессионального, среднего профессионального и дополнительного профессионального образования на территории Новосибирской области»

⁵⁴ Закон Орловской области от 30 декабря 2004 года № 475-ОЗ "О начальном профессиональном образовании и среднем профессиональном образовании в Орловской области»

⁵⁵ Закон Томской области от 07 февраля 2006 года № 19-ОЗ "О начальном профессиональном и среднем профессиональном образовании в Томской области"

⁵⁶ Закон Тульской области от 19 декабря 2006 года № 771-ЗТО "О начальном профессиональном и среднем профессиональном образовании в Тульской области"

⁵⁷ Закон Забайкальского края от 26 сентября 2008 года № 65-33К "О начальном профессиональном образовании" (вступает в силу с 1 января 2009 года)

механизмы: в законодательстве о соответствующем уровне профессионального образования или в специальном законодательстве о партнерстве. Если избирается последний путь, то, как правило, вопросы образования в такого рода законах прописаны вскользь, без конкретизации процедуры использования механизмов в сфере подготовки кадров, непрерывного образования, финансирования и прочих возможных направлений совместной деятельности. Кроме того, развитие форм и механизмов ЧПП затруднены содержащимися в указанных законах формулировками, определяющими партнерство как заключение соглашения между госорганом и юридическим лицом на создание, реконструкцию либо эксплуатацию государственного имущества, пользование земельными участками.

В системе высшего профессионального образования ситуация со стороны законодательства о частно-государственном партнерстве практически не отличается от ситуации в НПО и СПО, если не учитывать некоторые преференции, получаемые высшими учебными заведениями при участии в особых экономических зонах, внедрении изобретений в инновационном и некоторых других процессах. При этом есть у организаций высшего образования и проблемы, связанные, например, с законодательным запретом на создание юридических лиц (Федеральный закон о бюджете), либо ограничением на такие действия со стороны собственника (Гражданский кодекс). Однако отмеченные ограничения юридически не столь сильно отличают вузы от учреждений начального и среднего профессионального образования, если рассматривать эти отличия в региональном разрезе. Вместе с тем значимы отличия в регулировании деятельности учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования на федеральном и региональном уровнях. Большая часть вузов находится в ведении федеральных органов исполнительной власти, тогда как в учреждения СПО и НПО в настоящее время находятся преимущественно в ведении субъектов Российской Федерации. Собственно поэтому и законодательные акты в сфере высшего образования на региональном уровне крайне редки. Примерами таких актов могут выступать законы республик Саха (Якутия) и Бурятия о целевой контрактной подготовке специалистов, в том числе высшего образования, а так же законы субъектов

Федерации об образовании, в нормах которых часто встречаются положения в т.ч. о высшем и послевузовском образовании. Кроме того, можно отметить региональные целевые программы по развитию науки и образования, а так же по интеграции этих сфер (см. так же ст. 2.1 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Тем не менее регулирование ВПО в сфере частно-государственных отношений так же бессистемно. За пределами концептуальных документов, которые не содержат правовых норм и не устанавливают правовые отношения между субъектами партнерств, регулирование либо отрывочно, либо отсутствует вовсе. В связи с этим себя активно проявляет частная инициатива. Так, 28.06.2007 в Комитете Государственной Думы по образованию и науке прошли парламентские слушания по теме «Вопросы нормативно-правового взаимодействия системы образования и работодателей», в которых участвовали, в том числе представители законодательных и исполнительных органов государственной власти 32 субъектов Российской Федерации. Участники слушаний рекомендовали Государственной Думе принимать законодательные акты, стимулирующие участие работодателей в развитии системы профессионального образования, предоставляющие более широкие возможности для привлечения бизнес - сообщества в практическую деятельность по реализации моделей непрерывного профессионального образования, в разработку современных образовательных стандартов, в развитие инновационных образовательных программ⁵⁸.

На слушаниях отмечалось, что в настоящее время имеется интересный и многообещающий опыт совместного сотрудничества бизнеса и созданных в рамках Приоритетного национального проекта «Образование» федеральных университетов инновационно-предпринимательского типа (Южного, Сибирского), а также двух бизнес - школ (в Санкт-Петербурге и в Москве).

Кроме того, было отмечено, что российские университеты начинают приобретать опыт не только в сфере образования и научных исследований, но и в

⁵⁸ Отчет см. на официальном сервере Государственной думы по адресу в сети Интернет: <http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=slush/psl2007170.html>

реализации результатов исследований, становясь реальным фактором развития конкурентоспособности своего региона и экономики страны.

Указывалось, что «Воронежский ГУ в рамках частно-государственного партнерства плодотворно сотрудничает с компанией «Сименс», ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат», ЮВЖД-филиал ОАО «РЖД», Аудиторской консалтинговой группой «КМПГ», компанией «Информсвязь-Черноземье», ЗАО «Международный Московский банк», благотворительным фондом В.Потанина, рядом благотворительных зарубежных фондов, с участием которых создал на своей базе Научно-образовательный центр и Межрегиональный институт общественных наук»⁵⁹. При этом соответствующего закона о частно-государственном партнерстве в Воронежской области нет.

На уровне высшего образования, в принципе, не должен возникать тот барьер, который во многом тормозит развитие партнерства в начальном профессиональном образовании: узость подхода к трактовке ЧГП и региональная дифференциация в его трактовке. Однако здесь есть другие особенности. Регулирование на уровне федерального органа власти по управлению образованием будет недостаточным в условиях, когда ряд учреждений системы высшего и (в ряде случаев) среднего профобразования подведомственен иным органам государственной власти и управления, а также когда обучение на разных уровнях профессионального образования проводится в соответствии с определенными требованиями, отличающимися от общепринятых. Кроме того, существуют требования международных конвенций и международных организаций по подготовке кадров по определенным специальностям. Указанные требования обязательны к соблюдению, в особенности, если подготовка осуществляется в отношении специалистов, участвующих в международных контактах или в работе которых соблюдение таких требований необходимо. Так, на транспорте, как при прямом, так и при смешанном

1.1 ⁵⁹ Андрукович Л.Н. Государственно-частное партнерство в сфере высшего профессионального образования //Национальные проекты и сбережение нации. - М.: ИНИОН РАН, 2008.

сообщении необходимо соблюдение требований, которые предъявляются к пилотам, судоводителям и другим подобным специалистам.

Эти особенности должны учитываться при формировании ЧПП в данных сферах. Нормативно-правовое регулирование организации и деятельности частно-государственных партнерств должно учитывать специфику требований к подготовке кадров, устанавливаемых ведомственными требованиями и (или) международными конвенциями.

Особенно остро это проявляется в отношении подготовки специалистов в авиации, судовождении и медицине.

Ниже рассмотрены особенности правового регулирования подготовки кадров в указанных отраслях деятельности, которые накладывают свою специфику на развитие в них частно-государственных партнерств.

Особенности требований к подготовке специалистов в области гражданской авиации

Высшие и средние учебные заведения гражданской авиации, осуществляющие базовое профессиональное образование авиаспециалистов в соответствии с государственными образовательными стандартами и на согласованной с органами власти в сфере управления образованием методологической, методической и правовой базе, в настоящее время охвачены единой системой качества образования. В частности, действуют Федеральные авиационные правила сертификации авиационных учебных центров, утвержденные Приказом Федеральной авиационной службы РФ от 23 января 1999 г. №23, Положение о классификации специалистов гражданской авиации от 19 декабря 1988 года № 44/И, Приказ Росавиации от 12.09.2008 № 298 «О реализации международных стандартов ИКАО по уровню владения английским языком членами летных экипажей», Приказ Министерства транспорта РФ от 9 июля 2007 года № 90, утвердивший Федеральные авиационные правила «Требования к членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации Российской Федерации при подготовке к выполнению международных полетов» и т. д. Федеральные авиационные правила сертификации устанавливают порядок взаимоотношений специально уполномоченных органов в области

гражданской авиации с авиационными учебными центрами при проведении работ по сертификации авиационных учебных центров и распространяются на образовательные учреждения всех организационно-правовых форм собственности (государственные учреждения, предприятия, курсы, структурные подразделения и т.д.), осуществляющие образовательный процесс в системе дополнительного профессионального образования, а также определяют порядок проведения сертификации авиационных учебных центров, в частности: общие требования к организации теоретической подготовки, общие требования к организации тренажерной подготовки, общие требования к организации летной подготовки, общие требования к учебным программам (курсам), правила оформления и подачи заявки на сертификацию, процедуры сертификации, процедуры одобрения и признания зарубежных АУЦ, осуществляющих подготовку российских авиационных специалистов, порядок выдачи, продления и лишения сертификатов АУЦ. При этом есть определенные особенности, которые достаточно трудно отыскать в других сферах: так, «Основной задачей АУЦ в процессе подготовки и повышения квалификации авиационного персонала является создание и обеспечение условий непрерывного обучения по всем видам подготовки при соблюдении обязательной ответственности одного АУЦ за качество подготовки конкретного авиационного специалиста». Указанное требование определяет повышенную ответственность образовательного учреждения за подготовку либо переподготовку специалиста и является специфическим для АУЦ.

Положение о классификации специалистов гражданской авиации устанавливает классификацию специалистов (штурманов, бортинженеров, бортрадистов, бортпроводников и т. д.), порядок присвоения классификаций, порядок выдачи и сроки действия свидетельств специалистов и т. д.

Большая часть документов разработана с учетом требований и методик Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Таковы и Федеральные авиационные правила «Требования к членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации Российской Федерации при подготовке к выполнению

международных полетов», которые приводят перечень знаний и умений, необходимых членам летных экипажей для осуществления международных полетов.

При подготовке авиационных специалистов учебные заведения гражданской авиации также руководствуются стандартами и рекомендациями ИКАО. В числе основных документов, устанавливающих требования к авиационному персоналу - Чикагская Конвенция о международной гражданской авиации (ГА) и в частности ее Приложение 1. В Приложении содержится рекомендуемая практика, касающаяся выдачи свидетельств членам летного экипажа (пилотам, бортинженерам и штурманам), диспетчерам УВД, операторам авиационных станций, персоналу технического обслуживания и сотрудникам по обеспечению пилотов. В связанных с Приложением руководствах по обучению государства могут найти инструктивный материал, касающийся объема и содержания учебных программ, которые обеспечивают постоянную уверенность в безопасности аэронавигации на уровне, предусмотримом Конвенцией и Приложением 1. В этих руководствах содержится также инструктивный материал по подготовке дополнительных категорий авиационного персонала, например членов команд аэродромной аварийно-спасательной службы, сотрудников по обеспечению полетов, операторов радиостанций и других лиц соответствующих специальностей. Одна из основных задач ИКАО заключается в том, чтобы содействовать устранению различий в требованиях, предъявляемых к выдаче свидетельств, и обеспечивать соответствие международных стандартов в области выдачи свидетельств сегодняшней практике и возможным направлениям ее развития в будущем. Это приобретает особую важность, поскольку члены летного экипажа работают в условиях постоянно увеличивающейся плотности воздушного движения и загруженности воздушного пространства, чрезвычайного усложнения схем полета в районе аэродромов и повышения сложности оборудования. В целях выполнения этой задачи в Приложение 1 регулярно вносятся изменения с учетом быстро изменяющихся условий.

В соответствии с Воздушным Кодексом Российской Федерации подготовка специалистов соответствующего уровня согласно перечню должностей

авиационного персонала гражданской авиации проводится в образовательных учреждениях, имеющих выданные специально уполномоченным органом в области гражданской авиации сертификаты и лицензии» (статья 54).

Указанные особенности накладывают повышенные требования к организации ЧТП в сфере подготовки специалистов гражданской авиации, прежде всего, к прохождению практики учащимися, к материально-техническому оснащению учебного процесса, к подготовке и переподготовке преподавательских кадров в данной сфере. Как правило, здесь действуют неформальные механизмы частно-государственного партнерства, во многом опосредованные Росавиацией, поскольку использование при подготовке летного состава аэропортов, сложного навигационного оборудования и т.п. невозможно организовать на контрактных условиях, обеспечивая за счет бюджетных средств, выделяемых на обучение специалистов гражданской авиации, оплату соответствующих услуг. Эти моменты привели к тому, что учебные заведения, готовящие летный состав гражданских судов, были оставлены в ведении Минтранса, а не переданы в ведение Рособразования, как это предполагалось согласно административной реформе.

Особенности требований к подготовке морских специалистов

К качеству подготовки морских специалистов в России также предъявляются не только национальные, но и требования Международных конвенций, участником которых является Россия. В частности, это выполнение требований Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 года, с поправками (ПДНВ-78). Конвенция, в частности, устанавливает:

- обязательные минимальные требования для дипломирования капитана и старших помощников капитана судов;
- обязательные минимальные требования для дипломирования вахтенного помощника капитана судов;
- обязательные минимальные требования по поддержанию и совершенствованию знаний и навыков капитанов и вахтенных помощников капитана;

- обязательные минимальные требования к лицам рядового состава, несущим ходовую навигационную вахту;
- обязательные минимальные требования, предъявляемые к вахте в порту на судах, перевозящих опасные грузы;
- обязательные минимальные требования для дипломирования старших и вторых механиков судов;
- обязательные минимальные требования для дипломирования вахтенного механика судов с машинным отделением с традиционно постоянным обслуживанием и механика судов с машинным отделением без постоянного обслуживания;
- обязательные минимальные требования по поддержанию и совершенствованию должного уровня знаний и навыков механиков;
- обязательные минимальные требования к рядовым машинной команды, входящим в состав вахты;
- обязательные минимальные требования для дипломирования радиоспециалистов;
- обязательные минимальные требования по поддержанию и совершенствованию знаний радиоспециалистов;
- обязательные минимальные требования в отношении знаний и подготовки, предъявляемые к операторам – радиотелефонистам;
- обязательные минимальные требования для подготовки капитанов, командного и рядового состава танкеров – химовозов;
- обязательные требования для подготовки и квалификации капитанов, лиц командного и рядового состава танкеров – газовозов;
- обязательные минимальные требования для дипломирования специалистов по спасательным шлюпкам и плотам и т. д. (см. подробнее Приложение 1).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2003 года № 371 на Минтранс России возложено выполнение мероприятий, вытекающих из положений Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты.

Существующая структура и система подготовки специалистов плавсостава в учебных заведениях морского и речного транспорта России (в том числе и их ведомственная подчиненность) заявлена в 1998 году Минтрансом России в Международную морскую организацию (ИМО), проверена её экспертами, делегацией Европейского Союза (ЕС), была одобрена и признана соответствующей требованиям Конвенции ПДНВ. На основании представленной информации в ИМО и результатов проведенных проверок, Российская Федерация в декабре 2000 года была включена в, так называемый, «Белый список». Из года в год ИМО наращивает и ужесточает требования к подготовке моряков и правилам судоходства. Выполнение этих требований возможно при постоянном совершенствовании подготовки специалистов плавсостава. Подготовка специалиста для работы на судах морского и речного транспорта осуществляется и должна осуществляться только в специализированных учебных заведениях, где условия пребывания курсантов максимально приближены к судовым. Курсанты данных учебных заведений находятся на полном государственном обеспечении, проживают на казарменном положении и носят установленную для них форму одежды. Жизнь и учеба курсантов регламентируются Положением об учебном заведении, разработанном на основе Положения о военно-учебных заведениях. Курсанты выполняют утвержденный распорядок дня, несут дежурную службу, объединены в учебные роты, получают необходимые военные знания и командные навыки. Такая форма обучения и воспитания командиров флота продиктована спецификой и трудностями службы на судах и принята ведущими мировыми державами.

Подобная система подготовки командных кадров флота вызвана, кроме того, необходимостью успешного решения специальных задач, поставленных перед морским и речным транспортом на особый период, когда суда вместе с экипажами передаются в ведение Военно-морского флота для осуществления совместных операций. Подобные условия подготовки предоставляют только отраслевые учебные заведения и представляется целесообразным осуществлять подготовку специалистов плавсостава за счет средств федерального бюджета всех уровней

профессионального образования только в отраслевых государственных морских и речных учебных заведениях.

Выполнение международных требований к подготовке и дипломированию моряков и обеспечению безопасности мореплавания возможно только при обязательном прохождении курсантами плавательной практики продолжительностью от 8 до 12 месяцев, в противном случае дипломы на морские звания курсантам-выпускникам для занятия командной должности на судне выдаваться не будут. Данная практика должна проходить только на морских судах в период их плавания.

Групповая плавательная практика курсантов высших морских учебных заведений проводится, в основном, на крупнейших в России и мире трехмачтовых парусных судах «Мир» и «Надежда», находящихся на балансе соответственно Государственной морской академии им. адм. С.О. Макарова и Морского государственного университета им. адм. Г.И. Невельского (г. Владивосток), а производственная на учебно-производственных судах и судах торгового флота. Базами практик являются судоходные компании Российской Федерации, такие как ОАО «Новошип», ОАО «Северное морское пароходство», ОАО «Мурманское морское пароходство», ОАО «Волготанкер», ОАО «Северозападное пароходство», ГП «Гидрографическое предприятие» и многие другие, расположенные в соответствующих регионах.

Отмеченные особенности в подготовке кадров накладывают и специфические требования к развитию ЧТП в данной области профессионального образования, поскольку они накладывают определенные ограничения способы взаимодействия учебных заведений и их частных партнеров, например, при организации практик или передаче оборудования. Соответственно, они требуют повышенного контроля со стороны органов государственного управления, в ряде случаев выходящие за границы компетенции даже Минтранса и его агентств.

Свои особенности есть в подготовке специалистов, обучающихся по медицинским специальностям. Так, в отдельных случаях врачам требуется дополнительное обучение, получение сертификатов, лицензий. Общие основы

установлены ст. 54 Основ законодательства об охране здоровья граждан. В частности, Основы указывают, что право на занятие медицинской и фармацевтической деятельностью в Российской Федерации имеют лица, получившие высшее или среднее медицинское и фармацевтическое образование в Российской Федерации, имеющие диплом и специальное звание, а также сертификат специалиста и лицензию на осуществление медицинской или фармацевтической деятельности.

Сертификат специалиста выдается на основании послевузовского профессионального образования (аспирантура, ординатура), или дополнительного образования (повышение квалификации, специализация), или проверочного испытания, проводимого комиссиями профессиональных медицинских и фармацевтических ассоциаций, по теории и практике избранной специальности, вопросам законодательства в области охраны здоровья граждан.

Врачи в период их обучения в учреждениях государственной или муниципальной системы здравоохранения имеют право на работу в этих учреждениях под контролем медицинского персонала, несущего ответственность за их профессиональную подготовку. Студенты высших и средних медицинских учебных заведений допускаются к участию в оказании медицинской помощи гражданам в соответствии с программами обучения под контролем медицинского персонала, несущего ответственность за их профессиональную подготовку, в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения.

Лица, не имеющие законченного высшего медицинского или фармацевтического образования, могут быть допущены к занятию медицинской или фармацевтической деятельностью в должностях работников со средним медицинским образованием в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения.

Такой порядок установлен Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 15 января 2007 года № 30. В соответствии с Порядком, студенты допускаются под контролем медицинского персонала к занятию

медицинской деятельностью, если они а) прошли необходимые медицинские осмотры; б) успешно прошли теоретическую подготовку; в) имеют практические навыки, полученные на фантомах (муляжах). При этом студенты допускаются к участию в оказании медицинской помощи гражданам в соответствии с программами обучения, разработанными на основе государственных образовательных стандартов высшего и среднего профессионального образования, учебными планами по подготовке специалистов, программой практики, рабочими (текущими, этапными) заданиями, определяемыми медицинским учебным заведением по согласованию с медицинской организацией, в которой предполагается допуск студентов к участию в оказании медицинской помощи гражданам. Медицинский персонал, осуществляющий контроль за оказанием медицинской помощи студентами, несет ответственность, как и в случае с подготовкой и переподготовкой специалистов гражданской авиации.

Врачи или провизоры, не работавшие по своей специальности более пяти лет, могут быть допущены к практической медицинской или фармацевтической деятельности после прохождения переподготовки в соответствующих учебных заведениях или на основании проверочного испытания, проводимого комиссиями профессиональных медицинских и фармацевтических ассоциаций.

Работники со средним медицинским или фармацевтическим образованием, не работавшие по своей специальности более пяти лет, могут быть допущены к практической медицинской или фармацевтической деятельности после подтверждения своей квалификации в соответствующем учреждении государственной или муниципальной системы здравоохранения либо на основании проверочного испытания, проводимого комиссиями профессиональных медицинских и фармацевтических ассоциаций.

Лица, получившие медицинскую и фармацевтическую подготовку в иностранных государствах, допускаются к медицинской или фармацевтической деятельности после экзамена в соответствующих учебных заведениях Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (установлен в 1995 году), а также после получения лицензии на осуществление

медицинской или фармацевтической деятельности, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Как установлено Приказом Минздрава от 27 августа 1999 года «О Номенклатуре специальностей в учреждениях здравоохранения Российской Федерации» (в редакции 2007 года), подготовка специалистов по основным специальностям проводится через обучение в интернатуре и (или) ординатуре, за исключением основной специальности «Общая врачебная практика (семейная медицина)», подготовка по которой осуществляется через обучение в ординатуре. Допускается получение специальности «Общая врачебная практика (семейная медицина)» через профессиональную переподготовку лицами, имеющими стаж работы на должностях «врач-терапевт участковый» и «врач-педиатр участковый», а подготовка специалистов по специальностям, требующим дополнительной подготовки, проводится через профессиональную переподготовку или обучение в ординатуре при наличии послевузовского профессионального образования и стажа работы не менее трех лет по соответствующей основной специальности.

Данные нормативно-правовые акты определяют специфику деятельности и подготовки медицинского персонала. Они также обуславливают особенности организации ЧГП в данной сфере и те правовые барьеры, которые возникают в силу накладываемых отраслевым законодательством требований к организации учебного процесса, проведения учебных и преддипломных практик, сертификации специалистов.