

# Коллективное сопроизводство в российских школах

**С. В. Сулова**

Статья поступила  
в редакцию  
в марте 2016 г.

**Сулова Светлана Викторовна**  
кандидат экономических наук, доцент  
департамента экономики и финансов,  
старший научный сотрудник сектора  
исследований государственно-частного  
взаимодействия Национального  
исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» (Пермь).  
Адрес: 614070, г. Пермь, ул. Лебедева,  
27. E-mail: ssuslova@hse.ru

**Аннотация.** Растущий спрос на качественные образовательные услуги, а также финансовые ограничения, с которыми сталкиваются бюджетные учреждения, порождают потребность в активном вовлечении в образовательный процесс родителей учащихся и других представителей местных сообществ для обеспечения школ дополнительными ресурсами. Одной из форм такой вовлеченности является создание некоммерческих организаций (НКО) с целью поддержки образовательного учреждения. В статье оцениваются масштабы коллективного сопроизводства в российском школьном образовании, а также исследуется наличие связи между институциональными характеристиками общеобразовательного учреждения и его взаимодействием с НКО. Исследование выполнено с использованием сведений Единого государственного реестра юридических лиц, содержащихся в системе СПАРК, сайтов управлений и департаментов образования муниципальных обра-

зований, открытых источников сведений о деятельности НКО, осуществляющих поддержку школ. Выявлены существенные межрегиональные различия в развитии коллективного сопроизводства в сфере школьного образования. В провинциальных городах этот процесс идет активнее, чем в мегаполисах: доля школ, для поддержки которых созданы НКО, во многих региональных центрах существенно выше, чем в столицах. В то же время в значительной части регионов таких НКО не обнаружено. Установлено, что с большей вероятностью НКО создаются для поддержки общеобразовательных учреждений с особым статусом (гимназий, лицеев и школ с углубленным изучением предметов), т. е. в условиях более высокого спроса родителей на качественные образовательные услуги. При этом отсутствует связь между автономной формой образовательных учреждений и их участием в коллективном сопроизводстве. Возросшая независимость не стала в этих случаях стимулом для взаимодействия с НКО с целью привлечения внебюджетной поддержки.

**Ключевые слова:** школы, сопроизводство, некоммерческие организации, спрос на образовательные услуги, автономные образовательные организации, гимназии, лицеи, школы с углубленным изучением предметов.

**DOI:** 10.17323/1814-9545-2016-4-144-162

Исследование финансировалось в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5-100».

Развитие общественного сектора экономики в последние десятилетия характеризуется все более активным взаимодействием его представителей с частным сектором. Свой вклад в обеспечение населения бюджетными услугами вносят разнообразные субъекты, включая некоммерческие организации. При этом в основе управления обслуживанием часто лежат долгосрочные партнерские отношения, предполагающие взаимную ответственность всех участников [Osborne, 2010]. Одним из направлений такого взаимодействия органов власти и частных субъектов является развитие сопроизводства бюджетных услуг, т. е. участие потребителей в процессе их оказания. Все большее распространение получает коллективное сопроизводство, предусматривающее вовлечение организованных групп граждан, в том числе и некоммерческих организаций. Десятилетия исследований показывают, что эти организации сегодня входят в число наиболее активных участников сопроизводства [Pestoff, 2006].

В данной работе представлены результаты эмпирического исследования процесса сопроизводства в сфере школьного образования. Для образования сопроизводство — понятие новое. Взаимодействие ученика и учителя — это основа образовательного процесса. При этом специфика школьного обучения заключается в необходимости участия в нем не только детей как непосредственных получателей услуг, но и их родителей. Современное развитие сферы образовательных услуг требует и активного участия широкого круга граждан, которые обеспечивают этот процесс дополнительными ресурсами, как финансовыми, так и временными [Ostrom, 1996]. Во многом такая необходимость обусловлена тем, что образовательные учреждения государственного сектора не успевают за развитием общественных потребностей, а также жесткими финансовыми ограничениями, с которыми сталкивается бюджетный сектор во всем мире. Поэтому во многих странах создаются и развиваются технологии вовлечения граждан в процесс оказания государственных услуг, в том числе образовательных [OECD, 2011]. Такое вовлечение может быть как индивидуальным, так и коллективным — в виде самоорганизации родителей и других представителей общественности посредством создания некоммерческих организаций (НКО). Так, в США с 1995 по 2010 г. количество некоммерческих организаций, созданных для поддержки школ, увеличилось более чем в 2 раза — с 3,5 тыс. до 11,5 тыс. [Nelson, Gazley, 2014]. Средства, которые получают американские школы от неприбыльных организаций, позволяют им справляться с нехваткой бюджетного финансирования и улучшать качество образовательных услуг [Hansen et al., 2015].

В статье рассматриваются следующие вопросы.

1. Каковы масштабы коллективного сопроизводства в российском школьном образовании?

2. Являются ли институциональные характеристики общеобразовательных учреждений, такие как статус и организационно-правовая форма, факторами, стимулирующими их взаимодействие с некоммерческими организациями?

Объектом исследования являются официально зарегистрированные объединения родителей школьников и других граждан: попечительские советы, фонды, общественные и автономные некоммерческие организации, созданные с целью поддержки и развития конкретного общеобразовательного учреждения, и сами общеобразовательные учреждения.

Информационной базой исследования стали сведения Единого государственного реестра юридических лиц, содержащиеся в системе СПАРК, сайты управлений и департаментов образования муниципальных образований, открытые источники сведений о деятельности НКО, осуществляющих поддержку школ.

**Сопроизводство:** В самом общем виде понятие «сопроизводство» предполагает участие потребителя какого-либо блага в его производстве. **основные понятия** В этом случае благо создается в процессе взаимодействия двух типов участников — обычного производителя (regular producer), который создает продукт для дальнейшей продажи, и потребителя, который выступает сопроизводителем (consumer producer). Потребитель становится сопроизводителем, т. е. своего рода партнером профессионального производителя, когда берет на себя часть издержек на производство данного блага, вкладывая в него свои ресурсы [Ostrom, 1996; Bovaird, 2007]. В результате такого совместного производства появляется возможность улучшить качество продукта и повысить эффективность производства [Kiser, Percy, 1980; Parks et al., 1981]. Оценка оказанных услуг во многом субъективна, и именно в производстве услуг участие потребителей может внести наибольший вклад в повышение качества. Особенно активно идея сопроизводства внедряется в сферу обеспечения населения бюджетными услугами (public services), которая часто носит нерыночный характер, финансируется за счет средств налогоплательщиков и в которой преобладают поставщики-монополисты. Дополнение или даже замещение работы оплачиваемых чиновников усилиями самих получающих услуги граждан способно повысить как качество, так и эффективность оказания государственных и муниципальных услуг [Brudney, England, 1983. P. 59]. Сопроизводство может быть дополняющим (additive) и замещающим (substituting): в первом случае усилия потребителей и сообщества являются дополнительной поддержкой для профессиональных производителей, а во втором потребители выполняют часть функций профессионалов, в том числе участвуют в обеспечении производства ресурсами [Löffler, Watt, 2010. P. 4].

Очень важным свойством сопроизводства, особенно замещающего, является возможность экономии бюджетных средств за счет привлечения ресурсов получателей услуг. Снижение бюджетного финансирования при сохранении объема и качества услуг или рост объема и качества производства услуг при прежних размерах финансирования улучшает соотношение «затраты — выгода» [Brudney, 1984; Löffler, Watt, 2010]. На наш взгляд, наибольшие возможности для такого «повышения производительности» в сфере оказания государственных и муниципальных услуг дает представленное ниже коллективное сопроизводство.

Специфика услуг, оказываемых в рамках государственного сектора, определяет формы сопроизводства. Государственные и муниципальные организации предоставляют услуги, которые могут иметь характеристики как частного, в том числе со значительными положительными экстерналиями, так и общественно-го блага. Непосредственных потребителей таких услуг, заинтересованных в качественном и эффективном обслуживании, может быть сразу несколько. Кроме того, положительные внешние эффекты от потребления, например, образовательных или социальных услуг могут побуждать принимать участие в сопроизводстве и других членов сообщества. Таким образом, потребитель услуги может участвовать в ее производстве, объединяя свои усилия с другими индивидами, заинтересованными в ее получении или обеспечении должного качества услуги. Так, Т. Бовэр рассматривает в качестве сопроизводителей не только получателей услуг, но и добровольцев и прочих членов местных сообществ [Bovaird, 2007]. Соответственно наряду с индивидуальной имеет место коллективная форма сопроизводства [Kiser, Percy, 1980; Rich, 1981]. Последняя может быть групповой (осуществляется силами участников конкретной группы людей или организации) или коллективной (с участием представителей всего сообщества) [Brudney, England, 1983]. Групповое сопроизводство может быть организовано в неформальных группах и в официально зарегистрированных некоммерческих организациях [Sundeen, 1985].

Специфика образования как сферы экономики создает условия, в которых сопроизводство является естественным и обоснованным [Parks et al., 1981; Pestoff, 2006; Porter, 2012]. Качественное обучение, безусловно, невозможно без усилий обучаемого, которые он прилагает для усвоения новых знаний и получения новых навыков и компетенций. Однако особенность школьного образования состоит в том, что в качестве сопроизводителей выступают не только учащиеся как непосредственные потребители услуги, но и их представители — родители, другие родственники, опекуны. Участвовать в сопроизводстве самым разным группам людей позволяет комплексный характер образовательных услуг, который

**Коллективное  
сопроизводство  
в сфере среднего  
образования**

предполагает не только обучение, но и воспитание, и создание благоприятных для обучения и воспитания условий. Даже не будучи профессионалами в этой сфере, родители и другие родственники могут включиться в образовательный процесс, обеспечивая разные его компоненты.

Исследования показывают, что для родителей все эти составляющие очень важны при оценке эффективности деятельности школы [Аврамова, Клячко, Логинов, 2014]. Это значит, что от них можно ожидать определенной готовности вкладывать средства и прилагать усилия для улучшения образовательного процесса. А так как обеспечение образовательными услугами порождает значительные положительные внешние эффекты, в качестве этих услуг могут быть заинтересованы и другие члены местных сообществ, которые в некоторой степени тоже являются потребителями этого блага. Поэтому у них тоже появляются стимулы вкладывать свои ресурсы в поддержку образовательных учреждений.

Д. Портер усилия обучаемого определяет как сопроизводство, которое необходимо для того, чтобы происходило само обучение (*required co-production*), а вовлеченность других участников — родителей, одноклассников, организаций местных сообществ — как возможное, зависящее от обстоятельств сопроизводство (*contingent co-production*) [Porter, 2012. P. 151]. Последний вид сопроизводства не является обязательным и существенно варьирует в разных сообществах по интенсивности усилий и качеству. Он может осуществляться как в индивидуальной форме, например в виде отдельного вклада родителей ученика, так и в коллективной, когда родители школьников объединяют свои ресурсы для совместных действий.

Как и в других сферах, коллективные формы сопроизводства в школьном образовании можно подразделить на неформальные — родительские комитеты, которые создаются в большинстве школ, попечительские советы без образования юридического лица, — и формальные, т. е. официально зарегистрированные НКО. В международной практике созданы различные формы организаций, которые теми или иными способами содействуют работе школ. Так, Дж. Хансен и ее коллеги представили совокупность различных некоммерческих организаций, участвующих в частном финансировании школ государственного сектора, в том числе организации, созданные для поддержки конкретных школ: ассоциации родителей и выпускников, организации, содействующие развитию школы (*booster clubs*), школьные фонды [Hansen et al., 2015. P. 387].

Прежде всего такие организации осуществляют финансирование образовательных учреждений. Кроме того, школы получают от них помощь в виде волонтерского труда и других пожертвований [ibid. P. 337]. «Школьные» НКО облегчают привлечение ресурсов от родителей путем заключения коллективных соглаше-

ний о размерах пожертвований. В процессе выработки таких соглашений эти организации добиваются согласования целей своих членов и достижения консенсуса [Brunner, Sonstelie, 2003. P. 2161]. При этом Э. Браннер и Дж. Сонстели рассматривают добровольные пожертвования, несмотря на их целевой характер, как субституты бюджетного финансирования [Ibid. P. 2162].

Теоретическим обоснованием формирования некоммерческих организаций помимо политических и социологических теорий являются экономические теории предложения и спроса.

В соответствии с теориями предложения (некоммерческого предпринимательства [Rose-Ackerman, 1997], контроля стейкхолдеров [Ben-Ner, van Hoomissen, 1991]) граждане по собственной инициативе создают НКО, в том числе и в целях обеспечения услугами. Для этого необходимы ресурсы, т. е. создание таких организаций возможно при соответствующем уровне благосостояния общества, а также при достаточной экономической активности населения. Следовательно, чем выше, например, среднедушевой доход, чем ниже уровень безработицы, тем больше вероятность появления НКО, тем больше школ могут иметь «свои» организации. Кроме того, значимым фактором является уровень бедности, оказывающей сдерживающее влияние на развитие некоммерческих организаций [Corbin, 1999].

Теория государственных провалов объясняет спрос на услуги неприбыльных организаций тем, что государственные и муниципальные производители не всегда способны удовлетворить потребности граждан с точки зрения как количества, так и качества услуг. НКО заполняют возникающие лакуны [Weisbrod, 1988]. Недовольный спрос на качество и объем образовательных услуг для своих детей побуждает родителей вкладывать дополнительные к бюджетному финансированию средства даже в относительно благополучной экономической обстановке, не говоря уже о кризисных временах [Nelson, Gazley, 2014]. Исследование сотрудничества американских школ с их партнерами — неприбыльными организациями показало, что на активность такого взаимодействия влияет как количество неудовлетворенных предпочтений в отношении услуг образовательных учреждений, так и наличие финансовых и иных ресурсов, необходимых для создания таких организаций [Paarlberg, Gen, 2009].

В данном исследовании анализируется влияние факторов спроса на развитие коллективного сопроизводства. Мы полагаем, что в России о наличии у родителей потребности в более качественных образовательных услугах для их детей может свидетельствовать достаточно высокий спрос на обучение в учреждениях с особым статусом — гимназиях, лицеях и школах с углубленным изучением отдельных предметов. Если так, то родители учащихся

**Факторы, влияющие на развитие коллективного сопроизводства**

таких учебных заведений с большей вероятностью будут вовлечены в сопроизводство путем участия в деятельности НКО. Поэтому мы ожидаем, что при «статусных» учреждениях НКО регистрируются чаще.

Другим фактором спроса на развитие коллективного сопроизводства, по нашему предположению, является организационно-правовая форма учебного заведения. Р. Бифалко и Х. Лэдд, исследуя вовлеченность родителей в деятельность школ в США, показали, что в чартерных школах она выше, чем в обычных государственных школах, в силу их небольшого размера и таких институциональных особенностей, как более высокая степень автономии и имеющаяся у родителей возможность самим выбирать такие школы для обучения детей [Bifulco, Ladd, 2006]. С 2008 г. в РФ часть государственных и муниципальных бюджетных учреждений перешла в форму автономных, получив при этом больше свободы «в отношении переданного им имущества и в осуществлении поставленных перед ними целей, закрепленных в уставе автономного учреждения»<sup>1</sup>. Более высокая степень независимости автономных образовательных учреждений от учредителей, на наш взгляд, должна означать и их большую заинтересованность в привлечении дополнительных ресурсов, прежде всего благотворительных. Следовательно, можно предполагать, что такая организационно-правовая форма может выступать дополнительным стимулом к активному долгосрочному взаимодействию коллективов образовательных учреждений с родителями и другими представителями местных сообществ в форме создания некоммерческих организаций.

### **Методы исследования и выборка**

Для анализа масштабов коллективного сопроизводства в средней школе использовались Система профессионального анализа рынков и компаний (СПАРК) и сайты региональных органов управления образованием. По состоянию на начало 2015 г. были сформированы две выборки организаций, находящихся в городах — центрах российских регионов: 1) официально зарегистрированные НКО, созданные при государственных и муниципальных средних общеобразовательных учреждениях: школах с углубленным преподаванием предметов, лицеях и гимназиях; 2) общеобразовательные учреждения перечисленных видов. Что касается основных и начальных общеобразовательных школ, прогимназий, школ со старшим звеном (10–11-ми классами), вечерних и сменных школ, интернатов, кадетских школ, коррекционных школ, они не были включены в выборку образовательных учре-

<sup>1</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об автономных учреждениях»: [http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a\\_dz\\_4.nsf/BYID/3C2418F2105CDB0F432571BB005C2180?OpenDocument](http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/BYID/3C2418F2105CDB0F432571BB005C2180?OpenDocument)

ждений в целях обеспечения ее однородности. Так как эти образовательные учреждения отличаются от школ с углубленным изучением предметов, лицеев и гимназий с точки зрения сроков обучения, специфики образовательного и воспитательного процесса, состава учеников, по нашему мнению, отношение родителей учащихся этих школ к системной поддержке учебных заведений также может быть иным. Соответственно, не учитывались и НКО, созданные при этих учреждениях.

Для обеспечения однородности выборки она была ограничена городами — региональными центрами, что позволяет делать более обоснованные выводы относительно факторов развития сопроизводства в средней школе. В большинстве регионов НКО, оказывающие поддержку конкретным школам, и сосредоточены исключительно в этих городах. Лишь в Краснодарском крае, Иркутской и Кемеровской областях в региональных центрах таких НКО меньше, чем в остальных городах региона, вместе взятых.

При формировании выборки НКО отбор осуществлялся по наименованию организации. В качестве отличительного признака рассматривалось присутствие указания на конкретную школу, гимназию или лицей, т. е. в выборку не были включены организации, чья миссия — содействие развитию образования в целом. Ограничением такого критерия выбора является то, что из нашего поля зрения, вероятно, выпала часть НКО, созданных при школах, но не имеющих в своем названии указания на это обстоятельство. Для определения содержания деятельности НКО, поддерживающих образовательные учреждения, использовалась информация, размещенная в Интернете. Как показал поиск, ограниченный организациями Перми, сведения о них представлены главным образом на страницах этих организаций, размещенных на сайтах соответствующих школ.

Для ответа на вопрос, действительно ли при учреждениях с особым статусом (школах с углубленным изучением предметов, гимназиях и лицеях), а также при автономных образовательных учреждениях НКО создаются чаще, использовался критерий  $\chi^2$ , который позволяет сравнивать наблюдаемые частоты в выборках с ожидаемыми. Мы сравнивали количество образовательных учреждений, которые имеют поддержку НКО, с количеством школ без такой поддержки в двух группах учреждений — «статусных» и автономных. Кроме того, в подвыборке автономных образовательных учреждений, при которых созданы НКО, сопоставлялись даты перехода учреждения в форму автономного и регистрации НКО.

Общее количество наблюдений по всем городам, включенным в выборку, составило 6449 государственных и муниципальных образовательных учреждений и 893 НКО. Школ, при которых созданы НКО, оказалось немного меньше — 880. Причина такого расхождения заключается в том, что, согласно Единому государ-

ственному реестру юридических лиц, при нескольких образовательных учреждениях зарегистрировано по две некоммерческие организации, созданные в разные годы. Это могут быть две автономные НКО, два фонда, фонд и некоммерческое партнерство и т. д. Больше всего таких учреждений в Новосибирске и Москве. Мы полагаем, что часть формально созданных организаций на деле пребывает «в спящем состоянии» или фактически прекратила деятельность. Так как официальная ликвидация некоммерческих организаций сопряжена с определенными издержками, в ряде случаев проще создать новую организацию, возможно, с новым коллективом учредителей.

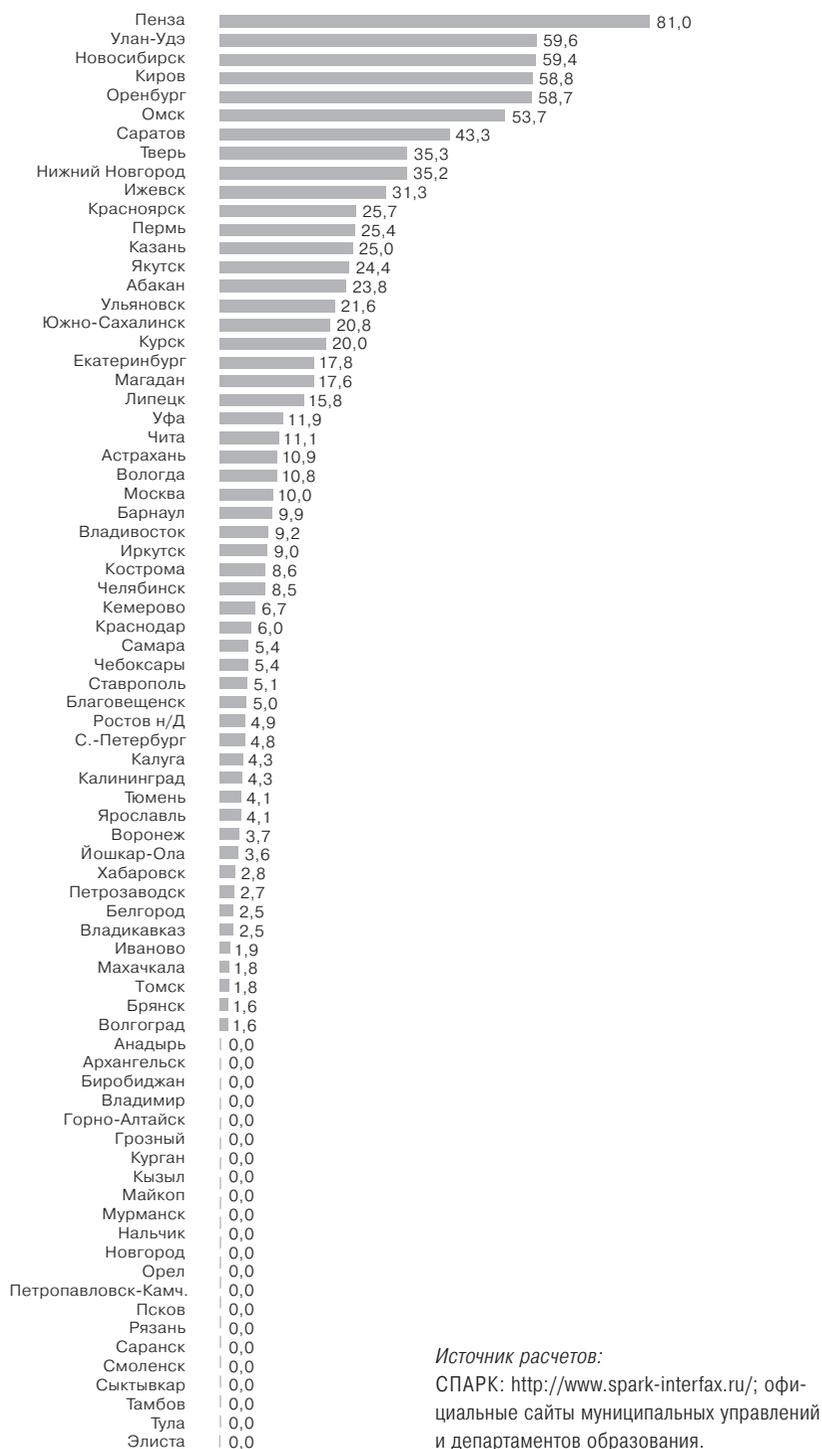
**Масштабы коллективного  
сопроизводства  
и влияние институциональных  
характеристик  
школы на его  
развитие**

Наиболее распространенными организационно-правовыми формами, в которых регистрируются НКО, являются фонды и общественные организации. Несколько реже встречаются автономные некоммерческие организации и некоммерческие партнерства. Попечительские советы, которые согласно ст. 26 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» являются коллегиальными органами управления образовательными организациями, регистрируются чаще всего в форме общественной организации или некоммерческого партнерства, реже — в форме автономной некоммерческой организации, еще реже — фонда.

Судя по информации о деятельности этих организаций, размещенной на их веб-сайтах (например, выдержкам из устава), все НКО ставят перед собой цель привлечь благотворительные средства и оказать материальную помощь образовательному учреждению. Такой помощью может быть участие в материально-техническом сопровождении учебного процесса (например, закупка оборудования и инвентаря, пополнение библиотечного фонда), обеспечение условий безопасного и комфортного пребывания детей в школе (ремонт помещений и здания школы, финансирование охраны), организация внеурочной деятельности. У многих организаций одной из статей расходов является финансирование различных стимулирующих выплат ученикам: стипендий, вознаграждения за участие и победы на олимпиадах, в спортивных соревнованиях и т. п. Другое направление работы ряда НКО — участие в организации самого учебного процесса (обеспечение вовлеченности родителей в жизнь школы, согласование с администрацией организации факультативных курсов) и даже в управлении школой (распределение стимулирующей части зарплаты учителей).

Сравнив доли образовательных учреждений, при которых созданы НКО, в разных городах, мы установили, что данный показатель существенно варьирует от региона к региону (рис. 1). В Едином реестре юридических лиц такие организации удалось обнаружить только в 54 региональных центрах, при этом в боль-

Рис. 1. Доля в российских региональных центрах  
 общеобразовательных учреждений, поддерживаемых НКО (%)



Источник расчетов:  
 СПАРК: <http://www.spark-interfax.ru/>; офици-  
 циальные сайты муниципальных управлений  
 и департаментов образования.

**Таблица 1. Региональные различия в доле общеобразовательных учреждений, официально получающих поддержку НКО**

Федеральный округ	Среднее	Медиана	Коэффициент вариации (%)
Центральный	6,1	2,5	154,0
Северо-Западный	2,7	0	141,8
Приволжский	28,7	23,3	84,7
Уральский	7,6	6,3	100,5
Южный	3,9	3,2	109,4
Северо-Кавказский	1,3	0	145,8
Сибирский	21,7	10,5	106,5
Дальневосточный	9,2	5	110,7

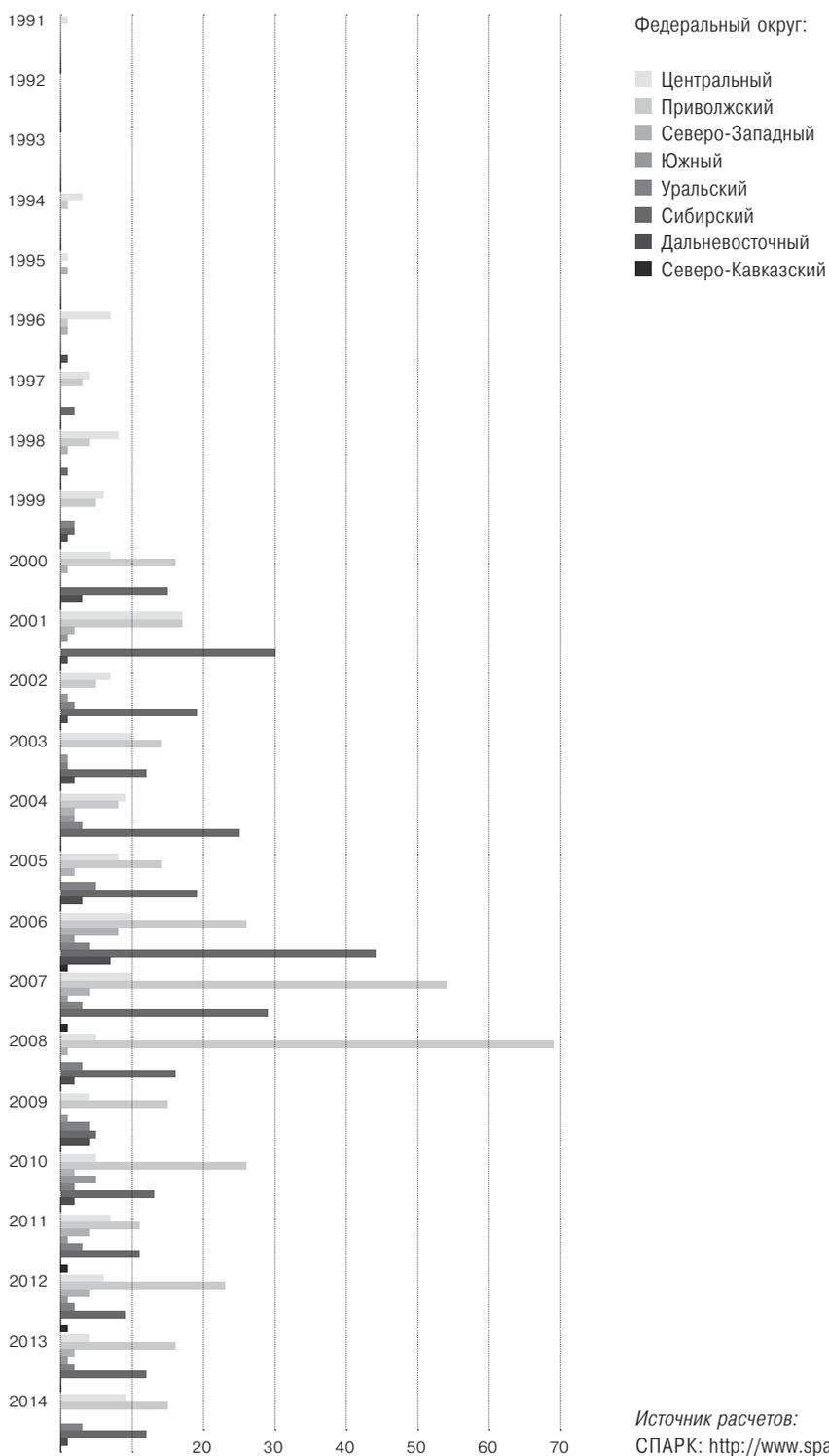
Источник расчетов: СПАРК: <http://www.spark-interfax.ru/>; официальные сайты муниципальных управлений и департаментов образования.

шинстве регионов в других населенных пунктах они не найдены. Наибольшее абсолютное количество школ, взаимодействующих с НКО, в Новосибирске (107), Москва по данному показателю находится на 2-м месте (86), а Санкт-Петербург — лишь на 15-м (27).

Сравнение данных по федеральным округам свидетельствует о значительных различиях этого показателя как внутри округов, так и между ними (табл. 1). Самые высокие значения доли образовательных учреждений, при которых созданы НКО, в городах Приволжского и Сибирского федеральных округов. Из 15 городов с наибольшим абсолютным количеством таких образовательных учреждений 13 являются региональными центрами этих округов. Коэффициент вариации доли таких образовательных учреждений оценивает степень различий между городами в рамках одного округа. Этот показатель очень велик во всех округах (в несколько раз больше, чем 33,3% — значение коэффициента, которое считается пороговым: при его превышении выборка не считается однородной) — а значит, наши выборки в очень высокой степени неоднородны. Наименьшее значение у коэффициента вариации в Приволжском округе, доля школ с НКО здесь имеет наименьший разброс, т. е. ситуация в городах округа более сходна, чем в других округах. Наиболее неоднородным с этой точки зрения является Центральный федеральный округ, где в отдельных регионах относительно много школ, поддерживаемых НКО, а в шести регионах их нет вообще.

Систематизация информации о дате регистрации НКО позволяет установить, что первые организации, оказывающие поддержку школам, появились еще в начале 1990-х годов (первая

Рис. 2. Динамика регистрации НКО



по времени организация, попавшая в выборку, была зарегистрирована в Москве в 1991 г.), а основная их доля была создана в 2000-е годы (рис. 2). Наибольшее количество организаций появилось в 2006, 2007 и в 2008 гг. (102, 102 и 96 соответственно). При этом динамика регистрации НКО в округах существенно различается. Пик активности в регистрации поддерживающих школы НКО в Центральном федеральном округе пришелся на 2001 г., в Приволжском округе больше всего НКО было зарегистрировано в 2008-м, а в Сибирском — в 2006 г.

Связь между созданием НКО в сфере сопроизводства и факторами спроса изучалась на подвыборках отдельных федеральных округов. С помощью критерия  $\chi^2$  мы сравнивали частоту появления НКО при образовательных учреждениях с особым статусом и автономных учреждениях с частотой их появления при прочих школах (табл. 2). Установлено, что во всех округах НКО чаще создаются для поддержки гимназий, лицеев и школ с углубленным изучением предметов, что подтверждает наши предположения. Что касается связи создания НКО с организационно-правовой формой учреждения, некоммерческих организаций при автономных учреждениях больше, чем при прочих школах, только в Приволжском федеральном округе. Даже в Уральском округе, где автономные учреждения составляют немногим менее половины всех общеобразовательных учреждений (44%), связи между автономной организационно-правовой формой учреждения и наличием НКО не обнаружено.

Учитывая, что образовательные учреждения могут одновременно и быть автономными, и обладать особым статусом, полученные данные были дополнительно проанализированы с целью уточнить связь между организационно-правовой формой учреждения и наличием НКО. В исследуемой выборке автономными являются 713 образовательных учреждений (11% выборки). Из них только при 142 (20%) созданы НКО. Сопоставление дат официальной регистрации НКО и изменения организационно-правовой формы образовательного учреждения показало, что в подавляющем большинстве (83%) случаев НКО создавались до перехода учреждения в статус автономного. Правда, в четырех случаях временной промежуток между этими датами составил один-два месяца, т. е. они почти совпали. Из этих 142 автономных учреждений 101 является гимназией, лицеем или школой с углубленным изучением предметов, и только 41 «обычная» школа — автономное учреждение пользуется (по крайней мере формально) поддержкой НКО. Из этой группы лишь 9 учреждений стали автономными раньше, чем при них были зарегистрированы общественные организации, некоммерческие партнерства или фонды. Таким образом, по нашему мнению, изменение организационно-правовой формы образовательного учреждения не стало стимулом для официального институционального оформления общественной поддержки.

**Таблица 2. Частота появления НКО при образовательных учреждениях с особым статусом и автономных учреждениях по сравнению с частотой их появления при прочих школах**

Федеральный округ		Гимназии, лицеи, школы с углубленным изучением предметов	Прочие общеобразовательные учреждения	Автономные образовательные учреждения	Бюджетные и казенные образовательные учреждения
Приволжский	ООУ с поддержкой НКО	181	166	71	276
	Прочие ООУ	275	621	132	764
	Тест $\chi^2$	49,64			6,01
	$p$ -value	0,000			0,014
Центральный	ООУ с поддержкой НКО	75	64	4	135
	Прочие ООУ	399	1616	46	1969
	Тест $\chi^2$	88,38			0,203
	$p$ -value	0,000			0,652
Сибирский	ООУ с поддержкой НКО	104	165	40	229
	Прочие ООУ	124	452	82	494
	Тест $\chi^2$	27,32			0,06
	$p$ -value	0,000			0,807
Северо-Западный	ООУ с поддержкой НКО	21	11	3	29
	Прочие ООУ	318	527	98	747
	Тест $\chi^2$	10,19			0,15
	$p$ -value	0,001			0,699
Дальневосточный	ООУ с поддержкой НКО	23	6	7	22
	Прочие ООУ	56	199	32	223
	Тест $\chi^2$	42,65			2,95
	$p$ -value	0,000			0,086
Уральский	ООУ с поддержкой НКО	26	17	16	27
	Прочие ООУ	77	279	159	197
	Тест $\chi^2$	30,22			0,87
	$p$ -value	0,000			0,352
Южный	ООУ с поддержкой НКО	9	8	1	16
	Прочие ООУ	88	299	19	368
	Тест $\chi^2$	8,14			0,03
	$p$ -value	0,004			0,856
Северо-Кавказский	ООУ с поддержкой НКО	4	0	0	4
	Прочие ООУ	71	168	3	236
	Тест $\chi^2$	9,11			0,05
	$p$ -value	0,003			0,822

Источник расчетов: СПАРК: <http://www.spark-interfax.ru/>; официальные сайты муниципальных управлений и департаментов образования.

**Выводы** Из анализа учредительных документов НКО, созданных для поддержки школ, можно заключить, что их целью, помимо прочего, является частичное замещение бюджетного финансирования учреждения собственными и привлеченными средствами: сопроизводители берут на себя финансирование части расходов на содержание помещений школ и приобретение оборудования. Таким образом, помимо дополняющего НКО осуществляют и замещающее сопроизводство.

Коллективное сопроизводство в сфере школьного образования в разных регионах России развивается неравномерно. В провинциальных городах этот процесс идет относительно более активно: доля школ, для поддержки которых созданы НКО, во многих региональных центрах существенно выше, чем в столицах. Наибольшее развитие он получил в региональных центрах Приволжского и Сибирского федерального округов. Причина, возможно, состоит в более сильной потребности провинциальных образовательных учреждений в привлечении внебюджетного финансирования. Во многих регионах этот вид сопроизводства остается на уровне неформальных организаций — родительских комитетов, попечительских советов, которые не оформлены в виде официально зарегистрированных организаций. В Северо-Кавказском федеральном округе такие НКО зарегистрированы только в трех регионах (всего четыре организации). Возможно, такое географическое распределение связано с институциональными условиями, например, такими, как наличие среды для развития некоммерческого сектора, а также с уровнем социально-экономического развития региона.

Судя по динамике регистрации НКО, поддерживающих школы, период наиболее быстрого увеличения этого сегмента российского некоммерческого сектора остался в прошлом. С 2009 г. в целом по стране процесс создания этих организаций замедлился, при том что связанные с ними образовательные учреждения, вошедшие в выборку, составили только 13,6% общего числа общеобразовательных школ региональных центров. Мы полагаем, что причины опять-таки следует искать в региональных институциональных условиях, таких как отношение органов управления образованием к усилению вовлеченности родителей и других представителей общества в деятельность школ.

Более активное создание НКО для поддержки общеобразовательных учреждений с особым статусом (гимназии, лицеи и школы с углубленным изучением предметов) подтверждает нашу гипотезу о том, что более высокий спрос родителей на качественные образовательные услуги будет стимулировать формальное коллективное сопроизводство. В то же время отсутствие связи между формой автономного учреждения и участием школы в таком сопроизводстве, на наш взгляд, показывает, что эти образовательные учреждения в полной мере не используют свой потен-

циал по привлечению внебюджетного финансирования и других общественных ресурсов.

Мы полагаем, что сдерживающим фактором для появления таких НКО может быть позиция руководства образовательных учреждений. Как показывают исследования, часть директоров школ придерживаются авторитарной модели управления, не допускающей реальной вовлеченности родителей и других представителей общественности [Фархатдинов и др., 2015]. Кроме того, предполагаемые издержки официальной регистрации организаций (необходимость регистрации организации в органах статистики, налоговой инспекции, Министерстве юстиции, открытия банковского счета и проч.) и организации текущей деятельности (ведение бухгалтерского учета, подготовка и представление отчетности) также могут влиять на принятие решений о создании НКО.

Ограничением данного исследования следует признать то, что в нем не контролировалась действительная активность НКО — только факт ее официальной регистрации. Результаты изучения деятельности отечественных неприбыльных организаций сотрудниками Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ показывают, что реально функционирующих отечественных НКО меньше, чем зарегистрированных [Мерсиянова, Якобсон, 2007; Мерсиянова, Корнеева, 2011]. Часть из них находится «в спящем состоянии», другие так и не начали свою деятельность после регистрации. Тем не менее сам факт создания НКО уже можно рассматривать как намерение инициативных родителей участвовать в сопроизводстве. Что касается масштабов развития сопроизводства в российских городах, мы полагаем, что полученные данные могут служить основанием для сравнительного анализа с целью выявления различий и исследования их причин.

1. Аврамова Е. М., Клячко Т. Л., Логинов Д. М. Эффективность школы — позиция родителей // Вопросы образования. 2014. № 3. С. 118–132.
2. Мерсиянова И. В., Корнеева И. Е. Вовлеченность населения в неформальные практики гражданского общества и деятельность НКО: региональное измерение. М.: НИУ ВШЭ, 2011.
3. Мерсиянова И. В., Якобсон Л. И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности. М.: ГУ ВШЭ, 2007.
4. Фархатдинов Н. Г., Евстигнеева Н. В., Куракин Д. Ю., Малик В. М. Модели управления общеобразовательной организацией в условиях реформ // Вопросы образования. 2015. № 2. С. 196–217.
5. Ben-Ner A., van Hoomissen T. (1991) Nonprofits in the Mixed Economy: A Demand and Supply // Annals of Public and Cooperative Economics. Vol. 62. Iss. 4. P. 519–550.
6. Bifulco R., Ladd H. F. (2006) Institutional Change and Coproduction of Public Services: The Effect of Charter Schools on Parental Involvement // Journal of Public Administrations Research and Theory. Vol. 16. No 4. P. 553–576.

## Литература

7. Bovaird T. (2007) Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-production of Public Services//Public Administration Review. Vol. 67. No 5. P. 846–860.
8. Brudney J. L., England R. E. (1983) Toward a Definition of the Coproduction Concept//Public Administration Review. Vol. 43. Iss. 1. P. 59–65.
9. Brudney J. L. (1984) Local Coproduction of Services and the Analysis of Municipal Productivity//Urban Affairs Quarterly. Vol. 19. No 4. P. 465–484.
10. Brunner E., Sonstelie J. (2003) School Finance Reform and Voluntary Fiscal Federalism//Journal of Public Economics. Vol. 87. Iss. 9–10. P. 2157–2185.
11. Corbin J. J. (1999) A Study of Factors Influencing the Growth of Nonprofits in Social Services//Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. Vol. 28. No 3. P. 296–314.
12. Hansen J. S., Hall M., Brewer D., Hannaway J. (2015) The Role of Nongovernmental Organizations in Financing Public Schools//H. F. Ladd, M. E. Goertz (eds) Handbook of Research in Education Finance and Policy. New York: Routledge. P. 336–352.
13. Kiser L. L., Percy S. L. (1980) The Concept of Coproduction and Its Implications for Public Service Delivery//Annual Meetings of the American Society for Public Administration, San Francisco, April 13–16, 1980.<http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1466/lkiser01.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
14. Löffler E., Watt P. (2010) Understanding the Efficiency Implications of Co-Production//A. Barker (ed.) Co-Production of Local Public Services. <http://www.rcuk.ac.uk/cmsweb/downloads/rcuk/innovation/larci/LarciCoproductionSummary.pdf>LARCI Commissioned Summary Report
15. Nelson A. A., Gazley B. (2014) The Rise of School-Supporting Nonprofits//Education Finance and Policy.Vol. 9. No 1. P. 541–566.
16. OECD (2011) Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
17. Osborne S. P. (ed.) (2010) The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Government. New York: Routledge.
18. Ostrom E. (1996) Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development//World Development. Vol. 24. No 6. P. 1073–1087.
19. Paarlberg L. E., Gen S. (2009) Exploring the Determinants of Nonprofit Coproduction of Public Service Delivery: The Case of k-12 Public Education//The American Review of Public Administration. Vol. 39. No 391. P. 391–408.
20. Parks R. B., Baker P. C., Kiser L., Oakerson R. et al. (1981) Consumers as Co-producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations//Policy Studies Journal. Vol. 9. Iss. 7. P. 1001–1011.
21. Pestoff V. (2006) Citizens and Co-Production of Welfare Services. Childcare in Eight European Countries//Public Management Review. Vol. 8. Iss. 4. P. 503–519.
22. Porter D. O. (2012) Co-Production and Network Structures in Public Education//V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (eds) New Public Governance, the Third Sector and Co-Production. New York: Routledge. P. 145–168.
23. Rich R. C. (1981) Interaction of the Voluntary and Governmental Sectors: Toward an Understanding of the Coproduction of Municipal Services//Administration & Society. Vol. 13. No 59. P. 59–76.
24. Rose-Ackerman S. (1997) Altruism, Ideological Entrepreneurs and the Non-profit Firm//Voluntas. Vol. 8. No 2. P. 125–126.
25. Sundeen R. A. (1985) Coproduction and Communities: Implications for Local Administrators//Administration & Society. Vol. 16. No 4. P. 387–402.
26. Weisbrod B. A. (1988) The Nonprofit Economy. Cambridge: Harvard University.

## Collective Co-Production in Russian Schools

**Svetlana Suslova**

Author

Candidate of Sciences in Economics, Associate Professor, School of Economics and Finance; Senior Research Fellow, Private-Public Interactions Center, National Research University Higher School of Economics (Perm). Address: 27 Lebedeva str., 614070 Perm, Russian Federation. E-mail: [ssuslova@hse.ru](mailto:ssuslova@hse.ru)

The growing demand for quality education services, as well as financial constraints faced by educational institutions produce the need for active involvement of parents and other representatives of local communities in the educational process so as to provide schools with additional resources. As a form of such involvement, non-profit organizations (NPOs) can be established to support educational institutions. In this paper, we assess the level of collective co-production in Russian school education and look for correlations between institutional characteristics of schools and their cooperation with NPOs. The data for research was obtained from the Unified State Register of Legal Entities (through the SPARK System), websites of municipal departments of education, and publicly available sources of information about activities of NPOs supporting schools. We reveal considerable cross-regional differences in the development of collective co-production in school education. The process is more active in provincial towns than in megalopolises: the proportion of schools supported by specifically founded NPOs is higher in many regional centers than in the capital cities. At the same time, a lot of regions have no such NPOs at all. As it turns out, NPOs are more likely to be created to support schools with a special status (gymnasiums, lyceums and specialized schools), where the parental demand for quality education services is higher. Meanwhile, we found no correlation between autonomous status of educational institutions and their participation in collective co-production. Thus, the increased degree of independence did not induce cooperation with NPOs for the purpose of raising extra-budgetary funds in this case.

Abstract

school, co-production, non-profit organization, demand for education services, autonomous educational institution, gymnasium, lyceum, specialized school.

Keywords

- Avraamova E., Klyachko T., Loginov D. (2014) Effektivnost shkoly—pozitsiya roditeley [Efficiency of School through the Eyes of Parents]. *Voprosy obrazovaniya/Educational Studies Moscow*, no 3, pp. 118–132.
- Ben-Ner A., van Hooymissen T. (1991) Nonprofits in the Mixed Economy: A Demand and Supply. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 62, iss. 4, pp. 519–550.
- Bifulco R., Ladd H. F. (2006) Institutional Change and Coproduction of Public Services: The Effect of Charter Schools on Parental Involvement. *Journal of Public Administrations Research and Theory*, vol. 16, no 4, pp. 553–576.
- Bovaird T. (2007) Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-production of Public Services. *Public Administration Review*, vol. 67, no 5, pp. 846–860.
- Brudney J. L., England R. E. (1983) Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, vol. 43, iss. 1, pp. 59–65.
- Brudney J. L. (1984) Local Coproduction of Services and the Analysis of Municipal Productivity. *Urban Affairs Quarterly*, vol. 19, no 4, pp. 465–484.
- Brunner E., Sonstelie J. (2003) School Finance Reform and Voluntary Fiscal Federalism. *Journal of Public Economics*, vol. 87, iss. 9–10, pp. 2157–2185.

References

- Corbin J. J. (1999) A Study of Factors Influencing the Growth of Nonprofits in Social Services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 28, no 3, pp. 296–314.
- Farkhatdinov N., Evstigneeva N., Kurakin D., Malik V. (2015) Modeli upravleniya obshcheobrazovatelnoy organizatsiy v usloviyakh reform [Patterns of Managing Secondary Schools under Reforms: Sociological Analysis Experience]. *Voprosy obrazovaniya/Educational Studies Moscow*, no 2, pp. 196–217.
- Hansen J. S., Hall M., Brewer D., Hannaway J. (2015) The Role of Nongovernmental Organizations in Financing Public Schools. *Handbook of Research in Education Finance and Policy* (eds H. F. Ladd, M. E. Goertz), NY: Routledge, pp. 336–352.
- Kiser L. L., Percy S. L. (1980) The Concept of Coproduction and Its Implications for Public Service Delivery. Proceedings of the *Annual Meetings of the American Society for Public Administration, San Francisco, April 13–16, 1980*. Available at: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1466/lkiser01.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed 22 October 2016).
- Löffler E., Watt P. (2010) Understanding the Efficiency Implications of Co-Production. *Co-Production of Local Public Services* (ed. A. Barker). Available at: <http://www.rcuk.ac.uk/cmsweb/downloads/rcuk/innovation/larci/LarciCoproductionSummary.pdf> LARCI Commissioned Summary Report (accessed 22 October 2016).
- Mersiyanova I., Korneeva I. (2011) *Vovlechenost naseleniya v neformalnye praktiki grazhdanskogo obshchestva i deyatelnost' NKO: regionalnoe izmerenie* [Involvement of Population in Informal Civic Practices and NGO Activities: A Regional Perspective]. Moscow: National Research University Higher School of Economics.
- Mersiyanova I., Yakobson L. (2007) *Negosudarstvennye nekommercheskie organizatsii: institucionalnaya sreda i effektivnost deyatelnosti* [Non-Governmental Organizations: Institutional Environment and Effectiveness]. Moscow: State Institution Higher School of Economics.
- Nelson A. A., Gazley B. (2014) The Rise of School-Supporting Nonprofits. *Education Finance and Policy*, vol. 9, no 1, pp. 541–566.
- OECD (2011) *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. Paris: OECD.
- Osborne S. P. (ed.) (2010) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Government*. New York: Routledge.
- Ostrom E. (1996) Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, vol. 24, no 6, pp. 1073–1087.
- Paarlberg L. E., Gen S. (2009) Exploring the Determinants of Nonprofit Coproduction of Public Service Delivery: The Case of k-12 Public Education. *The American Review of Public Administration*, vol. 39, no 391, pp. 391–408.
- Parks R. B., Baker P. C., Kiser L., Oakerson R. et al. (1981) Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal*, vol. 9, iss. 7, pp. 1001–1011.
- Pestoff V. (2006) Citizens and Co-Production of Welfare Services. Childcare in Eight European Countries. *Public Management Review*, vol. 8, iss. 4, pp. 503–519.
- Porter D. O. (2012) Co-Production and Network Structures in Public Education. *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production* (eds V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere), New York: Routledge, pp. 145–168.
- Rich R. C. (1981) Interaction of the Voluntary and Governmental Sectors: Toward an Understanding of the Coproduction of Municipal Services. *Administration & Society*, vol. 13, no 59, pp. 59–76.
- Rose-Ackerman S. (1997) Altruism, Ideological Entrepreneurs and the Nonprofit Firm. *Voluntas*, vol. 8, no 2, pp. 125–126.
- Sundeen R. A. (1985) Coproduction and Communities: Implications for Local Administrators. *Administration & Society*, vol. 16, no 4, pp. 387–402.
- Weisbrod B. A. (1988) *The Nonprofit Economy*. Cambridge: Harvard University.