

*Дронов В. Ю.,**ассистент кафедры конституционного права и государственного управления  
Международного гуманитарного университета*

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам государственно-частного партнёрства в образовательной сфере и возможностям выполнения государственного заказа на подготовку специалистов, научно-педагогических и рабочих кадров, повышение квалификации и переподготовку кадров высшими вузами частной формы собственности.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнёрство, высшее образование, государственный заказ.

**Постановка проблемы.** Государственно-частное партнёрство (далее – ГЧП) в современных условиях – это уже не просто «институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг» [1]. Изменяется сама природа этого феномена: на месте ограниченных временными рамками государственно-частных проектов утверждается устойчивая политика взаимодействия между государством и бизнесом в целях повышения эффективности функционирования государственных институтов благодаря соединению их полномочий с инициативностью и энергией негосударственного сектора. ГЧП выгодно прежде всего самому государству, поскольку позволяет более эффективно и с меньшими затратами осуществлять реализацию некоторых его функций, под которыми понимаются основные направления и стороны деятельности государства, выражающие его сущность и социальное назначение [2, с. 55]. Всё чаще они реализуются при участии физических и юридических лиц либо же такими лицами самостоятельно. Это связано с большей мобильностью частного сектора по сравнению с государственным, готовностью к рискам, возможностью привлечения средств из различных источников. Поэтому эта проблематика нуждается в основательном научном освоении и прежде всего в том, что касается правового обеспечения, совершенствования действующего законодательства и подзаконного регулирования этой сферы.

**Состояние исследования.** Обращает на себя внимание недостаточная проработка этих вопросов не только отраслевой, но и теоретической отечественной юриспруденцией: проблематика государственно-частного партнёрства исследуется преимущественно учёными-экономистами [3; 4], специалистами в области государственного управления [5], финансов [6], эпизодически – цивилистами [7].

**Цель статьи.** Весьма очевидна необходимость обращения правоведов к вопросам общетеоретического исследования ГЧП, в частности, как формы реализации функций государства, особенностей правовых отношений в этом процессе и т. д.

**Изложение основного материала.** Показательны возможности государственно-частного партнёрства в высшем образо-

вании, в том числе в такой перспективной сфере, как выполнение государственного заказа на подготовку специалистов, научных, научно-педагогических и рабочих кадров, повышение квалификации и переподготовку кадров (далее – государственный заказ) высшими учебными заведениями частной формы собственности.

Законом «О формировании и размещении государственного заказа на подготовку специалистов, научных научно-педагогических и рабочих кадров, повышение квалификации и переподготовку кадров» исполнителями государственного заказа признаются высшие, профессионально-технические учебные заведения, заведения последиplomного образования, научные учреждения государственной или коммунальной собственности, которые прошли конкурсный отбор и с которыми заключён государственный контракт на подготовку специалистов, научных, научно-педагогических и рабочих кадров, повышение квалификации и переподготовку кадров по государственному заказу [8]. Высшие учебные заведения частной формы собственности данным законом в круг исполнителей государственного заказа не включены. Такое положение отражает сложившееся в советскую эпоху отношение к частной собственности, которое остается рудиментом прошлого сознания, сдерживающим развитие отечественного образования. В современных условиях такой подход нельзя признать разумным, поскольку тенденции развития систем образования в различных частях успешного мира неумолимо свидетельствуют о сужении роли государства и расширении влияния негосударственных структур на образовательную сферу. Отсечение частных вузов от участия в государственном заказе – вредно, ибо исключает из этой сферы значительную часть высококвалифицированных научно-педагогических кадров, весьма ценный для общества потенциал и интересный опыт этих вузов, дискриминирует часть молодежи, избравшей эти учебные заведения местом получения своего образования.

Между тем в Законе Украины «О высшем образовании» от 01 июля 2014 г. № 1556-VII среди принципов, на которых основывается государственная политика в сфере высшего образования, указывается «содействие осуществлению ГЧП в сфере высшего образования» [9]. Обращает на себя внимание и то, что ст. 3 этого закона, которая определяет политику в сфере высшего образования, не выделяет различий в подходах политики в отношении государственных и частных вузов. Это может свидетельствовать о понимании законодателем принципа равенства, то есть равного подхода к учебным заведениям всех форм собственности. Кстати, в некоторых законопроектах, рассматривающихся в период активного обсуждения концепций высшего образования в нашей стране, норма о равенстве учебных заведений, независимо от формы их собственности, заявлялась с различной степенью решительности [10], однако в окончательном варианте закона, принятом 01 июля 2014 г., «прямой прописки» не получила. Хотя в той или иной (в боль-

шей мере латентной) степени идея равенства вузов разной формы собственности вполне вытекает из положений нового закона. Это проявляется хотя бы в том, что новый закон, в отличие от закона 2002 г., значительно реже разграничивает сферы возможностей государственных и частных вузов.

Если должным образом оценивать важность и перспективность ГЧП в сфере высшего образования, в том числе в форме выполнения государственного заказа вузами частной формы собственности (частными учреждениями), то вполне очевидно актуализируется задача общетеоретического освоения этой проблематики.

Важным общеправовым аспектом тут является проблема нормативно-правового регулирования ГЧП. В Украине уже сложилась определённая юридическая база такого сотрудничества. О важности ГЧП говорит то, что нормы, которые могут служить для него основанием, содержатся в Конституции Украины (например, ч. 4 ст. 13, ч. 1 ст. 15, ч. 3 ст. 42) [11].

В Украине принят и специальный закон «О государственно-частном партнёрстве» [12], определяющий правовые основы ГЧП, его понятие, признаки, основные принципы, сферы применения, формы, порядок его осуществления, нормы о государственной поддержке, государственных гарантиях и государственном контроле.

Одной из проблем, которые вызывают дискуссии учёных и специалистов-практиков, является современное определение ГЧП. Сотрудничество между государством Украина, Автономной Республикой Крым, территориальными громадами в лице соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления (государственными партнёрами) и юридическими лицами, кроме государственных и коммунальных предприятий, или физическими лицами-предпринимателями (частными партнёрами), которое осуществляется на основе договора в порядке, установленном этим законом и другими законодательными актами, – такое определение даёт Закон Украины «О государственно-частном партнёрстве» [12]. Это понятие охватывает любое сотрудничество государства с физическими и юридическими лицами на договорной основе в любой сфере. В данном случае мы можем говорить о понимании ГЧП в широком смысле как сотрудничества государства с частным сектором. При этом такое сотрудничество должно осуществляться в порядке, предусмотренном цитируемым законом. Вместе с тем сам закон содержит целый ряд норм, которые сужают данное понятие и позволяют говорить о внутреннем противоречии данного нормативно-правового акта, негативно влияющем на решение теоретических и практических вопросов в этой сфере. Так, в законе перечисляются 4 признака государственно-частного партнёрства.

Первый признак связан с эффективностью деятельности. Он не ограничивает сферу партнёрства, а лишь указывает на то, что такое сотрудничество необходимо только в тех случаях, когда оно эффективно. Можно лишь согласиться с законодателем в этом, уточнив, однако, что ориентирование только на технико-экономические показатели сужает возможности ГЧП. Ведь могут быть и иные показатели эффективности, в том числе гуманитарного и социального характера. При этом анализ эффективности осуществления ГЧП и выявления возможных рисков, связанных с его реализацией, в соответствии с законом, осуществляется также путём детального обоснования социально-экономических и экологических последствий осуществления ГЧП и сравнения основных показателей реализации проекта (рентабельности, уровня расходов, качества услуг и так далее) [12]. В сфере высшего образования к таким критериям можно было бы отнести меньшие затраты при подготовке

специалистов, использование современной материально-технической базы, большую мобильность в учебном процессе и международном сотрудничестве.

Второй признак – «долгосрочность отношений» – устанавливает сроки такого партнёрства (от 5 до 50 лет). И тут обнаруживается первое ограничение приведённой законодательной дефиниции. В сфере высшего образования выполнение обязательств подчиняется другим срокам. Так, по образовательно-квалификационному уровню (далее – ОКУ) «младший специалист» нормативный срок обучения не может превышать на базе полного общего среднего образования трёх лет, на основе базового общего среднего образования – четырёх лет, по ОКУ «бакалавр» – четырёх лет, по ОКУ «специалист» – не более года, по отдельным специальностям по согласованию с Министерством образования и науки Украины (далее – МОН Украины) может быть установлен срок полтора года. Нормативный срок обучения по ОКУ «магистр» на базе соответствующей образовательно-профессиональной программы подготовки бакалавра не может превышать одного года, а для отдельных специальностей по согласованию с МОН может быть установлен срок полтора года, на базе соответствующей образовательно-профессиональной программы подготовки специалиста не может превышать одного года [13]. Это позволяет сделать вывод о том, что выполнение государственного заказа вузами частной формы собственности не соответствует данному признаку. Необходимо внесение изменений в законодательство, устанавливающих, что ГЧП может осуществляться в рамках нормативных сроков обучения, и такие сроки могут быть от 1 года до 5 лет. Установление таких сроков способствовало бы ГЧП в сфере высшего образования и в других формах, помимо государственного заказа, например, связанных с предоставлением грантов.

В качестве третьего признака ГЧП закон указывает передачу частному партнёру части рисков в процессе осуществления ГЧП [12]. При выполнении государственного заказа вузами частной формы собственности можно говорить о том, что такие вузы берут на себя часть рисков. Отметим, однако, что согласно Закону Украины «О государственно-частном партнёрстве» оценка таких рисков производится относительно объектов государственной, коммунальной собственности и собственности АРК. То есть вопросы оценки рисков в отношениях, связанных с выполнением государственного заказа, где партнёром является высшее учебное заведение частной формы собственности, законом не урегулированы. Не предусмотрены такие критерии и Порядком проведения анализа эффективности осуществления государственного партнёрства, утверждённым Кабинетом Министров Украины. Напомним, что законом установлены пути выявления возможных рисков, о чём говорилось выше [12]. Раскрываются они и в Методике выявления рисков, связанных с государственно-частным партнёрством, их оценки и определения формы управления ими, утверждённой постановлением Кабинета Министров Украины от 16 февраля 2011 г. [14]. При выполнении государственного заказа риски, например, могут быть связаны с инфляцией, ростом тарифом на услуги ЖКХ и изменениями на рынке труда.

Четвёртый, последний, признак ГЧП – внесение частным партнёром инвестиций в объекты партнёрства из источников, не запрещённых законодательством [12]. Этот признак является, пожалуй, самым дискуссионным. В соответствии со ст. 7 Закона Украины «О государственно-частном партнёрстве» объекты ГЧП – объекты, находящиеся в государственной или коммунальной собственности или принадлежащие Автономной Республике Крым. Объектами ГЧП могут быть существу-

ющие, в частности, возобновляемые (путём реконструкции, модернизации, технического переоснащения) объекты, в том числе, участки недр; создаваемые или приобретённые объекты [12]. Таким образом, в соответствии с действующим законодательством, нельзя считать объектами ГЧП объекты инвестирования в правоотношения, связанных с выполнением государственного заказа вузами частной формы собственности, а сами отношения – государственно-частным партнёрством. Считаем необходимым внести изменения в закон, позволяющие считать объектом ГЧП подготовку специалистов определённой квалификации, специальности либо направления подготовки.

Необходимо также подчеркнуть, что Конституция Украины предусматривает следующее: государство обеспечивает доступность и бесплатность дошкольного, полного общего среднего, профессионально-технического, высшего образования в государственных и коммунальных учебных заведениях, предоставление государственных стипендий и льгот ученикам и студентам, а также то, что граждане имеют право бесплатно получить высшее образование в государственных и коммунальных высших учебных заведениях (абз. 3, абз. 4 ст. 53) [11]. Выполнение государственного заказа вузом частной формы собственности не противоречило бы Конституции Украины, поскольку в таком случае обеспечивало бы возможность получения гражданами бесплатного образования.

Для разрешения этой проблемы необходимо обратить внимание и на решение Конституционного Суда Украины в деле по конституционному представлению 50 народных депутатов Украины об официальном толковании положений ч. 3 ст. 53 Конституции Украины. Эта норма устанавливает, что «государство обеспечивает доступность и бесплатность дошкольного, полного общего среднего, профессионально-технического, высшего образования в государственных и коммунальных учебных заведениях» (дело о доступности и бесплатности образования) [15]. В этом документе речь идёт исключительно о государственных и коммунальных учебных заведениях. В этом решении КСУ установил, что положение ч. 3 ст. 53 Конституции Украины в контексте ч. ч. 1, 2, 4 указанной статьи необходимо понимать так: доступность образования как конституционная гарантия реализации права на образование на принципах равенства, определённых ст. 24 Конституции Украины, означает, что никому не может быть отказано в праве на образование, и государство должно создать возможности для реализации этого права. Бесплатность образования как конституционная гарантия реализации права на образование означает возможность получения образования в государственных и коммунальных учебных заведениях без внесения платы в какой-либо форме за образовательные услуги определённых законодательством уровня, содержания, объёма и в пределах тех видов образования, бесплатность которых предусмотрена ч. 3 ст. 53 Конституции Украины [15].

Как видим, Конституционный Суд Украины в своём решении также говорит о праве граждан и никоим образом не ограничивает возможность государства сотрудничать с вузами частной формы собственности, в том числе и в форме осуществления государственного заказа.

**Выводы.** Таким образом, возможность выполнения государственного заказа вузами частной формы собственности исключает именно Закон Украины «О формировании и размещении государственного заказа на подготовку специалистов, научных научно-педагогических и рабочих кадров, повышении квалификации и переподготовке кадров», в то время как Закон Украины «О высшем образовании» 2014 года не исключает его. В тексте последнего практически не выделяются различия в

правовом статусе вузов в зависимости от формы собственности. Более того, ч. 4 ст. 27 закона устанавливает, что высшие учебные заведения государственной, коммунальной и частной формы собственности имеют равные права в ведении образовательной, научной и других видов деятельности.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что государственный заказ на подготовку специалиста в высшем учебном заведении частной формы собственности, даже если бы он был возможным по законодательству, государственно-частным партнёрством не являлся бы. Законодательство сегодня затрудняет, а в некоторых формах делает невозможным сотрудничество государства с вузами частной формы собственности. Активизация процесса внедрения ГЧП в приоритетные сферы жизнедеятельности, в том числе в сферу высшего образования, нуждается в совершенствовании правового регулирования и организационного обеспечения государственно-частного партнёрства в Украине. Учитывая признаки, объекты и формы ГЧП, установленные соответствующим законом, можно сделать вывод о том, что сегодня оно не охватывает новые явления в общественной жизни, в частности рассмотренное нами сотрудничество в выполнении государственного заказа. Поэтому необходимо внесение соответствующих изменений в законодательство, расширяющих понятие ГЧП за счёт устранения его ограничений, связанных с признаками, объектами и формами ГЧП. Это, а также чёткое разделение функций, а значит и ответственность государства и общества в лице физических и юридических лиц, поможет скорейшему развитию экономики и социальной сферы.

#### *Литература:*

1. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления / В. Варнавский // Журнальний зал [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [http://magazines.russ.ru/oz/2004/6/2004\\_6\\_19.html](http://magazines.russ.ru/oz/2004/6/2004_6_19.html).
2. Крестовська Н. Теорія держави і права: елементарний курс / Н. Крестовська, Л. Матвеева. – вид. 3-є. – Х. : Одиссей, 2012. – 432 с.
3. Брайловський І. Засоби зниження наслідків ризиків державно-приватного партнерства / І. Брайловський // Економіка та держава : [міжнародний науково-практичний журнал]. – 2013. – № 9. – С. 26–28.
4. Будник В. Досвід застосування концесій державного майна / В. Будник // Економіка та держава : [міжнародний науково-практичний журнал]. – 2013. – № 6. – С. 14–16.
5. Дорошенко С. Механізми фінансування державно-приватного партнерства / С. Дорошенко // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2013. – № 1. – С. 60–66.
6. Федулова Л. Фінансові аспекти державно-приватного партнерства / Л. Федулова // Фінанси України. – 2012. – № 12. – С. 79–92.
7. Сімсон О. Правова природа відносин державно-приватного партнерства в інноваційній сфері / О. Сімсон // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. праць. – 2012. – № 1(68). – С. 233–241.
8. Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : Закон України від 20 листопада 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 1. – Ст. 17.
9. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. // Голос України. – 2014. – № 148.
10. Про вищу освіту : Проект Закону України № 1187-2 від 21 січня 2013 р. // Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45512](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45512).
11. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. О государственно-частном партнёрстве : Закон Украины от 1 июля 2010 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2010. – № 40. – Ст. 1436.
13. Про затвердження Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту) : Постанова Кабінету міністрів України від 20 січня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 3. – Ст. 202.

14. Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 221.
15. Решение Конституционного Суда Украины в деле по конституционному представлению 50 народных депутатов Украины об официальном толковании положений части третьей статьи 53 Конституции Украины (дело о доступности и бесплатности образования) // Официальный вестник Украины. – 2004. – Ст. 72.

**Дронов В. Ю. Державно-приватне партнерство у сфері освіти: проблеми теорії та практики**

**Анотація.** Стаття присвячена проблемам державно-приватного партнерства у сфері освіти та можливостям виконання державного замовлення на підготовку спеціа-

лістів, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів вищими навчальними закладами приватної форми власності.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, вища освіта, державне замовлення.

**Dronov V. Public-private partnership in educational sphere: problems of theory and practice**

**Summary.** The article discusses problems of public-private partnership in educational sphere and possibilities of execution of governmental orders for training of specialists, scientific, teaching and worker staff, advanced training and retraining by privately owned institutions of higher education.

**Key words:** public-private partnership, higher education, governmental orders.