

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.40>**Тамара Губанова,***докт. юрид. наук, доцент, заслужений юрист України,
директор Фінансово-правового коледжу*

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ ОСВІТИ І НАУКИ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

У статті проведено характеристику державно-приватного партнерства у сфері освіти і науки в Україні на підставі положень наукових, навчальних джерел, а також вітчизняного законодавства. Визначено нормативну основу державно-приватного партнерства у сфері освіти і науки в Україні. Проаналізовано поняття й ознаки державно-приватного партнерства і запропоновано авторське визначення поняття «державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки». Охарактеризовано принципи державно-приватного партнерства. Наведені приклади державно-приватного партнерства у сфері освіти і науки.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, освіта, наука, органи публічної адміністрації, співробітництво.

Постановка проблеми. Освіта і наука є одним із пріоритетних напрямів державної політики, адже нормативно закріплено, що «освіта є основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави» [1], а «рівень розвитку науки і техніки є визначальним чинником прогресу суспільства, підвищення добробуту громадян, їх духовного та інтелектуального зростання. Цим зумовлена необхідність пріоритетної державної підтримки розвитку науки як джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти, створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері наукової і науково-технічної діяльності, забезпечення використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб» [2]. Відповідно, розвиток освіти і науки є першочерговим завданням, яке покладається на державу в особі органів публічного адміністрування. Саме тому пошук різних форм виконання такого завдання може бути початком шляху до якісних і ефективних результатів у цьому напрямі. Однією з таких форм варто визнати кооперацію зусиль різних суб'єктів для досягнення наперед обумовленої мети у сфері освіти і науки. Коли йдеться про «різних суб'єктів», маються на увазі не лише органи публічного адміністрування

всіх рівнів, а й приватні особи, які також можуть бути зацікавленими у реалізації таких завдань. Не викликає сумніву той факт, що забезпечення високих і стійких темпів розвитку вітчизняної освіти і науки неможливе без ефективного партнерства органів публічної влади з представниками приватного сектору. Освітні і наукові стратегії та програми, що орієнтуються тільки на використання бюджетних коштів, не дозволяють органам влади здійснювати масштабні, стратегічні проекти, що формують конкурентоспроможність країни. Визнаючи у світі альтернативою такого способу фінансування є державно-приватне партнерство.

Саме тому дослідження питання державно-приватного партнерства у сфері освіти і науки, пошук оптимальних механізмів взаємодії держави, навчальних закладів та приватного сектора, які б відповідали сучасним умовам, є актуальним. У цьому й полягає мета статті.

Виклад основного матеріалу. Поняття, окремі особливості, принципи державно-приватного партнерства у сфері освіти і науки передбачено вітчизняним законодавством. Так, нормативну основу державно-приватного партнерства у сфері освіти і науки становлять:

- Конституція України,
- Цивільний кодекс України,
- Господарський кодекс України,
- Закон України «Про державно-приватне партнерство» [3]

- Закон України «Про освіту»,
- інші закони та міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки здійснюється на основі договорів між органами державної влади та приватними партнерами, які укладаються у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

М.Й. Гедз зазначає [4], що термін «державно-приватне партнерство» з'явився в США спочатку у зв'язку з упровадженням спільного фінансування освітніх програм з державного та приватного секторів, а згодом, у 1950-х рр., – для такого ж фінансування комунальних послуг. Проте більш широкого контексту цей термін набуває в 1960-х рр. для позначення співпраці партнерів із державного і приватного секторів у процесі оновлення міст, розвитку інфраструктури територій та надання соціальних послуг [5]. У навчальних джерелах можна прочитати пропозицію тлумачити поняття «державно-приватне партнерство» у двох значеннях – в широкому та вузькому. У широкому розумінні державно-приватне партнерство – це «система відносин держави та бізнесу, яка широко використовується як інструмент національного, міжнародного, регіонального, міського, муніципального, економічного і соціального розвитку» [6, с. 12]. У вузькому розумінні державно-приватне партнерство – це «конкретні проекти, що реалізуються спільно державними органами і приватними компаніями на об'єктах державної та муніципальної власності» [6, с. 12]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство», державно-приватне партнерство – це «співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом» [3].

До ознак державно-приватного партнерства відносять:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності; довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передачу приватному партнеру частини ризиків;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із легальних

джерел. Крім того, до ключових ознак державно-приватного партнерства прийнято відносити конкурентний спосіб відбору та фільтрації партнерів, а успіх реалізації проекту за технологіями державно-приватного партнерства залежить від прозорості проведеного конкурсу, оскільки тільки такий спосіб забезпечує вибір найбільш економічно вигідного проекту та надійного партнера [7]. Т.М. Сугак визначає, що «мета партнерства полягає в поєднанні найкращих сторін державного і приватного секторів для взаємної вигоди, а різноманіття видів, форм і сфер застосування державно-приватного партнерства роблять його універсальним механізмом для виконання цілої низки довгострокових завдань – від створення і розвитку інфраструктури до розроблення та адаптації нових перспективних технологій, а основними ознаками державно-приватного партнерства є таке:

1) сторонами державно-приватного партнерства виступають держава і приватний бізнес. Державний партнер – в особі держави Україна, територіальної громади, органів місцевого самоврядування. На стороні приватного партнера в договорі виступають юридичні або фізичні особи – підприємці, іноді це кілька осіб, тоді такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором;

2) взаємодію сторін закріплюють на офіційній, юридичній основі, вона має рівноправний характер;

3) державно-приватне партнерство має чітко виражену публічну, суспільну спрямованість;

4) договір державно-приватного партнерства передбачає такі дії: планування, фінансування, будівництво, експлуатацію, модернізацію, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг;

5) у процесі реалізації державно-приватного партнерства сторони консолідуються, об'єднують ресурси і вклади, розділяють фінансові ризики і витрати, досягнуті результати діяльності розподіляються між сторонами у визначених наперед пропорціях;

6) протягом усього терміну дії договору цільове призначення та форма власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності і які передані приватному партнеру, залишаються незмінними;

7) дія договору державно-приватного партнерства має тривалий характер – від 5 до 50 років [8, с. 35].

Законодавством до ознак державно-приватного партнерства віднесено такі:

- надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або

придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта державно-приватного партнерства з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства;

- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством. Враховуючи наукові та нормативне визначення поняття державно-приватного партнерства, а також його основні ознаки, можна визначити, що державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки – це правовий механізм взаємодії і співробітництва державних (органи публічної адміністрації) і приватних (приватні особи) партнерів у напрямі розвитку державної політики у сфері освіти і науки.

Основні принципи, на підставі яких здійснюється державно-приватне партнерство, передбачені законодавством, серед них:

- рівність перед законом державних та приватних партнерів. Тобто не може бути надано переваги жодному із партнерів з огляду на їхній статус (державний чи приватний), адже навіть етимологічно підтверджується рівність сторін у таких відносинах, як партнерство (у Словнику іншомовних слів зазначено, що «партнерство (фр.) – організація співпраці, за якою дві або більше сторін домовляються про спільні дії з метою досягнення спільної мети» [9]; Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає партнерство як «положення партнера, того, хто бере участь з ким-небудь у спільній справі, занятті; узгоджені, злагоджені дії учасників спільної справи; взаємні відносини, контакти держав, громадських угруповань, підприємств і т. ін., ґрунтовані на взаємовигідності та рівноправності» [10, с. 890];

- заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів (відповідно до ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [11], дискримінація – ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або

припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними);

- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди. Тобто у державно-приватному партнерстві сторони мають взаємоузгоджувати свої позиції і однаковою мірою одержувати свої переваги;

- забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера. Тобто під час співробітництва досягнуті результати мають бути очевидно вищими, аніж це могло би бути без участі партнера;

- незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру;

- визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства;

- справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;

- визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом.

Напрями державно-приватного партнерства у сфері освіти і науки частково передбачені законодавством і можуть включати:

- спільне фінансування закладів освіти, а також юридичних і фізичних осіб, які провадять освітню діяльність;

- утворення та/або спільне фінансування і розвиток баз практичної підготовки;

- утворення та/або спільне фінансування і експлуатацію інноваційних підприємств (інноваційний центр, технопарк, технополіс, інноваційний бізнес-інкубатор тощо) на базі наявних закладів освіти;

- розроблення і розвиток сучасних технологій освіти, навчання;

- професійно-практичну підготовку;

- запровадження спільних програм фінансування підготовки фахівців тощо;

- здійснення заходів щодо соціального захисту та поліпшення житлових умов працівників системи освіти та здобувачів освіти.

У своєму дослідженні Р.В. Хусаїнов досить детально аналізує переваги державно-приватного партнерства для вищих навчальних закладів і приватного сектору і, зокрема, виокремлює такі:

«1) Переваги для вищих навчальних закладів:

- залучення додаткових фінансових ресурсів (приватні інвестиції) і сучасного матеріально-технічного обладнання;

- підвищення економічної і бюджетної ефективності проектів;

- розподіл ризиків під час реалізації проектів;

- залучення управлінського й інтелектуального капіталу приватного сектору;

- зниження частки бюджетного фінансування, самоокупність певних напрямів діяльності ВНЗ;

- висока репутація в очах абітурієнтів, студентів та науково-освітньої спільноти, міжнародних партнерів;

- підвищення рейтингу ВНЗ відповідно до критеріїв міжнародних і національних рейтингів університетів;

- допомога випускникам у працевлаштуванні; активна участь роботодавців у навчальному процесі;

- можливість залучення передових технологій для реалізації спільних проектів.

2) Переваги для приватного сектору:

- проєкціонізм і підтримка держави (в особі уповноваженого органу) в реалізації спільних проектів державно-приватного партнерства;

- можливість залучення кредитів під гарантії держави для реалізації проектів державно-приватного партнерства з установами системи вищої освіти;

- розподіл ризиків у процесі реалізації і експлуатації проекту;

- залучення наукового й інтелектуального капіталу сектору вищої освіти;

- прозорість процедур, чітка регламентація процесу реалізації проекту;

- податкові пільги під час реалізації проектів державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти;

- підвищення репутації в суспільстві завдяки спільним проектам з установами вищої освіти;

- отримання нових знань і нових «ефектів» від спільної діяльності;

- доступ до передових наукових досліджень, можливість їх апробації в умовах ринку» [12, с. 193]. Перелік таких переваг, справді, лише підкреслює наявність взаємної вигоди для всіх учасників державно-приватного партнерства у сфері освіти і науки, а також позитивний загальносоціальний ефект.

Окрім того, законодавством передбачені особливості фінансування державно-приватного партнерства у сфері освіти, яке, відповідно до ст. 81 Закону України «Про освіту», може здійснюватися за рахунок:

- фінансових ресурсів приватного партнера;

- фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку;

- коштів державного та місцевих бюджетів;

- інших джерел, не заборонених законодавством. Державно-приватне партнерство щодо об'єктів державної та комунальної власності здійснюється без зміни цільового призначення та форми власності цих об'єктів. Передача в управління приватним партнерам, в оренду, в концесію, в оперативне управління тощо рухомого та/або нерухомого державного та/або комунального майна, у тому числі земельних ділянок, забороняється. Рухоме та/або нерухоме державне та/або комунальне майно, у тому числі земельні ділянки, передані приватному партнерові в управління, не може бути предметом застави, стягнення, джерелом погашення боргу, і щодо такого майна не можуть вчинятися будь-які дії, наслідком яких може бути припинення державної чи комунальної власності на відповідні об'єкти.

Прикладом державно-приватного партнерства може бути укладання «4-сторонньої угоди між Міністерством освіти і науки України, Херсонською обласною державною адміністрацією, компанією «Марлоу Навігейшн» та Херсонською державною морською академією, завдяки якій в рамках навчального закладу було створено нову навчально-тренувальну базу [13]; укладання Меморандуму Про співробітництво між Міністерством освіти і науки України і ТОВ «ЗІП», Меморандуму Про співробітництво між Міністерством освіти і науки України і Будівельною палатою, Меморандуму Про співробітництво між Міністерством освіти і науки України і ТОВ «КНАУФ ГПС Київ» [14] тощо.

Висновки

Таким чином, варто підсумувати, що державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки в Україні є особливим правовим механізмом, передбаченим законодавством, який надає можливість ефективно вирішувати нагальні проблеми у сфері освіти і науки, а також мобілізує розвиток та реформування цієї сфери. Запровадження інструментів державно-приватного партнерства у сфері освіти і науки може стати одним із пріоритетів урядових стратегічних програм та індикатором успішної взаємодії при-

ватних та публічних суб'єктів. Державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки в Україні має стати інструментом модернізації освітніх і наукових технологій на підставі об'єднання потенціалу держави з ресурсами приватного бізнесу.

Список використаних джерел:

1. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст. 5.
2. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.
3. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
4. Гедз М. Й. Державно-приватне партнерство як механізм активізації модернізаційних процесів в Україні. *Ефективна економіка*. 2011. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2011_10_51.
5. Yescombe E. R. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. London: Yescombe Consulting Ltd, 2007. 368 p.
6. Государственно-частное партнерство: теория и практика : учебное пособие / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. Москва : Издат. дом Гос. ун-та – Высш. шк. экономики, 2010. 287 с.
7. Гудзь О. Є., Байрамов С. Інструменти державно-приватного партнерства щодо активізації інноваційного розвитку телекомунікаційних підприємств. *Економіка. Менеджмент. Бізнес*. 2016. № 4. С. 5-12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/emebi_2016_4_3.

В статті дана характеристика державно-частного партнерства в сфері освіти і науки в Україні на основі положень наукових, навчальних джерел, а також національного законодавства. Визначено нормативну основу державно-частного партнерства в сфері освіти і науки в Україні. Проаналізовано поняття і ознаки державно-частного партнерства і запропоновано авторське визначення поняття «державно-частного партнерства в сфері освіти і науки». Охарактеризовано принципи державно-частного партнерства. Приведено приклади державно-частного партнерства в сфері освіти і науки.

Ключевые слова: державно-частное партнерство, освіта, наука, органи публічної адміністрації, співпраця.

The article describes the state-private partnership in the sphere of education and science in Ukraine on the basis of the provisions of scientific, educational sources, as well as domestic legislation. The normative basis of public-private partnership in the sphere of education and science in Ukraine is determined. The concept and features of public-private partnership are analyzed and the author's definition of "state-private partnership in the field of education and science" is proposed. The principles of public-private partnership are described. Examples are public-private partnerships in education and science.

Key words: public-private partnership, education, science, public administration bodies, cooperation.

8. Сугак Т. М. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері водопостачання в Україні: переваги та недоліки. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка»*. 2016. Т. 24. Вип. 10(1). С. 33-40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vduov_2016_24_10%281%29_6.

9. Словник іноземних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ : «Українська радянська енциклопедія», 1974. 776 с. URL: http://ukrajintine.narod.ru/slovyk_meln/in dex.html.

10. Великий тлумачний словник сучасної української мови : з доп. і допов. (уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел). Київ, Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

11. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>.

12. Хусаїнов Р. В. Державно-приватне партнерство в системі вищої освіти України. *Вісник Одеського національного університету. Серія «Економіка»*. 2014. Т. 19. Вип. 2/2. С. 190-196.

13. Розвиток Херсонської державної морської академії – яскравий приклад успішності державно-приватного партнерства у сфері освіти / Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-novini-2016-11-11-%E2%80%9Crozvitek-xersonskoyi-derzhavnoyi-morskoyi-akademiyi-%E2%80%93-yaskravij-priklad-uspishnosti>.

14. Державно-приватне партнерство / Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/profesiynno-tehnichna-osvita/derzhavno-privatne-partnerstvo>.