



УДК 351: 334.723

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

**Нина ДИДЕНКО**

доктор наук по государственному управлению, профессор, профессор кафедры публичного управления и администрирования Института подготовки кадров Государственной службы занятости Украины

**Виктор ЦЫГАН**

директор Западно-Днепровского центра профессионально-технического образования Днепропетровской области, аспирант ГВУО «Университет менеджмента образования»

В статье проанализированы правовые аспекты государственно-частного партнерства в сфере профессионально-технического образования, необходимые для усовершенствования законодательной базы. Рассмотрены основные законодательные акты, в которых определяются условия применения государственно-частного партнерства в профессионально-техническом образовании. Предложено разработать правовые нормы, которые касаются разделения управленческих функций по реализации проектов ГЧП между различными уровнями управления; расширения автономии профессионально-технических учебных заведений в поиске частных партнеров для разработки и реализации проектов разного срока и формы; условий привлечения работодателей к процессу подготовки, переподготовки, повышения квалификации кадров, созданию учебно-материальной базы, а также обновлению содержания образования. Предложено определить правовые условия для стимулирования финансовой поддержки учреждений ПТО, ответственности работодателей за формирование показателей государственного, регионального заказа на подготовку кадров, конкретизации форм ГЧП, которые могут быть применены в соответствии с законодательством.

**Ключевые слова:** *государственно-частное партнерство, профессионально-техническое образование, дуальное обучение, автономия профессионально-технических учебных заведений, правоотношения между публичным и частным партнерами, концессия.*

## LEGAL ASPECTS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SPHERE OF VOCATIONAL EDUCATION

**Nina DIDENKO**

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor, Department of Public Management and Administration, Training Institute of the State Employment Service of Ukraine

**Viktor TSYGAN**

Director of the West Dnieper Center vocational education of the Dnipropetrovsk region, Postgraduate Student, University of Educational Management

The article analyzes the legal aspects of public-private partnership in the field of vocational education that are necessary for improving the legal framework. The main legislative acts that define the conditions for the use of public-private partnership in vocational education are considered. It is proposed to develop legal norms that relate to the division of management functions for the implementation of PPP projects between different levels of management; expanding the autonomy of vocational schools in the search for private partners for the development and implementation of projects of different terms and forms; conditions for attracting employers to the process of training, retraining, professional development, creation of educational and material resources, as well as updating the content of education. It is proposed to determine the legal conditions for stimulating financial support for VET institutions, the responsibility of employers for the formation of indicators of state and regional orders for training, and the specification of PPP forms that can be applied in accordance with the law.

**Keywords:** *public-private partnership, vocational education, dual training, autonomy of vocational schools, legal relations between public and private partners, concession.*

## ASPECTE JURIDICE ALE PARTENERIATULUI PRIVAT DE STAT ÎN SFERA EDUCAȚIEI TEHNICE PROFESIONALE

Articolul analizează aspectele legale ale parteneriatului public-privat în domeniul educației profesionale, necesare îmbunătățirii cadrului legislativ. Sunt luate în considerare principalele acte legislative, care determină condițiile de aplicare a parteneriatelor publice-privat în învățământul profesional. Se propune elaborarea de standarde legale care se referă la separarea funcțiilor manageriale pentru implementarea proiectelor PPP între diferite niveluri de conducere; extinderea au-



tonomiei școlilor profesionale în căutarea de parteneri privați pentru dezvoltarea și implementarea de proiecte cu termeni și forme diferite; condiții pentru atragerea angajatorilor în procesul de instruire, recalificare, formare avansată a personalului, crearea unei baze materiale și educaționale, precum și actualizarea conținutului educației. Se propune să se stabilească condițiile legale pentru stimularea sprijinului financiar pentru instituțiile VET, responsabilitatea angajatorilor pentru formarea indicatorilor de ordine de stat și regionale de instruire și specificarea formularelor PPP care pot fi aplicate în conformitate cu legea.

***Cuvinte-cheie:** parteneriat public-privat, educație profesională, formare dublă, autonomia școlilor profesionale, relații juridice între partenerii publici și privați, concesiune.*

**Вводная часть (введение).** Утверждение новой парадигмы публичного управления, направленной на децентрализацию публичной власти, реформирование и модернизацию социально-экономических процессов в Украине, актуализирует необходимость развития государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) как инструмента привлечения частных ресурсов для развития инфраструктуры и предоставления публичных услуг. Насколько это возможно в сфере образования, свидетельствует позитивный опыт европейских стран, США, где ГЧП в сфере образования активно используется в разных формах. Общими характеристиками ГЧП в образовании в этих странах являются следующие: совместное с работодателями моделирование и интеграция систем образования; финансовая помощь со стороны частных партнеров учреждениям образования; законодательное нормирование финансового участия работодателей в сфере профессионально-технического образования; широкие полномочия учебных заведений при заключении договоров ГЧП; реальные механизмы влияния работодателей на содержание и результаты обучения; совместное принятие решений при формировании заказа на подготовку кадров, утверждение учебных программ, которые учитывают потребности работодателей и соискателей образования; активное внедрение дуальной формы образования; налоговые льготы для работодателей.

Вышеназванные характеристики свидетельствуют о том, что ГЧП дает возможность улучшать качество подготовки кадров, увеличивать финансирование учебных заведений, уменьшать нагрузки на государственный и местный бюджеты, способствует внедрению инноваций в образовательный процесс.

Для того, чтобы развитие ГЧП в сфере профессионально-технического образования (далее – ПТО) в Украине смогло решить насущные проблемы в данной области и ускорить ее реформирование, необходимо создать соответствующее нормативно-правовое поле. С нашей точки зрения, нормативно-правовой механизм государственно-частного партнерства в системе ПТО может рассматриваться как интегрированный комплекс правоотношений между публичным и частным партнерами, закрепленный соответствующими нормативно-правовыми актами на уровне национального законодательства, решений региональных и местных властей в рамках их компетенций, соответствующий принципам и приоритетам государственной образовательной политики.

Считаем, что к задачам нормативно-правового механизма ГЧП в системе ПТО можно отнести следующие: внесение в законодательство перечня конкретных форм государственно-частного партнерства, адаптированных к системе ПТО; нормативное обеспечение деятельности многопрофильных учебных, учебно-научно-производственных комплексов

как одной из форм интеграции различных уровней образования с частными партнерами; определение правового статуса каждой стороны партнерства.

**Целью статьи** является исследование правовых аспектов государственно-частного партнерства в сфере профессионально-технического образования и разработка предложений для усовершенствования законодательной базы, необходимой для его развития.

**Основная часть.** Основным нормативно-правовым документом, который определяет правовые, экономические и организационные основы взаимодействия государства и частных партнеров, является Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» от 01.07.2010 г. № 2404-VI. Закон регулирует отношения по подготовке, исполнению и расторжению договоров, которые подписываются в рамках ГЧП, а также устанавливает гарантии соблюдения прав и законных интересов сторон этих договоров [2]. Вместе с тем, действующий закон имеет определенные недостатки и нуждается в усовершенствовании и согласовании с другими нормативными документами. В частности, это касается того, что в него не включено образование как сфера, где механизмы ГЧП могут быть реализованы, несмотря на включение таких областей, как здравоохранение, культура и спорт. Поэтому необходимо внести коррективы для того, чтобы данный закон коррелировал с основными принципами государственной политики в области



образования, где практика ГЧП может использовать такие формы как: концессия, договор по управлению образовательными услугами, инвестиционные договоры и т.п.

В экспертном отчете программы U-LEAD, подготовленном по результатам изучения международного и отечественного опыта реализации проектов государственно-частного партнерства, отмечается, что «одним из основных недостатков Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» является сложность разграничения механизма ГЧП и других, действующих на сегодняшний день, механизмов привлечения частных инвестиций. Кроме того, часть 3 статьи 5 Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» вводит «мозаичный» принцип правового регулирования отношений ГЧП, при котором положения закона применяются к концессионным отношениям только в том случае, если другой порядок правового регулирования концессии не определен законом «О концессии» [1, с.20-24].

Следовательно, изменения правового порядка применения ГЧП должны предусматривать устранение этих несоответствий, в частности необходима новая методология применения инструментов ГЧП в профессионально-техническом образовании, поскольку для ПТО важны специальные процедуры и критерии отбора проектов ГЧП.

Отметим, что в Законе Украины № 817-VIII от 24.11.2015 «О внесении изменений в некоторые законы Украины по устранению регуляторных барьеров для развития государственно-частного партнерства и стимулирования инвестиций в Украину» [5] нашло отражение создание более эффективных механизмов сотрудничества между государ-

ством и частными партнерами в рамках ГЧП.

Важным шагом в правовом регулировании ГЧП стало принятие в октябре 2019 г. нового Закона Украины «О концессии», в котором были определены правовые, финансовые и организационные основы реализации проектов, осуществляемых на условиях концессии, с целью модернизации инфраструктуры и повышения качества общественно значимых услуг [7]. Поскольку Закон определяет правовые, финансовые и организационные основы реализации проектов, осуществляемых на условиях концессии, с целью модернизации инфраструктуры и повышения качества общественно значимых услуг, такая форма ГЧП может быть использована и в системе ПТО, но для этого нужен реальный механизм его осуществления, который пока не разработан.

ГЧП в системе ПТО является важным инструментом для улучшения подготовки кадров, поэтому справедливо, что статья 6 Закона Украины «Об образовании» (2017) относит государственно-частное партнерство к основам государственной политики в сфере образования и принципам образовательной деятельности [6].

Об ответственности работодателей за взаимодействие с системой ПТО в подготовке кадров говорится еще с 2012 г. в Законе Украины «Об организациях работодателей, их объединениях, правах и гарантиях их деятельности» (№ 5026-VI) от 22 июня 2012 г.). В статье 26 Закона было определено участие организаций работодателей и их объединений относительно государственного заказа на подготовку квалифицированных рабочих, утверждения государственных стандартов ПТО, обязательной оплаты за производ-

ственную практику студентов профессионально-технических учебных заведений [4].

В новом Законе Украины «Об образовании», принятом в 2017 г. [6], были определены более четкие основы государственно-частного партнерства в образовании. Законом предусмотрено, что ГЧП в сфере образования и науки может предусматривать различные формы: от совместного финансирования учебных заведений, юридических и физических лиц, осуществляющих образовательную деятельность, до создания баз практической подготовки, инновационных предприятий. К формам ГЧП в образовании Законом отнесены разработка и развитие современных технологий образования, обучения; профессионально-практическую подготовку; введение совместных программ финансирования подготовки специалистов и т.д.; осуществление мероприятий по социальной защите и улучшению жилищных условий работников системы образования и соискателей образования [6].

Дальнейшее нормативное определение государственно-частное партнерство в системе ПТО получило в Концепции подготовки специалистов по дуальной форме обучения (2018) [8], которая предусматривает установление равноправного партнерства учебных заведений, работодателей и соискателей образования с целью получения соискателями образования опыта практического применения компетенций и их адаптации в условиях профессиональной деятельности.

В Концепции реализации государственной политики в сфере профессионально-технического образования на период до 2027 год, принятой Кабинетом Министров Украины 12.06.2019 [9], определено, что недостаточное



сотрудничество учреждений профессионально-технического образования с работодателями и бизнес-партнерами является одной из актуальных проблем, которая приводит к потере привлекательности и престижности профессионально-технического образования; росту дефицита рабочих кадров на внутреннем рынке труда; устаревшей материально-технической базе; несоответствию содержания образования и методики преподавания требованиям современного рынка труда.

Отметим наиболее важные цели ГЧП, которые рассматриваются в Концепции как приоритетные: введение механизмов стимулирования работодателей к участию в образовательном процессе; создание условий для развития дуальной формы получения образования; создание новых возможностей для расширения ГЧП на основе софинансирования и общего управления учреждениями ПТО; участие всех заинтересованных сторон, в том числе работодателей, в: формировании государственной политики в сфере ПТО, разработке профессиональных стандартов, формировании Национальной системы квалификаций и совершенствовании Национальной рамки квалификаций, создании современной образовательной среды, в частности, в центрах профессионального совершенства, проведении системного мониторинга трудоустройство выпускников ПТО, формировании государственного и регионального заказов на подготовку кадров.

В проекте Закона Украины «О профессиональном (профессионально-техническом) образовании», который обсуждается в Верховном Совете Украины, эти цели отражены в статьях 2, 11, 54, 55, 59. В Законе ГЧП определяется как до-

говорная форма сотрудничества между органами управления в сфере ПТО, учреждениями профессионально-технического образования и субъектами хозяйствования, направленная на обеспечение согласования интересов всех участников образовательного процесса, повышение уровня качества, формирование единого пространства профессионально-технического образования [11].

Таким образом, в правовом поле предлагаются реальные возможности для активного сотрудничества между работодателями и учебными заведениями. Вместе с тем, остаются неурегулированными такие важные вопросы как: стимулирующие условия финансовой поддержки учреждений ПТО, ответственность работодателей за формирование показателей государственного, регионального заказа на подготовку кадров; конкретизация форм ГЧП, которые могут быть применены в системе ПТО.

Отдельного определения требует связь между финансированием учебных заведений и местными планами экономического роста, стратегиями развития, поскольку учреждения ПТО должны реагировать на изменения местных рынков труда в опережающем порядке. Для этого необходимо правовое регулирование вопросов финансирования разработки новых учебных курсов, необходимых для обеспечения рынка труда специалистами, которые нужны не только на сегодня, но и в перспективе, закупки необходимого для этого современного оборудования.

Позитивным примером партнерства между учреждениями образования и работодателями является Меморандум о сотрудничестве на пять лет между Федерацией работодателей Украины и Министерством образования и науки Украины, подписанный 5.11.2018 г., целью

которого является консолидация усилий, направленная на развитие ПТО для обеспечения рынка труда высококвалифицированными кадрами, а также развитие государственно-частного партнерства. Для достижения цели меморандум определяет сотрудничество по следующим направлениям:

- анализ ПТО, подготовка предложений по его реформированию и созданию профессиональных и образовательных стандартов;

- согласование позиций относительно путей решения проблем, связанных с подготовкой квалифицированных кадров;

- участие организаций работодателей и их объединений в разработке и обсуждении проектов нормативно-правовых актов в сфере ПТО;

- внедрение дуального образования;

- оказание консультативной помощи по вопросам, которые имеют общий интерес;

- развитие государственно-частного партнерства, в том числе путем совместных инициатив по внесению изменений в законодательство, регулирующее государственно-частное партнерство;

- организация совместных мероприятий: конференций, семинаров, круглых столов, встреч и т.п.;

- организация и проведение Всеукраинского конкурса профессионального мастерства [10].

В связи с децентрализацией часть полномочий по управлению системой ПТО возлагается на местные органы управления образованием, поэтому уже сегодня территориальные громады, формируя местные рынки труда, могут выступать в ГЧП на стороне государственного партнера. Это может позволить территориальной громаде реализовать проекты, направленные на развитие





трудового потенціала громады. Такая деятельность также требует правового регулирования и может быть рассмотрена как часть законодательства о местном самоуправлении, которое активно формируется в Украине. Это даст возможность разделить управленческие функции по реализации проектов ГЧП между различными уровнями управления; обеспечить расширение автономии профессионально-технических учебных заведений в поиске частных партнеров для разработки и реализации проектов разного срока и формы; определить условия привлечения работодателей к процессу подготовки кадров. Кроме того, в рамках децентрализации необходимо разграничить проекты ГЧП, которые могут быть реализованы на уровне центральных и региональных органов управления ПТО.

**Выводы.** Налаживание конструктивного, взаимовыгодного партнерства между учебными заведениями, работодателями, органами власти позволит не только привлечь дополнительные ресурсы для развития системы ПТО, но и сделать ее более открытой, эффективной и адекватно реагирующей на потребности рынка труда. В дальнейших исследованиях этой проблемы необходимо рассмотреть правовые механизмы разных форм ГЧП в системе ПТО, правовой статус каждой из сторон партнерства и характер правоотношений при определенных рисках реализации проектов.

#### Список использованной литературы

1. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів. URL: *rdpa*.

*regionet.org.ua/.../ppp\_report\_lead\_30\_10\_2017*

2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI (2010)

3. Закон України «Про зайнятість» № 5067-VI (2012)

4. Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» № 5026-VI (2012)

5. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» № 817-VIII (.2015)

6. Закон України «Про освіту» № 2145-VIII (2017)

7. Закон України «Про концесії» № 155-IX (2019)

8. 8. Концепція підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 660-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/.../>

9. Концепція реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 419-р URL: <https://www.kmu.gov.ua>

10. Меморандум про співпрацю між Федерацією роботодавців України та Міністерством освіти і науки України від 5.11.2018 URL: <mon.gov.ua/media/pto/memorandumy>

11. Проект Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» URL: <mon.gov.ua/news/yakoynu-maye-stati-prof>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

ДИДЕНКО Нина Григорьевна,  
доктор наук по  
государственному управлению,  
профессор, профессор кафедры  
публичного управления  
и администрирования  
Института подготовки кадров  
Государственной службы  
занятости Украины

ЦЫГАН Виктор Васильевич,  
директор Западно-  
Днепровского центра  
профессионально-технического  
образования Днепропетровской  
области, аспирант ГВУО  
«Университет менеджмента  
образования»

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

DIDENKO Nina Grigoryevna,  
Doctor of Science in Public  
Administration, Professor,  
Professor of the Department  
of Public Management and  
Administration of the Training  
Institute of the State Employment  
Service of Ukraine;  
[ngdidenko58@gmail.com](mailto:ngdidenko58@gmail.com)

TSYGAN Viktor Vasilyevich,  
Director of the West Dnieper  
Center for Vocational Education  
of the Dnipropetrovsk Region,  
Postgraduate Student, University  
of Education Management;  
[77tsugan22@gmail.com](mailto:77tsugan22@gmail.com)