УДК 346.7 Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10. Вып. 2

Государственно-частное партнерство в сфере высшего образования и науки в России*

В. В. Килинкаров

Юридическая фирма «Dentons»,
Российская Федерация, 191011, Санкт-Петербург, Невский пр., 32-34, лит. А

Для цитирования: Килинкаров Владимир В. 2019. «Государственно-частное партнерство в сфере высшего образования и науки в России». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 210–225. https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.202

Статья представляет собой первое в России исследование правовых проблем и потенциала развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере высшего образования и науки. Автор рассматривает ГЧП как наиболее гибкий и перспективный инструмент для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру, обеспечивающий необходимую кооперацию научно-образовательных центров с компаниями реального сектора экономики, способствующий достижению национальных целей и выполнению стратегических задач развития Российской Федерации в сфере науки. По сравнению с более простыми моделями сотрудничества государства и бизнеса представленный инструмент предполагает более тесное взаимодействие научного и образовательного потенциала высших учебных заведений и научных учреждений с инвестиционными, технологическими и промышленными ресурсами реального сектора экономики. И государство, и образовательные учреждения, находящиеся в конкурентной борьбе за студентов и финансирование, как никогда остро нуждаются в развитии инфраструктуры. Анализируются преимущества моделей ГЧП с точки зрения как частного, так и публичного сектора, базовые условия для развития данного механизма в стране. Делается вывод о том, что государственно-частное партнерство в его традиционном понимании в сфере высшего образования и науки в России имеет бóльшие перспективы по сравнению с некоторыми другими государствами, например Великобританией, где высшее образование не является государственным и в лучшем случае лишь частично финансируется из государственного бюджета, а государство не играет значительной роли в управлении образовательной организацией и не выступает собственником его имущества. Отмечается существенный дисбаланс между потребностями экономического и инновационного развития России и качеством законодательства в сфере ГЧП; рассматриваются конкретные проблемы правового регулирования и даются рекомендации по его совершенствованию.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, концессия, соглашение о государственно-частном партнерстве, концессионное соглашение, инфраструктурный проект, высшее образование, наука.

* Исследование выполнено в рамках НИР СПбГУ № 14.39.899.2017 «Совершенствование правового регулирования государственно-частного партнерства в научной сфере и сфере образования».

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2019

1. Введение. Цифровая трансформация российской экономики и поиск инновационных путей развития государства и общества делают все более очевидным то, что высшее образование и наука в современной России требуют поиска новых форматов сотрудничества публичного и частного сектора. Такие форматы предполагают более тесное взаимодействие высших учебных заведений и научных учреждений с инвестиционными, технологическими и промышленными ресурсами реального сектора экономики в научной и образовательной сферах.

Государство, играющее ведущую роль в образовании и науке в России, и сами образовательные учреждения, находящееся в конкурентной борьбе за студентов и финансирование, как никогда остро нуждаются в развитии инфраструктуры. Ключевая проблема российской науки — недостаточное взаимодействие сектора исследований и разработок с реальным сектором экономики, разомкнутость инновационного цикла; в результате государственные инвестиции в человеческий капитал фактически обеспечивают рост конкурентоспособности других экономик, а возможности удержания наиболее эффективных ученых, инженеров, предпринимателей, создающих прорывные продукты, существенно сокращаются по сравнению со странами, лидирующими в сфере инноваций (подп. «е» п. 11 Указа Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»; п. 2.2 Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2024 г. от 29.09.2018[1]).

В этих условиях научно-технологический прогресс является одним из основных пунктов повестки национального развития. Ключевыми целями в Стратегии развития Российской Федерации на период до 2024 г. заявлены: обеспечение присутствия России в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития; обеспечение привлекательности работы в Российской Федерации для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей; опережающее увеличение внутренних затрат на научные исследования и разработки за счет всех источников по сравнению с ростом валового внутреннего продукта страны. Кроме того, ставятся следующие амбициозные задачи: создание передовой инфраструктуры научных исследований и разработок, инновационной деятельности; обновление не менее 50 % приборной базы ведущих организаций, выполняющих научные исследования и разработки; создание научных центров мирового уровня; создание не менее 15 научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции университетов и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики (п. 10 Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»).

Одна из задач национального проекта в сфере образования состоит в не менее чем двукратном увеличении количества иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования и научных организациях, а также реализации комплекса мер по трудоустройству лучших из них в Российской Федерации (п. 5 п. 10 Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204).

[1] Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 10 января, 2019. http://www.consultant.ru.

Перечисленные проблемы, цели и задачи инфраструктурного развития в сфере науки и высшего образования предполагают необходимость беспрецедентной активизации кооперации научно-образовательных центров с компаниями реального сектора экономики, привлечения значительных инвестиций бизнеса в научную и образовательную инфраструктуру страны. С учетом потребностей бизнеса и глобальной конкуренции за интеллектуальные и технологические ресурсы высшая школа и наука должны стать более прикладными. Ценность фундаментальных исследований для бизнеса с течением времени также должна возрасти, что дополнительно укрепит фундамент кооперации публичного и частного сектора в данной сфере.

В условиях недофинансирования инфраструктуры высшего образования и науки, а также обозначенной выше необходимости усиленного развития кооперации научных учреждений и высших учебных заведений с реальным сектором экономики ключевым инвестиционным механизмом в названной сфере должно стать государственно-частное партнерство.

2. Основное исследование. ***Понятие государственно-частного партнерства.*** Несмотря на популярность словосочетания «государственно-частное партнерство» (англ. *public-private partnership*, далее — ГЧП) в науке и практике, а также более чем десятилетний опыт реализации проектов ГЧП в различных секторах инфраструктуры, в том числе в образовательном, в России до сих пор не сложились единое понимание данного термина. В целом государственно-частное партнерство является развитой формой реализации инвестиционных проектов в отношении публичной (государственной и муниципальной) инфраструктуры и предполагает крайне высокую степень кооперации публичного и частного сектора. Под ГЧП следует понимать юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и муниципальных задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля. (Попондопуло и Шевелева 2015, 286–289; Белицкая 2011). Существуют и иные — как более широкие, так и более узкие — подходы к определению ГЧП (Килинкаров 2018, 63), но для целей настоящего исследования предлагаем придерживаться приведенного выше определения и считать, что государственно-частное партнерство в России (в том числе в сфере образования и науки) — это особое договорное обязательство, выраженное в законодательстве в форме двух схожих договоров: концессионного соглашения, урегулированного Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон № 115-ФЗ), а также соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, предусмотренного Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 224-ФЗ)[2].

[2] В данном Законе отражен еще более узкий подход к пониманию ГЧП — как предусмотренной данным конкретным Законом особой договорной формы — соглашения о ГЧП (МЧП). Такое соглашение имеет ряд отличий от концессионного соглашения. Наиболее концептуальным из них является право собственности на объект инфраструктуры, возникающее у частного партнера, в от-

Преимущества государственно-частного партнерства. Значение государственно-частного партнерства для сферы высшего образования и науки в ближайшие годы будет возрастать и в скором времени из инструмента решения оперативных задач (реконструкция здания университета, строительство и эксплуатация общежитий, медицинских объектов и пр.) ГЧП может превратиться в большей степени в механизм решения задач стратегических.

Перспективы применения ГЧП в сфере высшего образования и науки связаны прежде всего с возможностью строительства необходимой образовательной и научной инфраструктуры с привлечением внебюджетных источников, покрывающих все затраты на создание данной инфраструктуры или значительную их часть. Кроме того, использование капитала, технологий и опыта строительства частного инвестора, мотивированного оперативно закончить инвестиционную фазу и перейти к эксплуатации объекта, способно существенно сократить сроки создания объекта, в то время как передача частному партнеру одновременно рисков проектирования, строительства и технической эксплуатации инфраструктуры повысит качество работ, обеспечит эффективное использование бюджетных средств и снизит общую стоимость реализации проекта. Наконец, ввиду применения частным инвестором (оператором) современных технологий, навыков и опыта эксплуатации подобной инфраструктуры возможна существенная экономия на операционных расходах, а также значительное повышение качества и доступности услуг в сфере образования, создание или улучшение условий развития науки на определенной территории. Так, строительство новых общежитий для размещения студентов образовательного учреждения призвано решить все три перечисленные задачи, как и в случае с научной лабораторией или информационной образовательной платформой, создаваемой при непосредственном участии бизнеса. Частный инвестор, в свою очередь, может использовать созданную инфраструктуру для оказания платных услуг, а также совместного использования помещений и оборудования научно-образовательного центра в целях реализации иных коммерческих и некоммерческих проектов.

С точки зрения экономии административных ресурсов ГЧП позволяет государству передать частному субъекту функцию по оказанию отдельных сопутствующих услуг или техническому обслуживанию объекта, оставив за собой только функциональную эксплуатацию (например, оказание образовательных услуг), мониторинг и контроль реализации проекта частным партнером, принятие решений по ключевым вопросам использования и развития такой инфраструктуры, а также распоряжения ею. Вместе с тем, в отличие от других инвестиционных проектов, предполагающих передачу большинства рисков частному сектору, проект ГЧП позволяет государству сохранить контроль над объектом инфраструктуры и предотвратить его ненадлежащее использование и обслуживание. Действительно, кон-

---

личие от концессии, в которой право собственности на объект инфраструктуры всегда остается у публичной стороны (концедента). Есть и другие отличия, пусть менее концептуальные, но способные оказать решающее влияние на выбор механизма реализации проекта: невозможность участия государственных банков и других контролируемых государством компаний на стороне частного партнера; невозможность передачи в ГЧП некоторых видов объектов и, наоборот, возможность передачи других объектов, в отношении которых невозможно заключение концессионных соглашений (это отличие нерелевантно для образования и науки); возможность осуществления после создания объекта только технического обслуживания объекта без его полноценной эксплуатации и др.

цессионное соглашение и соглашение о ГЧП предоставляют публичному партнеру множество рычагов воздействия на инвестора (применение мер ответственности, приостановка бюджетного финансирования проекта, изменение, расторжение соглашения и др.). Кроме того, в случае с ГЧП объект инфраструктуры находится либо в собственности публичного партнера без возможности какого-либо отчуждения частному партнеру (концессия), либо в частной собственности с обременением в пользу публичного партнера.

ГЧП в высшем образовании. В отличие от начального и среднего образования в России, уже много лет использующего ГЧП для строительства школ и детских садов, в высшем образовании применение данных механизмов до сих пор не практиковалось. На момент создания данной статьи в нашей стране не заключено ни одного концессионного соглашения или соглашения о ГЧП в отношении объектов инфраструктуры высшего образования[3], а развитие инфраструктуры вузов осуществляется за счет средств государственного (муниципального) бюджета и соответствующих бюджетных учреждений на основе традиционных механизмов государственных закупок. Кроме того, в России отсутствуют научные и научно-практические исследования, посвященные ГЧП в высшем образовании и науке.

В то же время ни Закон № 115-ФЗ, ни Закон № 224-ФЗ не проводят различий между инфраструктурой общего, среднего профессионального, высшего и дополнительного образования, в равной степени допуская возможность реализации проекта ГЧП в отношении любого объекта образования (см. п. 14 ч. 1 ст. 4 Закона № 115-ФЗ, п. 12 ч. 1 ст. 7 Закона № 224-ФЗ). Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), как и Федеральный закон от 10.11.2009 № 259-ФЗ «О Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» не упоминают о возможности реализации проекта ГЧП в сфере образования, однако поскольку организация предоставления высшего образования относится к полномочиям федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования и органов местного самоуправления городских округов (п. 2 ч. 1, ст. 6, ч. 3 ст. 8, ч. 4 ст. 9 Закона об образовании), государственно-частное партнерство может использоваться данными органами власти и в отношении объектов высшего образования.

По этой же причине государственно-частное партнерство в его традиционном понимании в сфере высшего образования и науки в России имеет бóльшие перспективы по сравнению с некоторыми другими странами, например Великобританией, где высшее образование не является государственным и в лучшем случае лишь частично финансируется из государственного бюджета, при этом государство не играет значительной роли в управлении образовательной организацией и не выступает собственником его имущества.

[3] По данным базы Платформы поддержки инфраструктурных проектов «Росинфра» (www.pppi.ru) по состоянию на 03.12.2018 в России в сфере высшего образования на стадии отбора инвестора и заключения соглашения находится лишь инвестиционный проект Пермского государственного медицинского университета им. академика Е. А. Вагнера, однако данный проект будет реализован на основании договора аренды с инвестиционным обязательствами, не являющемся формой реализации проекта ГЧП.

В нашей стране потенциал применения ГЧП обусловлен в первую очередь вышеупомянутыми широкими полномочиями государства в организации образовательного процесса и, как следствие, значительным преобладанием среди ведущих высших учебных заведений государственных бюджетных учреждений, право собственности на имущество которых принадлежит государству. Данное обстоятельство открывает большие возможности для использования как концессионной (Закон № 115-ФЗ), так и ГЧП-модели (Закон № 224-ФЗ) развития инфраструктуры учебных заведений высшего образования. Вместе с тем дистанция между собственником имущества ведущих университетов страны — Российской Федерацией в лице Министерства науки и высшего образования (Минобрнауки России) — и органами управления бюджетного учреждения в соответствующем регионе, заинтересованном в развитии инфраструктуры вуза, представляет собой серьезную проблему не только с точки зрения обновления собственно инфраструктуры учебного заведения, но и с позиций развития и конкурентоспособности высшего образования в России в целом. Здесь необходимы цифровизация и модернизация ресурсной базы, которая играет всю большую роль в конкурентной борьбе не только за зарубежного, но и отечественного потребителя. Данная проблема усугубляется тем, что текущий режим создания и эксплуатации образовательной инфраструктуры с применением механизмов ГЧП означает отстранение самого образовательного учреждения от реализации проекта и использования объекта инфраструктуры.

Особенности юридического механизма ГЧП в России предполагают прекращение права оперативного управления и изъятие у учреждения имущества, подлежащего реконструкции, в казну, что во многих случаях означает прекращение существования вуза. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 3 Закона № 115-ФЗ, ч. 4 ст. 7 Закона № 224-ФЗ, на момент передачи объекта соглашения концессионеру (частному партнеру) для реконструкции данный объект должен находиться в собственности концедента (публичного партнера) и быть свободным от прав третьих лиц, включая ранее владевшее данным объектом на праве оперативного управления учреждение. Таким образом, в случае заключения концессионного соглашения или соглашения о ГЧП учреждение, имеющее возможность продолжать образовательную деятельность после изъятия объекта недвижимости для реконструкции, обязано переместить свои образовательные ресурсы в другое здание, имеющееся у учреждения или предоставленное ему для этих целей собственником или третьим лицом.

Концессионный механизм, предполагающий обязанность концессионера оказывать образовательные услуги с использованием объекта концессионного соглашения, не подразумевает возможность учреждения выступить в этом соглашении на стороне концедента с целью осуществления его отдельных полномочий. Такая возможность предусмотрена Законом № 224-ФЗ для всех видов инфраструктуры (ч. 4 ст. 5), а Законом № 115-ФЗ, к сожалению, только для определенных видов объектов (объекты дорожной инфраструктуры, ЖКХ, социального обслуживания, газоснабжения) и в одном случае — для определенных видов организаций — федеральных бюджетных учреждений здравоохранения (ч. 1.5 ст. 5). Такое положение явно не соответствует потребностям развития образования и науки, а также ряда иных видов публичной инфраструктуры. Указанные положения Закона № 115-ФЗ следует признать дискриминирующими, несправедливыми и подлежащими корректировке.

Помимо этого, концессионная модель не предполагает возможность образовательного учреждения вернуться в ранее занимаемое здание после его реконструкции, за исключением случая, когда данное учреждение будет привлечено концессионером для эксплуатации объекта в качестве оператора (субисполнителя). Подобный маневр в теории возможен, однако сопряжен с юридическими рисками и для концессионера (который несет ответственность за действия образовательного учреждения перед его учредителем-концедентом и таким образом рискует оказаться между двух огней), и для обеих сторон соглашения (последнее может быть признано ничтожным в качестве притворной сделки, совершенной в обход норм Закона № 224-ФЗ[4]). Дело в том, что Закон № 224-ФЗ устанавливает ряд ограничений для сторон соглашения о ГЧП, но прямо допускает функциональную эксплуатацию публичным партнером и учреждениями на стороне публичного партнера.

Следовательно, предпочтительной правовой формой реализации проекта в такой ситуации является как раз соглашение о государственно-частном партнерстве, заключаемое на основании Закона № 224-ФЗ. Однако ввиду того, что данный Закон допускает возникновение права собственности на объект лишь у частного партнера, хоть и с возможностью передачи его публичному партнеру в сроки, предусмотренные соглашением о ГЧП, тем не менее по этим и некоторым другим причинам указанный механизм чаще всего проигрывает конкуренцию концессионной модели.

Принимая во внимание описанные выше юридические сложности, а также значительные расходы, связанные с переездом учреждения из реконструируемого здания, следует признать, что реконструкция по модели ГЧП имеет больше перспектив в отношении отдельных зданий и нежилых помещений[5], временное прекращение использования которых не исключает возможность осуществления основной уставной деятельности учреждения, например отдельных университетских корпусов (в том числе факультетов, институтов, подразделений для прохождения практики, последипломного образования и др.), общежитий, библиотек, лекториев, конгресс-центров, столовых, медицинских центров, спортивно-учебных комплексов, музеев и других вспомогательных и сопутствующих объектов. Кроме того, представляется весьма перспективным использование механизмов государственно-частного партнерства не только при реконструкции, но и при строительстве указанных объектов, что позволяет не изымать имущество у вуза и не препятствовать текущему образовательному процессу.

В качестве примера применения моделей ГЧП в сопутствующей инфраструктуре высшего образования можно привести опыт британских университетов, успешно привлекающих инвестиции строительного бизнеса для реализации долгосрочных проектов строительства, реконструкции и эксплуатации общежитий для студентов. С точки зрения используемых организационно-правовых механизмов данные проекты похожи на проекты концессии и ГЧП, но при этом относятся к частному имуществу университетов (Jarvis 2017, 22; Jarvis 2016, 30).

---

[4] Сделкой, совершенной с целью прикрыть другую сделку (п. 2 ст. 170 Гражданского кодекса РФ), в представленном примере является соглашение о ГЧП. Также при определенных обстоятельствах существует риск того, что концессионное соглашение будет признано прикрывающим государственную закупку — контракт на выполнение строительных работ для государственных нужд.

[5] Если помещение в конкретном случае можно зарегистрировать в качестве отдельного объекта недвижимости.

Такие компании, как *University Partnerships Programme* (UPP) и *Balfour Beatty*, реализовали ряд успешных проектов партнерства с ведущими британскими университетами, включая *University of London*, *University of Sussex*, *University of Reading*, *University of Edinburgh*, *Cardiff University* и др. Соглашения, заключенные по данным проектам, носят долгосрочный характер (до 125 лет в случае с *University of Reading*) и предполагают строительство (реконструкцию) и эксплуатацию современных, экологичных и доступных студенческих общежитий и кампусов с сопутствующей инфраструктурой, причем количество помещений в таких общежитиях зачастую превышает одну тысячу комнат, а в случае с *University of Reading* достигает пяти тысяч. Рынок проектов в сфере *student accommodation* в Великобритании продолжает расти, в первую очередь благодаря спросу на качественное жилье среди британских студентов и необходимости его модернизации как фактора конкурентоспособности британского университета на внутреннем и мировом образовательных рынках (Universities Fit for the Future… 2018). Представленный пример подтверждает перспективы рынка студенческого жилья в Европе и актуален не только для Великобритании, но и для России. Так, Государственная программа РФ «Развитие образования» в рамках задачи 4 «Создание инфраструктуры, обеспечивающей условия подготовки кадров для современной экономики» предполагает введение в эксплуатацию в 2017–2020 гг. более 18,8 тыс. мест (Приложение № 17 к Государственной программе РФ «Развитие образования», утв. Постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642).

В то же время реализация подобных проектов в отношении сопутствующей инфраструктуры высшего образования может быть затруднена в связи с возможностью отнесения тех или иных объектов к объектам образования. С точки зрения закона объектом концессионных соглашений, а равно соглашений о ГЧП, в данном случае являются объекты недвижимого имущества, предназначенные для осуществления образовательной деятельности, при этом те же общежития могут быть признаны объектом соглашения лишь в случае, если они не только технологически связаны с объектами недвижимого имущества, предназначенными для осуществления образовательной деятельности, но и сами по себе предназначены для осуществления такой деятельности (ч. 1 ст. 3 Закона № 115-ФЗ, ч. 1 ст. 12 Закона № 224-ФЗ). Данные утверждения в отношении общежитий и иной сопутствующей инфраструктуры по меньшей мере неочевидны. В соответствии со ст. 93–94 Жилищного кодекса РФ общежития являются объектами специализированного жилого фонда и включают в себя жилые помещения, предназначенные для временного проживания граждан в период их обучения, но не собственно для обучения.

Судя по всему, законодатель, определяя состав объектов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП, все же не принял во внимание возможность строительства (реконструкции) в рамках государственно-частного партнерства объектов высшего образования и необходимость создания сопутствующей инфраструктуры высших учебных заведения, а в рамках Закона об образовании не учел возможность передачи такого имущества в ГЧП. Действительно, ст. 102 Закона об образовании («Имущество образовательных организаций») устанавливает обязанность образовательных организаций иметь в собственности или на ином законном основании имущество, необходимое для осуществления образовательной деятельности, а также иной деятельности, предусмотренной уставами образовательных организаций.

При этом предусматривается императивный запрет на приватизацию объектов (зданий, строений, сооружений) учебной, производственной, социальной инфраструктуры, включая жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, общежития, а также клинические базы и иные объекты, находящиеся в оперативном управлении образовательных организаций или принадлежащие им на ином праве (п. 2 ст. 102 Закона об образовании). Однако возможность строительства или реконструкции такого рода недвижимого имущества в соответствии с концессионными соглашениями или соглашениями о ГЧП не упоминается. В данных обстоятельствах следует рекомендовать внесение в Закон № 115-ФЗ и Закон № 224-ФЗ уточнения: в концессии и ГЧП можно передавать не только объекты образования, но и любые иные объекты образовательной инфраструктуры. Вместе с тем в Закон об образовании необходимо внести определение объектов образовательной инфраструктуры. Под таковыми могут пониматься объекты учебной инфраструктуры, предназначенные для осуществления образовательной деятельности, а также иные объекты, способствующие эффективному и/или качественному осуществлению такой образовательной деятельности и/или предназначенные для обслуживания учащихся и работников организаций, осуществляющих деятельность на территории данных объектов учебной инфраструктуры, включая объекты производственного, социального, культурного назначения, общежития, а также объекты здравоохранения.

Помимо строительства или реконструкции отдельных объектов сопутствующей инфраструктуры высшего образования, высокий интерес представляет также возможность реализации более сложных проектов. Наиболее масштабный из них — строительство имущественных комплексов университетских городков (кампусов), в состав которых могут входить не только учебные, административные корпуса и упомянутая выше сопутствующая инфраструктура, но и объекты науки (в первую очередь научно-исследовательские центры и научно-технологические парки), информационных технологий, ЖКХ, дорожной, транспортной, спортивной, медицинской и даже определенной коммерческой инфраструктуры, которая необходима для эффективного и комфортного функционирования университетского городка. При этом следует учитывать ограничения, предусмотренные законодательством о ГЧП на случай передачи в такую концессию объектов, не являющихся объектами образования. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 4 Закона № 115-ФЗ концессионное соглашение может быть заключено в отношении нескольких объектов концессионных соглашений, указанных в ч. 1 данной статьи (включая объекты дорожной инфраструктуры, объекты здравоохранения, спорта, культуры, объекты ЖКХ), если указанные действия не приведут к недопущению, ограничению, устранению конкуренции[6]. Для устранения подобного риска в отношении строительства университетских городков и иных объектов образовательной инфраструктуры, представляющих собой низкорентабельные объекты инвестиций

[6] Аналогичные условия содержатся в ч. 3 ст. 7 Закона № 224-ФЗ. Кроме того, следует принимать во внимание ч. 21 ст. 39 Закона № 115-ФЗ, запрещающую заключение концессионного соглашения одновременно в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и/или водоотведения, отдельных объектов таких систем и других объектов концессионного соглашения, предусмотренных ст. 4 данного Закона, включая объекты образования.

для бизнеса, целесообразно, как предложено выше, прямо закрепить в ст. 4 Закона № 115-ФЗ, ст. 7 Закона № 224-ФЗ или Законе об образовании положения, допускающие передачу в соответствии с концессионным соглашением (соглашением о ГЧП) как объектов образования, так и иных объектов образовательной инфраструктуры, предназначенных для обслуживания учащихся и работников организаций, осуществляющих деятельность на территории данных объектов образования, а наравне с ними и иных граждан и организаций. Кроме того, целесообразно прямо закрепить в указанных законах возможность осуществления на земельных участках, предоставленных частному партнеру для строительства (реконструкции) и/или использования (эксплуатации) объекта образования, иной деятельности, предусмотренной концессионным соглашением (соглашением о ГЧП), включая строительство и эксплуатацию с согласия концедента (публичного партнера) иных объектов, предназначенных для обслуживания вышеупомянутых категорий потребителей. Такие положения повысят окупаемость образовательных проектов, будут способствовать более эффективной эксплуатации объектов высшего образования, повысят качество жизни учащихся и конкурентоспособность учебных заведений.

Наиболее серьезными юридическими проблемами, мешающими запуску проектов ГЧП в сфере высшего образования, на наш взгляд, являются упомянутые выше ограничения на передачу концеденту (публичному партнеру) обязательств и рисков функциональной эксплуатации объекта высшего образования, а также запрет участия на стороне концедента в концессионном соглашении профильных образовательных учреждений. Данные проблемы взаимосвязаны и не дают бюджетному учреждению возможности осуществлять профильную деятельность с использованием объекта, построенного (реконструированного) концессионером (частным партнером) в соответствии с концессионным соглашением, иначе как будучи привлеченным в качестве оператора (субисполнителя) на стороне частного партнера, что, в свою очередь, чревато рисками, описанными выше. Закон № 224-ФЗ подходит к решению указанных проблем, однако предусматривает приобретение частным партнером права собственности на образовательную инфраструктуру; кроме того, данный Закон содержит целый ряд юридических проблем и не адаптирован для реализации широкого спектра инфраструктурных проектов (Килинкаров 2016), включая проекты в сфере высшего образования и науки. В связи с этим по аналогии с Законом № 224-ФЗ следовало бы рекомендовать внесение в ст. 3 («Концессионное соглашение»), ст. 5 («Стороны концессионного соглашения») и ст. 10 («Условия концессионного соглашения») Закона № 115-ФЗ изменений, предполагающих: 1) установление в качестве существенного условия обязательства концессионера осуществлять эксплуатацию и/или техническое обслуживание объекта соглашения и в качестве иного (обычного) условия — обеспечение концедентом эксплуатации такого соглашения в случае, если концессионер осуществляет только техническое обслуживание объекта; 2) возможность участия государственного (муниципального) учреждения на стороне концедента в обязательствах по концессионному соглашению, а также возможность осуществления таким учреждением отдельных прав концедента и исполнения обязанностей концедента по концессионному соглашению.

Государственно-частное партнерство в сфере науки. Как и в случае с высшим образованием, государственно-частное партнерство в сфере науки в России

находится на начальном этапе развития, и на момент проведения настоящего исследования в этой сфере не заключено ни одного соответствующего соглашения. Однако в отличие от объектов образования, прямо названных в законодательстве в числе возможных объектов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП, использование механизмов ГЧП для развития научной инфраструктуры в нашей стране не имеет очевидных законодательных предпосылок.

Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее — Закон о науке) упоминает государственно-частное партнерство лишь единожды — в контексте целей и принципов государственной поддержки инновационной деятельности: в соответствии со ст. 16.1 Закона о науке государственная поддержка инновационной деятельности осуществляется в том числе на основе принципа приоритетного использования рыночных инструментов и инструментов государственно-частного партнерства для стимулирования инновационной деятельности. При этом ст. 16.3 данного Закона относит к числу субъектов государственной поддержки инновационной деятельности РФ, субъектов РФ органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также соответствующие организации, через которые может осуществляться такая поддержка. В числе форм и мер государственной поддержки указанная статья упоминает обеспечение инфраструктуры, а также все те формы и меры, которые обычно используются в проектах ГЧП (субсидии, гранты, гарантии, предоставление льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей, предоставление информационной и консультационной поддержки, содействие в формировании проектной документации и пр.). Таким образом, не предусматривая возможность применения механизмов ГЧП в отношении научной инфраструктуры, Закон о науке не ограничил данную возможность и закрепил применение характерных для государственно-частного партнерства мер государственной поддержки. Кроме того, предусмотренные ст. 12 Закона о науке полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти по реализации федеральных научных, научно-технических и инновационных программ и проектов не позволяют сомневаться в наличии у Российской Федерации, ее субъектов и органов полномочий, необходимых для реализации проектов ГЧП в отношении научной инфраструктуры.

Тем не менее, в отличие от образовательной инфраструктуры, объекты науки не поименованы в законодательстве в числе допустимых объектов концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве. Статья 4 Закона № 115-ФЗ и аналогичная ей ст. 7 Закона № 224-ФЗ содержат исчерпывающие перечни объектов, в отношении которых допускается заключение указанных соглашений. Следовательно, научная инфраструктура может быть объектом подобных соглашений лишь в случае, если будет отнесена к одному из видов объектов, прямо перечисленных в данных статьях. В то же время такую научную инфраструктуру, как научно-исследовательские центры, научно-технологические парки, лаборатории и сложное оборудование для научных исследований, довольно трудно отнести, например, к объектам транспорта, ЖКХ, энергетики, объектам социально-культурного назначения. В некоторых ситуациях это возможно в отношении объектов здравоохранения и в большей мере в отношении вышеупомянутых объектов высшего образования, а также имущественных комплексов,

предназначенных для производства промышленной продукции и/или осуществления иной деятельности в сфере промышленности.

Эксплуатация научно-исследовательского центра, предназначенного для создания инновационной продукции, действительно может быть квалифицирована в качестве иной деятельности в сфере промышленности, поэтому проекты строительства (реконструкции) научной инфраструктуры, допускающие возникновение частной собственности на объекты науки и ориентированные на научные исследования с целью разработки и последующего производства промышленной продукции, могут быть реализованы в соответствии с Законом № 224-ФЗ. Вместе с тем, как указано выше, соглашение о ГЧП, предусмотренное Законом № 224-ФЗ, не является в достаточной степени универсальной и проработанной формой реализации проектов ГЧП. Кроме того, по нашему мнению, научная инфраструктура далеко не всегда может и должна укладываться в рамки объектов промышленности. Потенциальная сфера применения государственно-частного партнерства в науке простирается далеко за пределы объектов промышленности, здравоохранения, энергетики, информационных технологий, и такие виды ГЧП не способны в полной мере удовлетворить потребности научных учреждений, занимающихся фундаментальной и даже прикладной наукой, в развитии которых могут быть и зачастую заинтересованы инвесторы. Данные обстоятельства свидетельствуют в пользу того, что за объектами науки (научной инфраструктуры) должен быть закреплен статус самостоятельного объекта концессионного соглашения и соглашения о ГЧП.

Объекты научной инфраструктуры нередко являются частью имущественного комплекса государственных учреждений высшего образования. В той мере, в которой объекты научной инфраструктуры вовлечены в образовательный процесс и являются частью технологического цикла оказания образовательных услуг, такие объекты недвижимого или движимого имущества могут быть созданы (приобретены) в рамках реализации проекта ГЧП в сфере высшего образования — либо как часть объекта соглашения о ГЧП[7], либо как часть иного передаваемого публичным партнером частному партнеру по соглашению о ГЧП (концессионному соглашению) имущества[8], либо как имущество, которое создано частным партнером при осуществлении деятельности, предусмотренной соглашением, и не относится к объекту соглашения, и не входит в состав иного передаваемого по соглашению имущества (ч. 10 ст. 3 Закона № 115-ФЗ, ч. 14 ст. 12 Закона № 224-ФЗ).

---

[7] В этом случае объекты научной инфраструктуры должны быть технологически связаны с другими объектами недвижимого имущества, предназначенными для осуществления образовательной деятельности, и сами по себе (в первую очередь) должны быть предназначены для осуществления такой образовательной деятельности (ч. 1 ст. 3 Закона № 115-ФЗ, ч. 1 ст. 12 Закона № 224-ФЗ).

[8] В данном примере объекты научной инфраструктуры на момент заключения концессионного соглашения (соглашения о ГЧП) должны принадлежать концеденту (публичному партнеру) на праве собственности, образовывать единое целое с объектом соглашения и/или быть предназначенными для использования в целях создания условий осуществления концессионером (частным партнером) образовательной деятельности. Соглашением могут устанавливаться обязательства концессионера (частного партнера) в отношении такого имущества по его модернизации, замене морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, иному улучшению характеристик и эксплуатационных свойств такого имущества, а также по осуществлению за свой счет страхования риска его случайной гибели и/или случайного повреждения (ч. 9 ст. 3 Закона № 115-ФЗ, ч. 3 ст. 12 Закона № 224-ФЗ).

Во всех указанных ситуациях возникают вопросы, связанные с созданием научной инфраструктуры, не предназначенной исключительно для нужд образовательной деятельности. Можно с определенными оговорками создать лабораторию или приобрести научное оборудование в рамках проекта по реконструкции учебного корпуса высшего учебного заведения, однако создание отдельного научно-исследовательского центра или научно-технического парка связано со значительными рисками, первую очередь с риском того, что такие объекты не будут признаны объектами образования. Кроме того, могут возникнуть проблемы с финансированием расходов и на создание (реконструкцию), и на эксплуатацию научной инфраструктуры, причем и со стороны государства, и со стороны частного партнера. Проблема состоит в том, что предусмотренные законом и соглашением сторон обязательства по финансированию привязаны к объекту образования и образовательной деятельности, а не к научной деятельности, финансирование которой возможно лишь за счет частного партнера и не должно охватываться финансовой моделью проекта; кроме того, соответствующие расходы частного партнера на создание и эксплуатацию научной инфраструктуры за пределами образовательного процесса не могут возмещаться публичным партнером[9].

Таким образом, использование механизмов ГЧП в отношении объектов науки как самостоятельного вида объектов концессионных соглашений и соглашений о ГЧП в настоящее время не предусмотрено, а возможности вовлечения научной инфраструктуры в проекты образования, промышленности, здравоохранения и иных традиционных сфер применения ГЧП существенно ограниченны, что не только не отвечает потребностям и задачам инновационного развития российской экономики, но и идет вразрез с ними.

Полагаем, что необходимо внести изменения в Закон № 115-ФЗ и Закон № 224-ФЗ в части признания за объектами науки (объектами, предназначенными для научной и/или научно-технической деятельности[10]) статуса самостоятельного объекта концессионного соглашения и соглашения о ГЧП. Кроме того, в данные законы стоит внести отдельные положения, допускающие участие государственных (муниципальных) учреждений в подобных соглашениях на стороне публичного партнера, предусматривающие возможность как раздельной, так и совместной эксплуатации объектов научной инфраструктуры частным и публичным партнерами, а также возможность использования частным партнером созданных (реконструированных) объектов научной инфраструктуры для осуществления инновационной и иной деятельности частного партнера, не препятствующей эксплуатации данной инфраструктуры в соответствии с соглашением о ГЧП (концессионным соглашением). В дополнение целесообразно предусмотреть гибкую модель распределения

[9] Данный вывод следует из ч. 13 ст. 3 Закона № 115-ФЗ, ч. 3, 5 ст. 6 Закона № 224-ФЗ.

[10] Здесь речь идет об объектах недвижимого и движимого имущества, предназначенных для осуществления научной и научно-технической деятельности. В отличие от объектов информационных технологий, результаты интеллектуальной деятельности, по нашему мнению, de lege ferenda не должны становиться самостоятельным объектом концессии и ГЧП. Создание и использование результатов интеллектуальной деятельности, а также приобретение, осуществление и распоряжение соответствующими интеллектуальными правами на них, по нашему мнению, вполне укладывается в модели лицензионного договора, договора об отчуждении исключительного права и договоров о выполнении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, предусмотренных Гражданским кодексом РФ.

исключительных прав и прав использования результатов интеллектуальной деятельности, созданных при осуществлении деятельности по такому соглашению.

3. Выводы. Подводя итоги, еще раз отметим существенный дисбаланс между потребностями экономического и инновационного развития нашей страны и тем законодательным регулированием, которое фактически ограничивает потенциал такого развития. Поставленные руководством России инфраструктурные задачи, в том числе по национальным проектам «Образование» и «Наука», невозможно решить без реализации ряда крупных, капиталоемких проектов с привлечением значительных инвестиций, опыта и навыков управления, находящихся в распоряжении реального сектора экономики. Именно государственно-частное партнерство позволяет раскрыть данный потенциал, в связи с чем, по нашему мнению, государство должно предпринять все зависящие от него меры, чтобы устранить необоснованные барьеры и ограничения для расширения практики применения данного инструмента. Стратегически образование и наука являются ценнейшими и наиболее перспективными объектами для инвестиций. Достаточно привести статистику Организации экономического сотрудничества и развития, в соответствии с которой до 2030 г. количество молодых людей 25–35 лет с высшим образованием должно вырасти более чем в два раза (How is the global talent pool changing… 2015, 1). Принимая это во внимание, хочется надеяться, что Россия сыграет значительную роль в мировой конкуренции в области технологий, талантов и кадровых ресурсов, которые лягут в основу отечественной экономики и создадут фундамент для устойчивого развития российского государства и общества на многие десятилетия.

Библиография

Белицкая, Анна В. 2011. «Правовой механизм осуществления государственно-частного партнерства в социальной сфере». *Российский ежегодник предпринимательского (коммерческого) права* 5: 202–213.

Килинкаров, Владимир В. 2018. «Актуальные проблемы и тенденции в практике разрешения споров в сфере публично-частного партнерства в России». *Вестник экономического правосудия Российской Федерации* 4: 62–103.

Килинкаров, Владимир В. 2016. «Новый закон о публично-частных партнерствах в России: история принятия и перспективы применения». *Закон* 9: 107–116.

Попондопуло, Владимир Ф., Наталья А. Шевелева (ред.). 2015. *Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты*. М.: Infotropic.

"How is the global talent pool changing (2013, 2030)?". 2015. *Educational Indicators in Focus* 31: 1–4. Accessed November 20, 2018. http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%2031%20(2015)--ENG--Final.pdf.

Jarvis, Paul. 2017. "Study Notes". *Partnerships Bulletin* 22: 22.

Jarvis, Paul. 2016. "Survival of the Fittest". *Partnerships Bulletin* 21: 30.

"Universities Fit for the Future: How to thrive in a skills-focussed economy". 2018. *Balfour Beatty Paper*. Accessed January 1, 2018. https://www.balfourbeatty.com/media/317083/university-paper_spreads_v3.pdf.

Статья поступила в редакцию 30 ноября 2018 г.;
рекомендована в печать 15 февраля 2019 г.

Контактная информация:

Килинкаров Владимир Витальевич — канд. юрид. наук; vladimir.kilinkarov@dentons.com

Public-private partnership in higher education and science in Russia*

V. V. Kilinkarov

Dentons Law Company,
32–34, lit. A, Nevsky pr., St. Petersburg, 191011, Russian Federation

For citation: Kilinkarov Vladimir V. 2019. "Public-private partnership in higher education and science in Russia". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 2: 210–225.
https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.202

This article represents the first study of legal problems and the potential development of public-private partnerships (PPP) in science and higher education in Russia. The author considers PPP to be the most flexible and promising instrument for attracting private investments for such infrastructure, which support required enhancement of cooperation between scientific and educational institutions and real companies, and therefore facilitates achieving national goals and strategic tasks for the development of science in the Russian Federation. Compared to ordinary models of cooperation between the public and private sectors, this approach represents closer cooperation of scientific and educational potential of the public sector with investment, technology, and industrial resources from the private sector. At the same time, the government and universities themselves, competing for students and financing, more than ever require resources for infrastructure development. The author analyses advantages of PPP models for both the private and public sectors, general conditions for development of this mechanism in the country, and how public-private partnership in the traditional sense in higher education and science in Russia has better prospects than elsewhere, such as Great Britain, where higher education is private and in the best case partially financed from the public budget. Furthermore, the government does not play a considerable role in managing educational organizations and does not own its facilities. At the same time, considerable disbalances between needs of economic and innovative development of the country and the quality of PPP legislation is clearly noted, as well as particular legislative problems, and the author provies recommendations on how to improve laws.

Keywords: public-private partnership, municipal-private partnership, PPP, concession, public-private partnership agreement, concession agreement, infrastructure project, higher education, science.

References

Belitskaia, Anna V. 2011. "Pravovoi mekhanizm osushchestvleniia gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sotsial'noi sfere" ["The legal mechanism of public-private partnership implementation in social sphere"]. *Rossiiskii ezhegodnik predprinimatel'skogo (kommercheskogo) prava* [*Russian Annual of Entrepreneurial (Commercial) Law*] 5: 202–213. (In Russian)

"How is the global talent pool changing (2013, 2030)?". 2015. *Educational Indicators in Focus* 31: 1–4. Accessed November 20, 2018. http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%2031%20(2015)--ENG--Final.pdf.

Jarvis, Paul. 2017. "Study Notes". *Partnerships Bulletin* 22: 22.

Jarvis, Paul. 2016. "Survival of the Fittest". *Partnerships Bulletin* 21: 30.

Kilinkarov, Vladimir V. 2018. "Aktual'nye problemy i tendentsii v praktike razresheniia sporov v sfere publichno-chastnogo partnerstva v Rossii" ["Relevant issues and tendencies in dispute resolution

* The study is a part of the St. Petersburg State University's Project No. 14.39.899.2017 "Improving the legal regulation of public-private partnership in the scientific sphere and in the field of education".

practice in Russian public-private partnership"]. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiia Rossiiskoi Federatsii* [*Russian Federation's Economic Justice Newsletter*] 4: 62–103. (In Russian)
Kilinkarov Vladimir V. 2016. "Novyi zakon o publichno-chastnykh partnerstvakh v Rossii: istoriia priniatiia i perspektivy primeneniia" ["New law on public-private partnerships in Russia: History of adoption and application prospects"]. *Zakon* [*The Law*] 9: 107–116. (In Russian)
Popondopulo, Vladimir F., Natal'ia A. Sheveleva (eds). 2015. *Publichno-chastnoe partnerstvo v Rossii i zarubezhnykh stranakh: pravovye aspekty* [*Public-private partnership in Russia and abroad: legal aspects*]. Moscow: Infotropic. (In Russian)
"Universities Fit for the Future: How to thrive in a skills-focussed economy". 2018. *Balfour Beatty Paper.* Accessed January 1, 2018. https://www.balfourbeatty.com/media/317083/university-paper_spreads_v3.pdf.

Received: November 30, 2018
Accepted: February 15, 2019

Author's information:

Vladimir V. Kilinkarov — PhD; vladimir.kilinkarov@dentons.com