

УДК 351.82:338.24

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.43>

Н. О. Шевченко

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

В. В. Мареніченко

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

Н. Ю. Волокітіна

аспірант кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОСВІТНІЙ СФЕРІ

Проаналізовано понятійно-категоріальний апарат державно-приватного партнерства. Визначено основні проблеми реалізації державно-приватного партнерства в сфері освіти. Запропоновано встановлення на законодавчому рівні чіткої юридичної позиції щодо власності, структури оподаткування та регулювання потенційних конфліктів інтересів державно-приватного партнерства.

Для ефективного функціонування системи державно-приватного партнерства в освіті необхідно забезпечити підвищення кваліфікації публічних службовців. Існує необхідність у забезпеченні прозорих конкурсних процедур доступу учасників ринку до механізмів державно-приватного партнерства. Визначено основні фактори, які перешкоджають розвитку державно-приватного партнерства в освіті. Зокрема, акцентовано увагу на відсутності фінансової зацікавленості комерційних організацій.

Визначено основні можливості державно-приватного партнерства в освітній сфері. Так, для державної системи освіти виділено апробацію застосування нових для освітніх структур організаційно-правових форм альянсу з бізнесом і вдосконалення системи управління в сфері інноваційної діяльності. Для інвестора визначена можливість участі у навчально-науковій та управлінській діяльності навчального закладу відповідно до передового міжнародного досвіду з позицій кінцевого споживача результатів праці навчального закладу та інвестора. Для освітнього закладу виділено створення додаткових можливостей для багатоканального фінансування і розвитку матеріально-технічної бази.

Досліджено світовий досвід застосування практики державно-приватного партнерства в освітній сфері. Визначено, що у розвинених країнах сформовані спеціальні інституційні структури, які координують діяльність із розвитку державно-приватного партнерства. В результаті проведених досліджень як механізм удосконалення державно-приватного партнерства в освітній сфері запропоновано формування єдиного (загального) фонду цільового капіталу, який спрямований на підтримку всіх освітніх установ, які входять у партнерство. Формування загального фонду для кількох освітніх закладів шкільної освіти дозволяє долати малопотужність кожного з них за рахунок концентрації та об'єднання ресурсів. Також запропоновано реалізацію такої форми державно-приватного партнерства як аутсорсинг у діяльності шкіл, що дозволить не просто оптимізувати витрати, але й підвищити рівень і якість самої освіти.

Ключові слова: аутсорсинг, державно-приватне партнерство, освітні послуги, проєкт, школа.

Постановка проблеми. Нині система освіти повинна розвиватися відповідно до принципів, закладених в основу інноваційного розвитку: створення наукоємної продукції, застосування сучасних технологій, підвищення конкурентоспроможності людини, що базується на цілісності особистості, моральних принципах, наявності знань і вмінь ці знання застосовувати, здатності людини вчитися і розвиватися. Цільовим вектором є створення умов для мінімального розриву між системою освіти і потребами економіки. Наразі в нашій країні, як і в усьому світі, як ніколи гостро стоїть завдання виховання конкурентоспроможної особистості, що не можливо без сучасної та потужної освітньої сфери в країні. Насамперед цьому має сприяти створення умов для реалізації механізмів державно-приватного партнерства, спрямованого на гармонійне врахування інтересів усіх зацікавлених сторін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти сутності державно-приватного партнерства, а також процеси його формування і технології функціонування в освітній сфері, питання розвитку освіти з точки зору форми споживання освітніх послуг вивчаються багатьма дослідниками, серед яких М. Гедз, Е. Йескомб, Г. Конг, О. Москвічова, М. Резниченко, О. Сімсон, Дж. Стартін та інші. У їхніх роботах розкрито теоретичні аспекти регулювання взаємодії на рівні загальних підходів для окремих аспектів розвитку державно-приватного партнерства. Однак у результаті удосконалення інструментів державно-приватного партнерства в освітній сфері в різних країнах світу з'являються нові вектори розвитку цього питання.

Мета статті – пошук механізмів та інструментів удосконалення державно-приватного партнерства в освітній сфері.

Виклад основного матеріалу. Державно-приватне партнерство визначають економічним інститутом, який на макrorівні представляє збалансовану систему формалізації і узгодження різного роду інтересів суб'єктів господарювання в особі держави і бізнесу; на мікрорівні ця система дозволяє об'єднати ресурси і мінімізувати

ризик при реалізації різних проєктів, в тому числі і в освітній галузі, забезпечуючи максимально можливий соціально-економічний ефект [2]. «Зелена книга» Європейської Комісії щодо державно-приватного партнерства визначає це поняття як різні форми співпраці між органами державної влади та діловим співтовариством, метою яких є забезпечення фінансування, будівництва, реконструкції, управління та обслуговування інфраструктури чи надання послуг [6].

На думку М. Гедза, термін «державно-приватне партнерство» з'явився в США спочатку у зв'язку з реалізацією спільного фінансування освітніх програм у державному та приватному секторах, а далі у фінансуванні комунальних послуг [1]. Але більш широкого контексту цей термін набув у 1960-х рр. для визначення співпраці партнерів із державного та приватного секторів.

На думку Н. Резниченко, державно-приватне партнерство є набором моделей побудови стосунків між державою і приватним сектором для спільної реалізації проєктів по створенню інфраструктури суспільного сектора або надання послуг на його основі, в рамках яких відбувається розподіл обов'язків, прав і ризиків, а також заходи фінансового залучення сторін у проєкт [3].

За дослідженнями О. Сімсон, державно-приватне партнерство є правовою моделлю гармонізації публічних і приватних інтересів в інноваційній сфері. Воно постає як сукупність правовідносин і є безпосереднім конкретним договором або інституцією (юридичною особою чи іншою структурою), тобто організаційно-інституціональною формою відносин [4].

Деякі зарубіжні вчені визначають державно-приватне партнерство як ділове співробітництво в довгостроковій перспективі між владою та приватним сектором з метою забезпечення державних послуг [7; 9].

Світовий досвід показує, що державно-приватне партнерство є одним зі способів ефективної реалізації економічних і соціальних проєктів. До основних проблем реалізації державно-приватного партнерства у сфері освіти можна віднести такі:

1. Механізми державно-приватного партнерства в сфері освіти до цих пір не опрацьовані належним чином на законодавчому рівні. У законодавстві щодо державно-приватного партнерства є певні прогалини. Зокрема, необхідна чітка юридична позиція щодо власності, структури оподаткування та регулювання потенційних конфліктів інтересів. Слід також встановити прийнятну структуру для прийняття державним сектором пов'язаних ризиком обов'язків.

2. Для ефективного функціонування системи державно-приватного партнерства в освіті нині необхідно забезпечити підвищення кваліфікації публічних службовців. Велика увага повинна приділятися підвищенню професійного рівня менеджерів, які безпосередньо відповідають за реалізацію проєктів, здійснення консультативної підтримки реалізації проєктів на регіональному та місцевому рівнях.

3. Необхідне забезпечення прозорих конкурсних процедур доступу учасників ринку до механізмів державно-приватного партнерства.

До основних факторів, які перешкоджають розвитку державно-приватного партнерства в освіті, відносяться:

- 1) недосконалість законодавчої бази;
- 2) відсутність фінансової зацікавленості комерційних організацій;
- 3) високий ризик для реалізації проєктів;
- 4) нестача висококваліфікованих фахівців в області створення і управління проєктами в рамках державно-приватного партнерства в освіті.

За умови вирішення перерахованих вище проблем державно-приватного партнерства в освіті є можливість забезпечити:

- 1) для державної системи освіти:
 - розвиток ринку і посилення добросовісної конкуренції на ринку освітніх послуг;
 - апробація застосування нових для освітніх структур організаційно-правових форм альянсу з бізнесом;
 - вироблення пропозицій щодо подальшого вдосконалення нормативно-правової бази реформування школи;
 - тиражування передового досвіду;
 - відпрацювання механізмів багатоканального фінансування;

- апробація і широке впровадження механізмів взаємодії освітніх установ і роботодавців;

- вдосконалення системи управління в сфері інноваційної діяльності (відпрацювання змісту і методик адміністрування, підготовки і підвищення кваліфікації управлінських фахівців);

2) для інвестора:

- участь у навчально-науковій і управлінській діяльності навчального закладу відповідно до передового міжнародного досвіду з позицій кінцевого споживача результатів праці навчального закладу та інвестора;

- створення та вдосконалення освітніх стандартів, навчальних планів і програм, підготовка висококваліфікованих кадрів з урахуванням потреб ринку праці;

- створення і розвиток на базі навчальних закладів освітньо-виробничо-технологічної інфраструктури інноваційної діяльності компаній;

- можливість залучення учнів і професорсько-викладацького складу до виконання в процесі навчання науково-дослідних робіт і підготовки проєктів для вирішення проблем конкретного бізнесу;

3) для освітнього закладу:

- створення додаткових можливостей для багатоканального фінансування і розвитку матеріально-технічної бази навчального закладу;

- створення нової моделі інтегрованого освітнього комплексу (якісний менеджмент, нова інфраструктура, технології та напрями підготовки учнів і викладачів);

- відпрацювання нових моделей навчально-наукової, виробничої та інституційної інтеграції;

- розвиток ринку освітніх послуг.

На відміну від інших галузей, приватно-державне партнерство в освіті немає стандартних видів діяльності. Вони варіюються залежно від потреби різних секторів освіти:

- надання послуг з управління освітньою установою;

- будівництво навчальних закладів;

- забезпечення інформаційних технологій;

- організація харчування у навчальних закладах та інші соціальні послуги;

– оснащення обладнанням для занять мистецтвом, музикою і спортом в установах освіти.

Конкретним прикладом державно-приватного партнерства в освіті є проєкт «Школа 21 століття», якою керує Рада Східного Ренфрушера, включно зі стратегією закупівлі, економічною оцінкою, планом оцінки проєкту, моніторингом.

У Канаді місцевий уряд вніс поправки в Муніципальний закон, щоб спростити створення державно-приватного партнерства між муніципальною владою і приватним сектором. Це дозволило усунути деякі обмеження при створенні різних форм співпраці. Однак, як підкреслюють експерти, необхідна організаційна та методична підтримка для того, щоб допомогти органам місцевої влади оцінити нові форми надання послуг і створити такі партнерства, які будуть ефективно діяти в інтересах суспільства [8].

У Сполучених Штатах Америки державно-приватне партнерство використовується близько 200 років. Як вважають експерти, багато в чому завдяки подібному партнерству держава з приватним бізнесом пододала наслідки Великої депресії в сфері інфраструктури.

Наприклад, уряд американського штату Гаваї передав у власність приватним девелоперським компаніям будівлі місцевих шкіл. Вони за свій рахунок провели повну реконструкцію навчальних закладів і потім передали їх у лізинг уряду штату з правом викупу вкінці терміну оренди. Державно-приватне партнерство в освіті США реалізується і для так званих привілейованих навчальних закладів, які працюють у партнерстві з некомерційними, комерційними і державними організаціями та використовують людські, фінансові та організаційні ресурси для власного розвитку.

Експерти вважають, що всім освітнім організаціям слід перейняти цей досвід, оскільки саме партнерства допомогли подолати існуючі труднощі і досягти цілей, збагачуючи навчальні плани, розширюючи викладацький досвід і допомагаючи учням групи ризику залишитися в стінах навчального закладу. Типи партнерів, з якими взаємодіють освітні організації,

різні, але здебільшого це університети, музеї, місцеві бізнеси, урядові органи. Вони надають фінансові, людські, фізичні та організаційні ресурси.

Американські дослідники підкреслюють, що освіта найбільш ефективна тоді, коли вона залучає інших учасників: приватний сектор, неурядові об'єднання і асоціації громадянства, незалежних експертів, сім'ї. Такий підхід пояснюється тим, що різні сектори суспільства мають відмінні ключові компетенції і різні ресурси. У сфері освіти США вклади приватного сектора включають у себе:

- 1) участь у навчанні персоналу компаній;
- 2) надання стипендій і стажувань учням – майбутнім працівникам фірм;
- 3) надання на безоплатній основі навчальних матеріалів за своїм фаховим профілем [5].

Досвід низки країн Латинської Америки дозволяє виділити п'ять основних видів державно-приватного партнерства, які виявилися життєздатними в місцевих умовах. Здебільшого такі види партнерства запозичені зі світової практики розвинутих країн:

1) Management Contracts – контракт уряду з приватним сектором на управління (в тому числі, на прийняття стратегічних рішень) існуючою інфраструктурою сектора громадських послуг (наприклад, по типу контрактних навчальних закладів у США);

2) Operational Contracts – контракт уряду з приватним сектором на оперативне управління існуючою інфраструктурою сектора громадських послуг (наприклад, по типу контрактних навчальних закладів у США; концесійні навчальні заклади / Concession Schools, Bogot);

3) Service Delivery Contracts – контракт уряду з приватним сектором на довірче управління специфічними видами сервісу (to deliver a specified service / set) існуючої інфраструктури сектора громадських послуг (наприклад, урядове спонсорвання студентів приватних навчальних закладів, альтернативне навчання, навчання за контрактом);

4) Provision of Infrastructure – контракт уряду з приватним сектором на проєктування, будівництво, фінансування і

оперативне управління освітньою інфраструктурою, включно з навчальними закладами і кампусами (наприклад, приватний фінансовий проєкт «Нові школи» в Австралії / "New Schools" Private Finance Project, Australia);

5) Auxiliary Services Contracts / Professional Services – контракт уряду з приватним сектором на реалізацію окремих інформаційних і консалтингових функцій в області розробки змісту освіти.

В Австралії використовується кілька різних моделей управління та державного фінансування приватних шкіл. Це гранти, субсидії, спонсорство, грошові пожертви, спільні інвестиції, партнерства і договірні угоди. Слід зазначити, що в розвинених країнах сформовані спеціальні інституційні структури, які координують діяльність із розвитку приватно-державного партнерства. Наприклад, у Шотландії – це Единбурзька Рада з державно-приватного партнерства; в Нідерландах – це СОГО, структура, яка консолідує 22 організації-розробників професійних стандартів, що відповідають, в тому числі, за безперервне оновлення змісту професійної освіти відповідно до вимог галузевих ринків праці. У Великобританії Державна Рада з NCVQ (національних професійних кваліфікацій) визначила провідні організації для вироблення загальнодержавних стандартів компетентностей, які складаються з представників торгівлі та промисловості і разом з представниками освіти розробляють професійні та освітні стандарти для сектора довузівської професійної освіти.

Отже, з огляду на недостатню ефективність формування та реалізації державно-приватного партнерства в Україні необхідним стає залучення досвіду розвинених країн. Важливими напрямками впровадження досвіду мають стати інституційна структура, законодавство, ефективний розподіл ризиків і функцій, підвищення рівня кваліфікації публічних службовців, розробка механізмів вибору форм реалізації та фінансування проєктів, створення сприятливого середовища для реалізації державно-приватного партнерства як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Державно-приватне партнерство не розглядається як самоціль, а слугує засобом вирішення таких актуальних завдань системи освіти, як підвищення ефективності використання наявних у системі освіти ресурсів через кваліфіковану систему управління з метою підвищення можливостей отримання якісної освіти дітьми з різними (в тому числі спеціальними) освітніми потребами; об'єднання (комбінування) і залучення ресурсів для підвищення якості освітніх послуг.

Відповідно до можливостей, які надаються законодавством, може бути сформований і єдиний (загальний) фонд цільового капіталу, спрямований на підтримку всіх освітніх установ, що входять у партнерство. Це допоможе об'єднати зусилля і ресурси для досягнення загального ефекту. Формування загального фонду для кількох освітніх закладів шкільної освіти дозволяє долати малопотужність кожного з них за рахунок концентрації та об'єднання ресурсів. У цьому випадку державно-приватне партнерство дозволяє інтегрувати бюджетні кошти, кошти підприємств, що спрямовуються на фінансування розвитку освітніх установ, соціальний пакет працівників і їхніх сімей, а також кошти спонсорів і благодійників.

Застосування такої форми державно-приватного партнерства, як аутсорсинг у діяльності шкіл дозволить у повному обсязі виконувати покладену на них навчальну функцію і займатися лише освітньою діяльністю. Це дасть змогу не просто оптимізувати витрати, але й підвищити рівень і якість самої освіти.

Висновки і пропозиції. Слід зазначити, що вже накопичено істотний вітчизняний і зарубіжний досвід із реалізації проєктів державно-приватного партнерства. Перед українськими фахівцями в цій сфері ставиться завдання з узагальнення, аналізу та вдосконалення механізмів державно-приватного партнерства на його основі. При цьому важливо не просто запозичувати успішні технології у зарубіжних колег, а кваліфіковано адаптувати їх з урахуванням соціальних, економічних, політичних особливостей. Також слід враховувати, що складна політична і економічна ситуація збільшує ризики

для всіх зацікавлених осіб, а їх грамотний розподіл і оцінка набувають першочергового значення.

Державно-приватне партнерство вже довело свою ефективність, сприяючи економії бюджетних коштів, залученню приватних інвестицій в економіку, вирішенню важливих для суспільства проблем. Однак лише розуміння потенціалу, закладеного в цій формі партнерства, не досить. Необхідне ведення активної діяльності із вдосконалення і доопрацювання законодавчої бази й інституційного середовища розвитку державно-приватного партнерства, обмін досвідом із зарубіжними фахівцями і зміцнення зв'язків з приватним сектором і громадянським суспільством.

Список використаної літератури:

- Гедз М.Й. Державно-приватне партнерство як механізм активізації модернізаційних процесів в Україні. *Ефективна економіка*, 2011. № 10. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2011_10_51.
- Москвічова О.С. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»*, 2015. Випуск 13. Частина 3. С. 50–52.
- Резниченко Н.В. Модели государственно-частного партнерства. *Журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия «Менеджмент»*, 2010. Випуск 4. С. 58–83.
- Сімсон О.Е. Правова модель державно-приватного партнерства як інструмент гармонізації публічних і приватних інтересів в інноваційній стратегії України : автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.04, 12.00.03 / О.Е. Сімсон; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 42 с.
- Fiscal Year 2019. Budget Summary and Background Information [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget19/summary/19summary.pdf>.
- Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en>.
- Klijin E.H. Institutional and strategic barriers to public private partnership: an analysis of Dutch cases / E.H. Klijin and G.R. Teisman. *Public Money and Management*. July, 2003. P. 137–146.
- Kong H. Something to Talk About: Regulation and Justification in Canadian Municipal Law. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://core.ac.uk/download/pdf/232617462.pdf>.
- Startin J. Comparing public – private partnerships for highway projects in the USA and the UK / EU: Applying lessons learned / J. Startin, A. Baxter, N. Harding. *Journal of Public Works & Infrastructure*, 2009. Vol. 1. № 4. P. 329–348.
- Yescombe E.R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. *London : Yescombe Consulting Ltd*, 2007. 368 p.

Shevchenko N., Marenichenko V., Volokitina N. Mechanisms for improving public-private partnership in the educational sphere

The conceptual and categorical apparatus of public-private partnership is analyzed. The main problems of public-private partnership in the field of education are identified. It is proposed to establish at the legislative level a clear legal position on property, tax structure and regulation of potential conflicts of interest of public-private partnership. Today it is necessary to provide advanced training for public servants for the effective functioning of the system of public-private partnership in education. There is a need to ensure transparent competitive procedures for market participants to access public-private partnership mechanisms.

The main factors hindering the development of public-private partnership in education are identified. In particular, attention is focused on the lack of financial interest of commercial organizations. The main possibilities of public-private partnership in the educational sphere are identified. Thus, for the state education system there is an approbation of the application of new for educational structures organizational and legal forms of alliance with business and improvement of the management system in the field of innovation.

The investor has the opportunity to participate in educational, scientific and managerial activities of the educational institution in accordance with the best international experience

from the standpoint of the end user of the results of the educational institution and the investor. The creation of additional opportunities for multi-channel financing and development of material and technical base is allocated for the educational institution. The world experience of application of the practice of public-private partnership in the educational sphere is studied. It is determined that in developed countries special institutional structures have been formed to coordinate the development of public-private partnerships.

As a result of the research, as a mechanism for improving public-private partnership in the field of education, the formation of a single (general) trust capital fund is proposed, which is aimed at supporting all educational institutions included in the partnership. The formation of a common fund for several educational institutions of school education allows to overcome the low capacity of each of them by concentrating and pooling resources. It is also proposed to implement such a form of public-private partnership as outsourcing in the activities of schools, which will not only optimize costs, but also improve the level and quality of education.

Key words: *outsourcing, public-private partnership, public services, project, school.*