

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

**Боднар Сергій Вікторович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри
правознавства ПВНЗ Вінницького фінансово-економічного університету**

УДК 342.9

In the article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of the current legislation, it is argued that the evaluation criteria, as well as the entire mechanism of its implementation, are aimed at finding out or monitoring the economic efficiency and (or) financial feasibility of the public-private partnership. However, in addition to financial criteria, it is necessary to develop and approve the following criteria: a) assessment of the educational quality of public-private partnership b) assessment of the impact of public-private partnership on the personnel potential of the national economy; c) assessment of the impact of public-private partnership on the scientific and pedagogical potential of higher education.

Key words: criteria, evaluation, efficiency, public-private partnership, higher education.

În articol, pe baza analizei opiniilor științifice ale oamenilor de știință și a normelor legislației actuale, se susține că criteriile de evaluare, precum și întregul mecanism de implementare a acestuia, vizează aflarea sau monitorizarea eficienței economice. și (sau) fezabilitatea financiară a parteneriatului public-privat. Cu toate acestea, pe lângă criteriile financiare, este necesară elaborarea și aprobarea următoarelor criterii: a) evaluarea calității educaționale a parteneriatului public-privat b) evaluarea impactului parteneriatului public-privat asupra potențialului de personal al economiei naționale. ; c) evaluarea impactului parteneriatului public-privat asupra potențialului științific și pedagogic al învățământului superior.

Cuvinte cheie: criterii, evaluare, eficiență, parteneriat public-privat, învățământ superior.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, аргументовано, що критерії оцінювання, як власне і весь механізм його здійснення, орієнтовані на з'ясування чи моніторинг економічної ефективності та (або) фінансової доцільності державно-приватного партнерства. Втім, окрім фінансових критеріїв необхідно розробити і затвердити критерії: а) оцінки освітньої якості державно-приватного партнерства б) оцінки впливу державно-приватного партнерства на кадровий потенціал національної економіки; в) оцінки впливу державно-приватного партнерства на науковий і педагогічний потенціал вищої освіти.

Ключові слова: критерії, оцінювання, ефективність, державно-приватне партнерство, вища освіта.

Постановка проблеми. Державно-приватне партнерство у сфері вищої освіти – це складний та ресурсно витратний процес. А відтак, необхідним та надважливим питанням є оцінка його ефективності. Оцінювання якості державно-приватного партнерства у сфері

вищої освіти необхідне для виявлення слабких і сильних місць цієї співпраці, для її коригування і справедливої критики, для обґрунтованого постановлення питання про ступінь професійної відповідності і рівень суспільної відповідальності суб'єктів, які займаються за-

безпеченням зазначеного партнерства. Одним із основних, вкрай важливих і неодмінних елементів будь-якого оцінювання є критерії, за якими воно власне здійснюється. Вивченню останніх і буде присвячене представлене наукове дослідження.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із функціонуванням інституту державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти, у своїх наукових працях розглядали: С.Д. Данасарова, І.О. Дьоміна, В.П. Горин, В.М. Іванова, А.М. Карпенко, Г.О. Комарницька, О.С. Москічова, М. І. Крупка, Л.В. Підвашецька, А.В. Пшонка, Р.В. Хусаїнов та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, в науковій літературі фактично недослідженою є проблематика оцінювання якості державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає у тому, щоб встановити критерії оцінювання якості державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити загальнотеоретичні підходи щодо тлумачення поняття критерій; здійснити аналіз норм чинного законодавства, норми якого спрямовані на врегулювання досліджуваного питання; запропонувати авторське бачення стосовно того, за якими саме критеріями слід оцінювати якість державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти.

Наукова новизна дослідження. Наукова новизна роботи полягає у тому, що в статті вперше здійснено комплексний аналіз критеріїв оцінювання якості державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження, слід відзначити, що взагалі, критерій це ознака, на основі якої проводиться оцінка, визначення або класифікація чогось; мірило, вимірювання показників якості, діяльності, функціонування, структури, ефективності, ієрархії тощо; цінності або стандарти, якими керуються, коли ухвалюють рішення або аргументують думки, вчинки у сфері державного управління [1, с.357]. Тобто критерій оцінювання якості державно-приватного партнерства – мірило, за яким (або на

підставі якого) з'ясовуються показники зазначеної якості. Критерії являють собою істотні, у ряді випадків комплексні показники, що дають змогу визначити, класифікувати, оцінити ті чи інші значущі аспекти діяльності [1, с.357]. В.П. Тронь наголошує на тому, що критерії повинні відповідати певним вимогам, для того щоб забезпечувати належне оцінювання, до кола цих критеріїв науковець відніс наступні: критичність, тобто критерій повинен бути чутливим до зміни альтернатив, які він оцінює; повнота, тобто він (критерій) має бути здатним визначати ступінь досягнення загальної мети, охоплювати всі важливі аспекти проблеми, мати інтегральний характер; вимірність, тобто бути або кількістю (мати розмірність), або якістю (порівняння в чомусь), бажано, щоб ці чинники визначалися без суттєвих затрат часу, фінансів і зусиль; дієвість, коли головним у виборі є дія, то і критерій повинен слугувати цій меті, але, цілком слушно зауважує дослідник, треба не забувати про багато питань нетехнічного характеру, які можуть зробити вибір критерію недійсовим з міркувань політичних, соціальних, моральних тощо [1, с.357]. З метою з'ясування критеріїв та порядку оцінювання державно-приватного партнерства, звернемося до положень: Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI [2], Постанови КМУ «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» від 11.04.2011 р. № 384 [3], наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» від 30.01.2017 р. № 95. Аналіз змісту цих нормативно-правових документів свідчить про те, що критерії оцінювання, як власне і весь механізм його здійснення, орієнтовані з'ясування чи моніторинг економічної ефективності та (або) фінансової доцільності державно-приватного партнерства. Так, для прикладу, у вище загаданому законі № 2404-VI від 01.07.2010 р. закріплено, що аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства проводиться на підставі пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства шляхом: 1) детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслід-

ків здійснення державно-приватного партнерства за результатами аналізу: економічних та фінансових показників фінансової моделі реалізації державно-приватного партнерства; соціальних наслідків реалізації державно-приватного партнерства, включаючи поліпшення якості послуг та рівень забезпечення попиту товарами (роботами і послугами); екологічних наслідків реалізації державно-приватного партнерства з урахуванням можливого негативного впливу на стан довкілля; 2) обґрунтування вищої ефективності проекту із залученням приватного партнера порівняно з реалізацією проекту без такого залучення; 3) виявлення видів ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ризиками; 4) визначення форми здійснення державно-приватного партнерства; 5) визначення соціально-економічних та екологічних перспектив після закінчення дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства. При цьому зазначений аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства проводиться щодо об'єктів: державної власності – центральним або місцевим органом виконавчої влади, що здійснює відповідно до закону функції з управління відповідними об'єктами державної власності, а якщо такого органу не визначено – центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державно-приватного партнерства; комунальної власності – виконавчим органом місцевого самоврядування, уповноваженим відповідною сільською, селищною, міською, районною чи обласною радою, а якщо такого органу не визначено – виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради чи виконавчим апаратом районної, обласної ради; що належать Автономній Республіці Крим, – органом, уповноваженим Радою міністрів Автономної Республіки Крим, а якщо такого органу не визначено – Радою міністрів Автономної Республіки Крим [2]. У двох інших підзаконних актах, Постанові КМУ «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» від 11.04.2011 р. № 384 [3] та наказі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Деякі питання проведен-

ня аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» від 30.01.2017 р. № 95 [4]. Ця Методика застосовується під час проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства уповноваженим органом щодо проведення аналізу ефективності (далі – уповноважений орган) на підставі пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства. Уповноваженим органом є: для об'єктів державної власності – центральний орган виконавчої влади, що виконує відповідно до закону функції з управління відповідними об'єктами державної власності, а в разі якщо такого органу не визначено, – Мінекономрозвитку; для об'єктів комунальної власності – виконавчий орган місцевого самоврядування, уповноважений відповідною сільською, селищною, міською, районною чи обласною радою, а в разі якщо такого органу не визначено, – виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради чи виконавчий апарат районної, обласної ради; для об'єктів, що належать Автономній Республіці Крим, – орган, уповноважений Радою міністрів Автономної Республіки Крим, а в разі якщо такого органу не визначено, – Рада міністрів Автономної Республіки Крим [4].

Аналіз ефективності проводиться за результатами розгляду концептуальної записки та техніко-економічного обґрунтування шляхом [4]:

1) детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних результатів здійснення державно-приватного партнерства за результатами аналізу: економічних і фінансових показників реалізації державно-приватного партнерства (чистої приведеної вартості здійснення державно-приватного партнерства, внутрішньої норми рентабельності, індексу прибутковості, дисконтованого періоду окупності, розрахованих як для проекту в цілому, так і для заінтересованих осіб); соціальних результатів реалізації державно-приватного партнерства, включаючи підвищення якості послуг та рівня забезпечення попиту на товари (роботи і послуги); екологічних результатів реалізації державно-приватного партнерства з урахуванням можливого негативного впливу на стан навколишнього природного середовища;

2) обґрунтування підвищення ефективності проекту в разі його реалізації із залученням приватного партнера порівняно з реалізацією проекту без такого залучення (шляхом порівняння, у тому числі порівняння показників економічної ефективності);

3) виявлення видів ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ризиками;

4) визначення форми здійснення державно-приватного партнерства;

5) визначення соціально-економічних та екологічних перспектив після закінчення строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства [4].

За результатами аналізу ефективності уповноваженим органом складається висновок, що містить: інформацію щодо проекту (стислий опис ініціатора пропозиції; мету проекту, що пропонується для реалізації на умовах державно-приватного партнерства; інформацію про об'єкт державно-приватного партнерства; інформацію про наявність земельної ділянки та прав щодо неї, а також можливість оформлення прав на таку ділянку; обґрунтування необхідності реалізації проекту з огляду на загальносуспільні інтереси; проблеми, що передбачається розв'язати в результаті реалізації проекту; відповідність мети проекту пріоритетам державної/регіональної політики у відповідній сфері; відповідність проекту ознакам державно-приватного партнерства, визначеним законодавством; розрахункову вартість проекту, ураховуючи витрати на його розроблення та реалізацію; запропонований строк дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства; пропонувані джерела фінансування; наявність заінтересованості потенційних інвесторів у реалізації проекту за результатами проведення аналізу заінтересованості приватного бізнесу в реалізації проекту (у разі якщо ініціаторами підготовки пропозиції є центральні або місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування чи органи Автономної Республіки Крим)); інформацію про соціально-економічні та екологічні результати здійснення державно-приватного партнерства (результативні показники, що мають бути досягнуті приват-

ним партнером згідно з договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства; основні вимоги до товарів (робіт, послуг), що надаватимуться згідно з договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства (розширення доступності, підвищення якості послуг або рівня забезпечення попиту на товари (роботи і послуги) тощо)); вигодоотримувачів; соціальні та економічні вигоди і наслідки реалізації проекту; його очікуваний вплив на навколишнє природне середовище, у тому числі застереження щодо необхідності проведення екологічної експертизи проекту (у разі необхідності); відомості про фактори, що обумовлюють підвищення ефективності реалізації проекту на умовах державно-приватного партнерства порівняно з іншими механізмами (наявність альтернативних варіантів реалізації проекту, ураховуючи фінансування з бюджету та залучення запозичень [4].

Ми безумовно згодні із тим, що якість державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти має оцінюватися, в тому числі з позиції економічної та матеріально-фінансової доцільності й корисності такої співпраці, однак ми не будемо детально зупинятися на цьому боці оцінювання, оскільки характеристики та окремим проблемним аспектам оцінювання економічної та фінансової ефективності державно-приватного партнерства, зокрема критеріям і методиці, а також формам його здійснення, приділено вже досить багато уваги дослідниками. Натомість, ми вважаємо за потрібне, звернути увагу на деякі інші (окрім фінансово-економічних) важливі моменти оцінювання якості досліджуваного партнерства, а саме:

1) необхідно розробити і затвердити критерії: а) оцінки освітньої якості державно-приватного партнерства: чіткість, актуальність та досяжність мети державно-приватного партнерства. Мета має бути конкретною, відповідати викликам сьогодення і перспективам розвитку вищої освіти в Україні, крім того вона має бути реальною, тобто досяжною з огляду на наявні ресурси та можливості сторін співпраці; адекватність завдань державно-приватного партнерства, напрямків і форм взаємодії його сторін. Ті проблемні питання, які сторони мають вирішити на шляху до

мети, а також способи і форми їх розв'язання у межах досліджуваного співробітництва, мають відповідати меті та іншим принциповим засадам державно-приватного партнерства, а також вищої освіти в цілому; сприяння державно-приватного партнерства належній реалізації та підвищенню освітніх стандартів; б) оцінки впливу державно-приватного партнерства на кадровий потенціал національної економіки: розвиток та вдосконалення існуючих, а також створення нових професійних стандартів; орієнтованість співробітництва на реальне забезпечення випускників закладів вищої освіти робочими місцями; створення і запровадження нових, а також удосконалення і розвиток існуючих механізмів заохочення, стимулювання випускників закладів вищої освіти до подальшої реалізації своїх трудових і творчих здібностей за фахом; в) оцінки впливу державно-приватного партнерства на науковий і педагогічний потенціал вищої освіти: наявність механізмів, заходів стимулювання та заохочення педагогічних і науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти до професійного розвитку, підвищення кваліфікації; організація та проведення спільних наукових і науково-практичних заходів;

2) доцільно розробити і запровадити форми та методи оцінювання за вище наведеними критеріями. Процедура оцінювання якості державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти повинна передбачати: а) аналіз статистичних показників набору студентів та навчальної успішності осіб, які отримують вищу освіту; б) аналіз задоволеності роботодавців рівнем професійної підготовки студентів; в) вивчення позицій (думок) керівництва закладів вищої освіти, наукових, педагогічних та науково-педагогічних працівників цих закладів; г) вивчення думки абітурієнтів і студентів закладів вищої різних форм навчання.

Звісно ж, для того, щоб означені дані та відомості мали цінність для мети нашого до-

слідження, вони мають аналізуватися у порівнянні із тими показниками, що існували до реалізації заходів державно-приватного партнерства.

Висновок. Підсумовуючи вище викладене, мусимо констатувати те, що на сьогодні ми маємо в Україні дещо односторонній механізм оцінювання державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти, який орієнтований переважно на з'ясування його фінансово-економічної ефективності, при тому, що зміст численних меморандумів про співпрацю, укладених між МОН України та різними приватними суб'єктами, досить переконливо свідчить про те, що сторони взаємодії мають на меті підвищення якості та актуальності вищої освіти, розвиток і зміцнення її потенціалу. В силу зазначеного, досить важливим питанням удосконалення та розвитку організаційно-правових засад державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти є перегляд і поліпшення підходів до визначення критеріїв, форм і методів оцінки цього партнерства.

Література

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
2. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed20180610#Text>
3. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства: Постанова КМУ від 11.04.2011 р. № 384 / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-п/ed20161125#Text>
4. Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 30.01.2017 р. N 95