

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ 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, the author's definition of the concept of public-private partnership in the field of higher education is proposed. The key aspects that most fully and meaningfully reveal the essence and purpose of public-private partnership in the field of higher education are highlighted.

Keywords: partnership, public-private partnership, sphere of higher education.

În articol, pe baza analizei opiniilor științifice ale oamenilor de știință și a normelor legislației actuale, se propune definiția de către autor a conceptului de parteneriat public-privat în domeniul învățământului superior. Sunt evidențiate aspectele cheie care dezvăluie cel mai pe deplin și mai semnificativ esența și scopul parteneriatului public-privat în domeniul învățământului superior.

Cuvinte cheie: parteneriat, parteneriat public-privat, sfera învățământului superior.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, запропоновано авторське визначення поняття державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти. Виділено ключові аспекти, які найбільш повно та змістовно розкривають сутність та призначення державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти.

Ключові слова: партнерство, державно-приватне партнерство, сфера вищої освіти.

Постановка проблеми. Держава та суспільство не існують ізольовано один від одного, натомість взаємодіють і співпрацюють, а розбудова демократичної правової держави, якою за Конституцією є Україна, а також розвиток громадянського суспільства, взагалі не можливі без налагодження змістовного, системного і систематичного діалогу та співробітництва між владою й інститутами зазначеного громадянського суспільства. Важливість і необхідність партнерських відносин між державою та приватним сектором важко перебільшити, а тому протягом останніх років цій проблематиці все більше уваги приділяється як з боку офіційної влади, так і представників наукових кіл, сфер і галузей суспільної життєді-

яльності, в яких з різним ступенем активності даний інститут застосовується. До таких сфер, безумовно, належить і галузь надання освітніх послуг. Адже, як свідчить позитивна практика провідних країн світу, державно-приватне партнерство у сфері вищої освіти розкриває значні перспективи щодо покращення якості освітніх послуг.

Стан дослідження. Окремі теоретичні аспекти, пов'язані із функціонуванням інституту державно-приватного партнерства, у своїх наукових працях розглядали: С.С. Вітвицька, С.Д. Данасарова, О.В. Джафарова, А.М. Карпенко, О.С. Москічова, О.С. Павлова, Р.Б. Поляков, А.В. Пшонка та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок,

в юридичній літературі відсутні комплексні наукові дослідження, присвячені розкриттю сутності та значення державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти.

Мета і завдання дослідження. Мета наукової статті полягає у тому, щоб розкрити сутність та значення державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: з'ясувати загальнотеоретичні підходи щодо тлумачення поняття партнерство та державно-приватне партнерство; здійснити аналіз норм чинного законодавства та правозастосовної практики, на основі чого розкрити значення державно-приватного партнерства у досліджуваній сфері.

Наукова новизна дослідження. Новизна статті полягає у тому, що в роботі дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо розкриття сутності та значення державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Перш за все відзначимо, що партнерство – це соціальна взаємодія (співпраця, співробітництво), яка організовується і реалізується на засадах рівноправ'я та узгодженості дій, врахування інтересів один одного, взаємної поваги, а також довіри. Тобто партнерство – це паритетна форма участі суб'єктів у плануванні, організації та реалізації тих чи інших заходів, проектів, спрямованих на досягнення спільних цілей.

Партнерство, як форма співпраці, застосовується у багатьох сферах суспільних відносин, втім переважно у тих, що мають приватно-правовий характер, і які відповідно регламентуються цивільною, господарською, трудовою та іншими галузями права. Так, наприклад, у трудо-правовій сфері існує інститут соціального партнерства, яке означає спільну діяльність суб'єктів відносин у сфері праці, що спрямована на погодження інтересів і вирішення наявних проблем. Суть цих проблем пов'язана, передусім, з існуванням ринку праці, на якому є продавці й покупці, їм належить самим домовлятися про умови купівлі – продажу послуг робочої сили. Але цей «торг» має здійснюватися з дотриманням певних правил, норм, які захищають інтереси обох сторін,

тобто на базі партнерських взаємовідносин, досконалих «правил гри». Відповідно до цього, соціальне партнерство має комунікативний вимір, передбачаючи постійний діалог між суб'єктами відносин у сфері праці, переговорний, договірний процеси узгодження інтересів [1]. Тому, підсумовує Ю. Білий, правомірно стверджувати, що соціальне партнерство – це особливий тип комунікативних відносин у соціально-трудовій сфері, який передбачає застосування різноманітних форм і методів погодження інтересів найманих працівників, роботодавців і їхніх представницьких органів прагненням до спільних домовленостей договору, досягненням консенсусу, опрацюванням і спільною реалізацією заходів з різноманітних напрямів соціально-економічного розвитку [1]. Крім того Ю. Білий наводить і організаційно-функціональний вимір соціального партнерства, у розрізі якого останнє слід розглядати як систему правових і організаційних норм, принципів, структур, процедур (заходів), які спрямовані на забезпечення взаємодії між найманими працівниками, роботодавцями, державними органами влади в регулюванні соціально-трудових відносин на національному, галузевому, регіональному рівнях та рівні організацій [1].

Втім, у ряді випадків зазначена паритетна співпраця може відбуватися не лише між приватними суб'єктами, але й між останніми та представниками публічної влади – таке партнерство називають державно-приватним. Відповідно до чинного Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі догово-

ру в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом [2]. До кола таких ознак у вказаному законі віднесені наступні: 1) створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом; 2) довготривалість відносин (від 5 до 50 років); 3) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; 4) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства. При цьому, всі інвестиційні проекти, що відповідають ознакам державно-приватного партнерства, мають бути реалізовані лише із застосуванням вимог цього Закону [2]. Слід відмітити, що нормотворець у законі «Про державно-приватне партнерство» не уточнює, чи має співпраця відповідати усім ознакам, закріпленим у цьому законі, щоб її можна було охарактеризувати як державно-приватне партнерство, чи достатньо хоча б однієї із них.

Зазначені законодавчі положення щодо державно-приватного партнерства не надають повного уявлення про сутність і значення цього явища, а тому доцільно звернутися до вивчення дослідницьких позицій щодо розуміння вказаного партнерства. Так, для прикладу, Н. Л. Ященко вважає, що державно-приватне партнерство варто визначати як співпрацю державного (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) та приватного партнера у рамках встановлених законом та на основі поділу ризиків, збереженні юридичної рівності та адресності кожного проекту з метою забезпечення кращого результату, ніж без такої співпраці. Також, Н. Л. Ященко пропонує внести зміни до законодавства та надалі називати цей інститут «публічно-приватним». До основних ознак зазначеного партнерства, на думку правника, окрім легальних (тобто закріплених у чинному законодавстві), також слід віднести обов'язкову участь держави, мету у вигляді досягнення суспільного блага, адрес-

ність ДПП як принцип унікальності кожного з проектів тощо [3, с.125-126].

Б. Винницький, М. Лендєл, Б. Онищук, П. Сегварі під державно-приватним партнерством (публічно-приватним партнерством) розуміють систему відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, у яких приватній організації надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, аніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менше, аніж при використанні механізму приватизації. При цьому захист державних і комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів [4, с.13]. Фахівці акцентують увагу на тому, що ДПП є однією з найбільш ефективних форм співробітництва між публічним і приватним секторами. Ця співпраця заснована на визнанні факту, що обидві сторони отримують вигоди від об'єднання фінансових ресурсів, технологій і управлінських знань заради підвищення рівня послуг для громадян. Окрім того, ДПП об'єднує переваги публічного та приватного секторів, зокрема такі: соціальну відповідальність, громадську підзвітність і пріоритетність екологічних стандартів у діяльності, що є притаманною для державних і комунальних організацій; фінансові ресурси, технології, управлінську ефективність і підприємницький дух приватного сектору [4, с.13-14].

З викладеного видно, що більшість дослідників, аналізуючи поняття і сутнісний зміст державно-приватного партнерства, проводять свої дослідження з позиції важливості і корисності даного інституту для розвитку вітчизняного бізнесу й національної економіки в цілому. Втім, ряд науковців акцентує увагу на тому, що державно-приватне партнерство може і повинне активно застосовуватися у інших сферах. Так, для прикладу, М. І. Карпа стверджує, що вказане партнерство є важливим засобом удосконалення і розвитку інституту публічної служби. Зокрема, дослідниця зазначає, що на сьогодні в Україні спостерігається великий потенціал розвитку державно-приватного партнерства, особливо в капіталомістких галузях господарства. Однак, зауважує дослідниця,

практика щодо кількості та загальних сум укладених договорів державно-приватного партнерства свідчить про незначне залучення приватних партнерів до такої форми співробітництва. Ураховуючи, що однією із сторін державно-приватного партнерства є державний партнер в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування, його діяльність перебуває у площині забезпечення насамперед публічних інтересів, інтересів територіальних громад, вирішення державних питань та питань місцевого значення. Дуже важливим є детальне вивчення можливості залучення методологічних, теоретичних, організаційно-правових, структурно-функціональних та інших основ діяльності приватного сектору в публічне управління, зокрема в публічну службу [5, с.96].

Ряд дослідників і фахівців із галузі права, державного управління звертають увагу на те, що слід більше ретельно і глибоко вивчати сутність, реалії і перспективи використання державно-приватного партнерства у сфері надання освітніх послуг, перш за все у галузі вищої освіти. Так, наприклад, О. С. Москічова зазначає, що сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти, яке закріплене у чинному Законі України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII [6] як один із основоположних принципів державної політики у вказаній сфері, являє собою новітній підхід до забезпечення розвитку вищої освіти в Україні і є одним з найпоширеніших в країнах Західної Європи та США. Адже, впровадження механізмів державно-приватного партнерства (ДПП) для модернізації освітньої галузі дає можливість збільшити фінансування навчальних закладів; зменшити навантаження на державний та місцевий бюджети; керувати змістом освітнього процесу, а також науково-дослідницькою діяльністю, якісно покращуючи їх. Саме тому, наголошує О. С. Москвічова, дослідження питання ДПП у сфері професійно-технічної та вищої освіти, пошук механізмів взаємодії держави, навчальних закладів та приватного сектора, які б відповідали сучасним умовам є актуальним і своєчасним [7, с.292-293]. Державно приватне партнерство, як таке, дослідниця розглядає у економічному аспекті і

тлумачить його як економічний інститут, який на макрорівні представляє збалансовану систему формалізації і узгодження різного роду інтересів суб'єктів господарювання в особі держави і бізнесу; на мікрорівні дана система дозволяє об'єднати ресурси і мінімізувати ризики при реалізації різноманітних проєктів, в тому числі і в освітній галузі, забезпечуючи при цьому максимально можливий соціально-економічний ефект [8, с. 51].

Висновок. З вище викладеного досить чітко слідує, що попри наявність офіційного визначення державно-приватного партнерства, позиції дослідників різняться стосовно того, що ж власне являє собою означене партнерство, яке тлумачиться і як співпраця, і як взаємодія, і як сукупність взаємовідносин, і як інститут, і як механізм, і як інструмент. Така ситуація із різноманітністю дослідницьких підходів до розуміння сутності державно-приватного партнерства не в останню чергу обумовлена тим, у розрізі якої саме галузі теорії і практики воно аналізується та висвітлюється. Для мети нашого дослідження найбільш доцільним є розуміння державно-приватного партнерства як організаційно-правового інституту, в основі якого лежить система суспільних відносин, які складаються, відбуваються (реалізуються), змінюються й припиняються між компетентними суб'єктами публічної влади з питань формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти, і представниками приватного сектору, що ґрунтуються на засадах паритетності, узгодженості позицій та взаємної відповідальності, і мають на меті підвищення ефективності надання освітніх послуг у галузі вищої школи, зміцнення та розвиток трудового потенціалу як держави в цілому, так і окремих конкретних сфер та галузей національного господарства, а також оптимізацію джерел і використання ресурсів, необхідних для належного забезпечення вищої освіти. Сутнісний зміст і роль державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти досить красномовно, на нашу думку, характеризують наступні аспекти:

- ДПП сприяє узгодженню позицій офіційної влади та громадянського суспільства з питань: якості вищої освіти, актуальності і

пріоритетності переліку галузей знань та спеціальностей за якими відбувається підготовка фахівців, а також виправданості обсягу підготовки останніх;

- ДПП дозволяє розподілити між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства навантаження щодо належного матеріально-фінансового, нормативно-технічного, інноваційного, навчально-методичного, інформаційного та іншого забезпечення сфери вищої освіти;

- ДПП дає змогу відчутно покращити якість та ефективність підготовки викладацького складу закладів вищої освіти;

- ДПП дозволяє організувати та здійснювати більш ефективний моніторинг якості освіти;

- ДПП дає змогу виробити гнучкіший та більш дієвий механізм стимулювання як здобувачів вищої освіти, так і викладацького складу закладів вищої освіти;

- ДПП є важливим інструментом визначення проблемних аспектів у сфері вищої освіти в Україні та вироблення відповідних пропозицій і рекомендацій щодо вирішення цих проблем, зокрема шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Отже, підсумовуючи вище викладене, можемо дійти висновку, що державно-приватне партнерство є вкрай важливим для належного функціонування і розвитку сфери вищої освіти в нашій країні. Тісна і змістовна взаємодія (співпраця) суб'єктів публічної влади і приватного сектору дозволяє розподілити відповідальність за якість вищої освіти між державою і громадянським суспільством, дає змогу більш ефективно реагувати на зміни у національному господарстві та його кадрові потреби і запити.

Література

1. Білий Ю. Що таке соціальне партнерство? / IQ-холдинг. URL: <http://iqholding.com.ua/articles/shcho-take-sotsialne-partnerstvo>
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#Text>
3. Ященко Н. Л. Поняття та ознаки державно-приватного партнерства / Н. Л. Ященко // Правова держава. 2018. № 32. С. 119-128. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2018_32_15
4. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендъел М., Онищук Б., Сегварі П. К.: «K.I.C.», 2008. 146 с.
5. Карпа М. І. Місце та роль державно-приватного партнерства у виконанні функцій публічної служби. Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління». 2017. № 2. С. 95–103.
6. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/ed20190809#Text>
7. Москвічова О. С. Державно-приватне партнерство у сфері професійно-технічної та вищої освіти / Економіка і організація управління, № 2 (22), 2016, с.291-299
8. Москвічова О.С. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми розвитку / Олена Сергіївна Москвічова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». 2015. Випуск 13. Частина 3. с. 50 – 52.