

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОСВІТНІЙ СФЕРІ

### LEGAL REGULATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF EDUCATION

*В статті проаналізовано нормативно-правове регулювання державно-приватного партнерства в освітній сфері. Визначено, що освітня реформа, зокрема такі елементи, як автономія освітніх установ, зміни умов фінансування, створюють умови для поглиблення співпраці між державою та приватним сектором у галузі освіти. Наголошено, що наступним кроком у поглибленні процесу реформування освітньої системи має стати забезпечення відповідних освітніх установ технічним обладнанням, а при обмежених бюджетних ресурсах найкращим варіантом є залучення приватних партнерів. Автор акцентує увагу на тому, що поєднання зусиль державних та приватних партнерів є бажаним в умовах поточної потреби у будівництві та обладнанні освітніх установ, зокрема побудова об'єктів інфраструктури, створення яких має принципове значення для розвитку освітньої системи. Доведено, що відсутність єдиного підходу до форм співпраці між державними та муніципальними освітніми установами та компаніями ускладнює ефективний діалог та співпрацю. Автор звертає увагу на той факт, що методичні рекомендації щодо взаємодії державного та приватного партнерів, передбачають взаємовигідну співпрацю між державними органами, органами місцевого самоврядування, державними та муніципальними освітніми організаціями, з одного боку, та компаніями (суб'єктами) управління – з іншого боку, метою якої є задоволення суспільних інтересів у створенні та функціонуванні ефективної системи освіти з головним пріоритетом доступних та якісних освітніх послуг для населення.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, якість освіти, освітні організації, реформа, співпраця.

*The article analyzes the regulatory and legal regulation of Public-Private Partnership in the educational sphere. It is determined that the educational reform, in particular such elements as the autonomy of educational institutions, changes in funding conditions, create conditions for deepening cooperation between the state and the private sector in the field of Education. It is noted that the next step in deepening the process of reforming the educational system should be to provide relevant educational institutions with technical equipment, and with limited budget resources, the best option is to attract private partners. The author focuses on the fact that the combination of efforts of public and private partners is desirable in the context of the current need for the construction and equipment of educational institutions, in particular the construction of infrastructure facilities, the creation of which is of fundamental importance for the development of the educational system. It is proved that the lack of a unified approach to the forms of cooperation between state and municipal educational institutions and companies complicates effective dialogue and cooperation. The author draws attention to the fact that the methodological recommendations for interaction between public and private partners provide for mutually beneficial cooperation between state bodies, local self-government bodies, state and municipal educational organizations, on the one hand, and companies (subjects) of management on the other hand, the purpose of which is to satisfy the public interest in creating and operating an effective education system with the main priority of affordable and high-quality educational services for the population.*

**Key words:** public-private partnership, quality of education, educational organizations, reform, cooperation.

УДК 351.37.07

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-26>

**Грбовенко Н. В.**

кандидат педагогічних наук, доцент,  
професор кафедри публічного  
адміністрування, Міжрегіональна  
Академія управління персоналом

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Основним недоліком механізму державно-приватного партнерства (далі – ДПП) у галузі освіти на сучасному етапі є відсутність необхідної законодавчої бази, яка є основою для реалізації будь-якого об'єкта (незалежно від інвестицій та витрат). Учасники процесів ДПП в галузі освіти наголошують, що сьогодні необхідність зближення приватного партнера та уряду є об'єктивно зрілою.

Очевидно, що проблеми ДПП, участь приватного партнера (учасника) в освіті, важ-

ливість розвитку цієї сфери були чітко помітні на початку нульових років, але відсутність політичної та економічної конкуренції, реальний діалог між владою та суспільством не дозволило всім учасникам ДПП реалізувати можливість співпраці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання нормативно-правового забезпечення ДПП в Україні досліджували в своїх працях О. Вінник, В. Вороненко, Н. Гойда, Н. Курділь, П. Надолішній, М. Маїсурадзе, І. Селіванова та інші.

Основні аспекти якості освіти знайшли відображення в роботах багатьох вітчизняних дослідників, а саме: В. Андрущенко, І. Вакарчука, Т. Лукіної, К. Майстренко, Р. Науменко, Л. Парашенко, Н. Синициної, І. Семенець-Орлової та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Невирішеним залишається нормативно-правове регулювання державно-приватного партнерства в освітній сфері, що впливає на пошук ефективних механізмів співпраці бізнесу і влади щодо поліпшення якості освітніх послуг в Україні.

**Мета статті.** Проаналізувати нормативно-правове регулювання державно-приватного партнерства в освітній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Взаємодія держави і бізнесу є об'єктивною необхідністю для сталого розвитку суспільних відносин. Світова практика показує, що варіанти моделей цієї співпраці практично безмежні. Однак в Україні інструменти для юридичного оформлення партнерських відносин між державними і приватними партнерами все ще знаходяться в стадії розробки.

Партнерські відносини між органами державної влади та підприємствами можуть виникати на основі державних закупівель, оренди державної та муніципальної нерухомості, інвестиційних договорів, угод про спільні підприємства, концесійних угод, договорів приватизації і т. д. Однак проекти ДПП вважаються ідеальною формою довгострокового співробітництва, яке відповідає основним інтересам обох сторін. Крім того, в контексті відносин ДПП інструменти оренди, концесії, спільної роботи і управління можуть бути частково об'єднані в залежності від функцій, делегованих приватному партнеру [1, с. 104].

До загальних вимог законодавства щодо реалізації проектів ДПП, які є спільними для проектів будь-якої сфери, в тому числі в освітній сфері, слід віднести такі:

- участь відповідних державних органів та/або органів місцевого самоврядування в якості державних партнерів;
- основою співпраці державного та приватного партнера є договір ДПП;
- вибір приватного партнера відбувається переважно на конкурсній основі;
- обов'язковою умовою є внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства;
- термін дії ДПП становить від 5 до 50 років.

Так, варто виділити основні цілі ДПП у сфері освіти:

- поліпшити якість освітніх послуг;

- забезпечити ефективне використання бюджетних коштів;

- забезпечити більшу ефективність діяльності за рахунок залучення навичок і досвіду приватного партнера і т. д. [8].

Слід зазначити, що реформа системи фінансування освіти є базисом, що створює умови для внесення позитивних і незворотних змін в наданні освітніх послуг населенню. Слід зазначити, що впровадження ДПП в контексті реформи освіти має наступні перспективи:

- програма освітніх гарантій дозволить провести чітку межу між гарантованими державою освітніми і платними послугами, за які приватний партнер зможе відшкодувати вкладені ним інвестиції;

- програми “місцевих стимулів” (за рахунок місцевих бюджетів), можуть стати додатковим джерелом компенсації витрат інвестора для заохочення участі в проектах ДПП [9, с. 11].

Розглянувши перспективи реалізації ДПП в контексті реформи освіти, перейдімо до переваг ДПП в освітній сфері, а саме:

- збереження муніципальної/державної власності (пряма заборона приватизації);
- передача новозбудованих і придбаних об'єктів в рамках ДПП в державну/муніципальну власність;
- підвищення якості освітніх послуг для населення.

Нарешті, перейдімо до розгляду Закону України “Про державно-приватне партнерство”, 2404-VI від 25 жовтня 2020 року (далі – Закон про ДПП), стаття 5 даного Закону закріплює форми здійснення ДПП, до яких належать наступні [7]:

- концесійний договір;
- договір управління нерухомістю;
- угоду про спільні дії;
- інші контракти.

Список, запропонований законодавцем, не є вичерпним, що не виключає можливості використання інших механізмів і моделей при побудові “інших договорів” з урахуванням загальних вимог Закону про ДПП. Крім того, в рамках ДПП можуть укладатися так звані змішані договори, тобто мова йде про випадки, коли договір, укладений у рамках ДПП, може містити елементи різних договорів. У цьому випадку відносини щодо початку ДПП, підготовки до укладення контракту і вибору приватного партнера регулюються загальними положеннями Закону про ДПП.

Сучасна дослідниця І. Семенець-Орлова зазначає, що можливі і зворотні випадки, коли договір, який потенційно є формою ДПП (концесія, управління майном, спільні діяльність тощо), укладається не за правилами

ДПП, тобто без врахування спеціальної процедури, передбаченої Законом про ДПП. За таких умов гарантії, передбачені Законом про ДПП, не поширюються на відповідні договори, укладені без його врахування, а процедура укладення таких договорів регулюється відповідним законодавством без особливостей [12, с. 94].

Такі контракти за своєю суттю є формою залучення приватного сектору до розвитку інфраструктури, але такі проекти не підпадають під дію положень Закону про ДПП, і тому використання таких “зменшених” моделей може бути недоцільним. Крім того, набуття чинності Законом України 817-VIII від 01 лютого 2020 року “Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар’єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні”, укладення угод з підписами поза Законом про ДПП може вважатись порушенням юридичної процедури. Водночас невичерпність переліку форм реалізації ДПП дозволяє стверджувати, що фактично кожен контракт, який відповідає особливостям ДПП, зазначеним у ст. 1 Закону про ДПП можна вважати договором про ДПП [4]. Отже, якщо є відповідні ознаки, проект повинен регулюватися Законом про ДПП.

Разом з тим стимулювання проектів ДПП в освітній сфері проходить так: приватному партнеру надається державна підтримка з метою здійснення державно-приватного партнерства. Рішення про надання державної підтримки, залежно від права власності на об’єкт ДПП, приймається відповідно Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ), або важливим органом виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Порядок отримання державної підтримки врегульовано постановою КМУ від 17 березня 2011 року № 279 “Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства”. Перспективним напрямком структурування проекту є робота над способами введення гарантії придбання державним партнером певної кількості товарів (робіт, послуг), виконаних приватним партнером на основі угоди укладеної в рамках ДПП [5].

Слід зазначити, що ініціювання та реалізація проектів ДПП в освітній сфері зумовлює необхідність дотримання процедур, визначених чинним законодавством про ДПП. Традиційно освітній проект ДПП може бути розбитий на наступні етапи: ініціювання проекту; аналіз ефективності; прийняття рішення про реалізацію; проведення конкурсу на вибір приватного партнера; укладення договору; впровадження та звітування за контрактом.

Процедура ініціювання в освітній сфері не має певних особливостей по відношенню до загальної процедури. Підставою для початку підготовчих процедур є пропозиція про здійснення ДПП, яка складається з двох документів: концептуального документа та техніко-економічного обґрунтування впровадження ДПП [2, с. 88]. Існує два шляхи ініціювання проектів – традиційний, коли ініціатором проекту є державний орган місцевого самоврядування, та як приватна ініціатива, коли ініціатор проекту зацікавлений у представнику приватного сектору.

Аналіз ефективності впровадження ДПП в галузі освіти проводиться на підставі пропозиції щодо впровадження ДПП або з ініціативи уповноваженого органу. При аналізі ефективності впровадження проекту доцільно дотримуватись вказівок Методики виявлення ризиків для реалізації ДПП, оцінки їх та визначення форми управління ними, затвердженої постановою КМУ 232-2011-п, від 30 вересня 2015 року [10].

Базовим критерієм розподілу ризиків є принцип відповідно до якого, кожен ризик повинен бути віднесений до сфери відповідальності того з партнерів, який більш ефективно контролюватиме, управлятиме та/або запобігатиме виникненню такого ризику. За результатами аналізу ефективності впровадження ДПП готується та підписується заява керівником уповноваженого органу.

Рішення про здійснення ДПП в освітній сфері чи про недоцільність його здійснення, приймаються щодо об’єктів: державної власності – центральним органом виконавчої влади, що здійснює відповідно до закону функції з управління відповідними об’єктами державної власності, а якщо такого органу не визначено – КМУ; комунальної власності – органом місцевого самоврядування згідно з повноваженнями відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування” 280/97-В від 30 грудня 2020 року [6]. Після рішення про здійснення ДПП в освітній сфері проводиться конкурс в якому визначається приватний партнер. Організація конкурсу, його проведення і затвердження результатів конкурсу з вибору приватного партнера здійснюється щодо: об’єктів державної власності – центральним виконавчим органом, який виконує функції управління об’єктами державної власності, і якщо такий орган не визначено – КМУ (переважна більшість з освітніх закладів перебувають у підпорядкуванні МОН); об’єкти муніципальної власності – органом місцевого самоврядування згідно до його повноважень відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування” 280/97-В від 30 грудня 2020 року [6].



К. Майстренко зазначає, що призначення приватного партнера для укладення договорів ДПП в сфері освіти має відбуватись на конкурсних засадах, за винятком випадків, передбачених законом [8]. Єдиний виняток, який дозволяє укладати поза конкурсний договір про ДПП – це ситуації, коли тільки один кандидат подав заявку після оголошення конкурсу. У такому випадку відповідний договір може бути укладений уповноваженим органом з даними заявником шляхом узгодження з ним істотних умов договору. Укладення договору в рамках ДПП в сфері освіти здійснюється особою, яка прийняла рішення про реалізацію ДПП з переможцем конкурсу на умовах, зазначених в конкурсі, з метою вибору приватного партнера.

Якщо переможець конкурсу з вибору приватного партнера для реалізації ДПП визначається декількома особами з боку приватного партнера, контракт, укладений в рамках ДПП, підписується такими особами або особою, уповноваженою ними на підписання контракту. Державний партнер в порядку, встановленому КМУ, повідомляє про укладення договору в рамках ДПП центральний орган виконавчої влади, що забезпечує розробку та реалізацію державної політики в галузі ДПП, уповноваженому вести облік укладених договорів в рамках ДПП в сфері освіти [3, с. 232].

Відповідно до діючих правил, визначена процедура повідомлення приватного партнера державному партнеру. Приватний партнер надає електронний і письмовий звіт про виконання контракту. Порядок надання державному партнеру інформації про виконання контракту, укладеного в рамках ДПП в сфері освіти, затверджений Постановою КМУ “Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства” від 9 лютого 2011 року № 81 [11]. Державний партнер представляє в Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (далі – Мінекономіки) в електронному та письмовому вигляді звіт про виконання контракту. Мінекономіки відстежує, узагальнює і публікує результати реалізації ДПП.

Отже, підводячи підсумок, слід відзначити, що нормативно-правова база регулювання ДПП в освітній сфері є дуже складною та багаторівневою, яка потребує подальшого розгляду та вдосконалення.

**Висновки.** Проаналізувавши правові норми державно-приватного партнерства у галузі освіти, можна зробити висновок, що, незважаючи на великі труднощі, ДПП дозволяє залучати приватні інвестиції для будівництва об’єктів соціального значення. Очевидно, що законодавча

база для ДПП в освітній сфері в Україні знаходиться на початковій стадії розвитку. Національний рівень вітчизняної законодавчої бази щодо ДПП вимагає більш чіткої системи нормативних актів, які будуть комплексно регулювати проблеми, що можуть виникнути під час впровадження засобів ДПП в галузі освіти.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Вінник О. М. Договірні відносини державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 2 (14). С. 90-107
2. Гриценко Л. Л. Управління ризиками при реалізації інфраструктурних проектів у рамках державно-приватного партнерства. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. № 12. с. 85-90.
3. Гриценко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: *Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу*. К. : [б. в.], 2011. 232 с.
4. Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар’єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні” 817-VIII від 01 лютого 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-19#Text>.
5. Закон України “Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства” № 279 від 17 березня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-2011-%D0%BF#Text>.
6. Закон України “Про місцеве самоврядування” 280/97-В від 30 грудня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Закону України “Про державно-приватне партнерство”, 2404-VI від 25 жовтня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.
8. Майстренко К. М. Державно-приватне партнерство як механізм підвищення якості вищої освіти. Електронне наукове видання “Публічне адміністрування та національна безпека”. 2020. № 8. <https://www.inter-nauka.com/issues/administration2020/8/6883>.
9. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. *Наукові праці КНТУ*. Економічні науки. 2010. Вип. 17. С. 10-19.
10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними” 232-2011-п, від 30 вересня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-2011-%D0%BF#Text>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства” від 9 лютого 2011 року № 81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/81-2011-%D0%B-F#Text>.
12. Семенець-Орлова І. Нормативно-правове забезпечення освітніх змін в Україні. *Теорія та практика державного управління*. № 3. 2017. С. 91-100.