

УДК 37.008.8

О. М. Головінов,

*д-р екон. наук,
професор,*

Л. А. Дмитриченко,

*канд. екон. наук,
доцент,*

*Донецький національний
університет економіки і торгівлі
ім. М. Туган-Барановського*

НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОСВІТІ

Розглянуто державно-приватне партнерство як організаційну і координаційну форму взаємних зв'язків, що здатна здійснювати узгодження дій і рішень суб'єктів освітньої сфери і підприємницького середовища; визначено спонукальні мотиви дій партнерів, умови сполучення їх інтересів та фактори, що перешкоджають розвитку цієї форми відносин. Запропоновано низку заходів, спрямованих на реальний розвиток державно-приватного партнерства в освіті для реалізації не тільки її інноваційного характеру, але й національної економіки в цілому.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, освітня сфера, освітні послуги, контрактна форма державно-приватного партнерства, інституційна форма державно-приватного партнерства.

Фундаментальна проблема координації економічної діяльності вирішується в сучасному економічному житті за допомогою різних моделей, включаючи державний капіталізм, непряме регулювання, державно-приватне партнерство та ін., що реалізуються на альтернативній основі або паралельно. Ефективність їх застосування диференційована в конкретних умовах для окремих видів економічної діяльності. Саме освітня галузь економіки — одна з найпроблемніших у плані вибору результативної моделі державного втручання в економіку, при тому, що необхідність подібної

дії фактично не викликає сумніву. Однак практика державного регулювання сфери освіти, яка реалізована в останній час, не дала очікуваних результатів, тому теоретико-методологічні аспекти реформування й активізації її державою сьогодні є актуальними і затребуваними. Аналіз ситуації в економіці свідчить про те, що дієвим способом вирішення проблем в освітній сфері часто виявляється модель державно-приватного партнерства.

Актуальність теми дослідження посилюється через невирішеність як в теорії, так і на практиці низки положень державно-приватного партнер-

© О. М. Головінов, Л. А. Дмитриченко, 2013

ства. Це стосується, насамперед, визначення сфер і доцільних пропорцій участі держави в економіці, мотивованої недостатньою ефективністю функціонування приватного капіталу в чистому вигляді; необхідності перегляду й застосування окремих положень базових теорій державного регулювання в освітній сфері через незадовільність існуючих напрацювань для вирішення проблем трансформації освіти; оптимізації державної участі у сфері освіти, гострота якої зростає в умовах дефіциту бюджетних ресурсів, викликаного наслідками кризового стану економіки.

Проблеми розвитку інституту державно-приватного партнерства розглянуто в роботах багатьох дослідників як вітчизняних, так і зарубіжних. Зокрема, О. Вінник аналізує проблеми правового забезпечення корпоративних форм державно-приватного партнерства на основі використання зарубіжного досвіду [1]. У монографії П. Шилепницького досліджено теоретичні і практичні положення функціонування інституту державно-приватного партнерства [2]. Російські учені О. Голіченко, А. Казанцев, Д. Рубвальтер розглядають особливості державно-приватного партнерства в науково-інноваційній сфері [3]. Учені Е. Баторіна, О. Молчанова, А. Лівшин детально аналізують різні сторони становлення і розвитку державно-приватного партнерства в російській освітній сфері [4]. Аналізу трансформаційної природи державно-приватного партнерства, як інтегрованих форм управління і розвитку російської освітньої сфери, присвячена робота В. Новікова [5].

У цілому можна відзначити, що на сьогодні мають місце вагомні напрацювання з теоретичного осмислення тих процесів, які характерні для державно-приватного партнерства в окремих сферах економіки. Однак нинішня динаміка процесу інституціоналізації посттрансформаційної ринкової економіки потребує подальшого наукового аналізу даної проблеми, насамперед в освіті, де відсутні однозначні відповіді щодо механізму реалізації партнерства, пропорцій фінансової участі з боку держави і приватного сектора, наскільки можуть бути застосовані зарубіжні форми партнерства в Україні, яким чином надати інноваційний характер освітній сфері.

Мета дослідження полягає у виявленні специфіки інституту державно-приватного партнерства в освіті, що трансформує співвідношення ринкових і державних механізмів в освітній сфері України.

Сучасний стан української економіки вимагає ефективних інституційних перетворень,

і насамперед, у сфері освіти. Ці зміни повинні бути спрямовані, по-перше, на адаптацію національного ринку послуг освіти до змін глобального зовнішнього середовища; по-друге, сприяти розвитку інноваційної моделі економіки; і, по-третє, відповідати соціальним запитам постачальників і споживачів освітніх послуг.

Успішне функціонування національної освітньої системи залежить від ефективного поєднання різних організаційно-економічних форм, в рамках яких відбуваються дії зі створення, зберігання, поширення, і, найважливіше, масового впровадження нових знань і технологій у виробництво. Система освіти, будучи суспільним благом, по-перше, не може бути повністю приватизована внаслідок її соціально-економічного значення, по-друге, державна система не має адекватного механізму управління й фінансування. У результаті ринок праці не отримує робочу силу з потрібною для бізнесу підготовкою і спрямованістю. Тому з'являється реальна необхідність в існуванні й функціонуванні організаційної і координаційної форми, здатної здійснювати узгодження дій учасників сфери освіти і підприємницького середовища. Саме такою формою взаємодії для встановлення узгоджених рішень є державно-приватне партнерство, результативність якого підтверджується зарубіжною практикою. У сфері освіти за останні кілька років частка вартості проєктів державно-приватного партнерства в загальному обсязі фінансування галузі досягла 40 % [6].

Державно-приватне партнерство в будь-якій сфері діяльності вибудовується як формалізована кооперація державних і приватних структур, що спеціально створюється під ті чи інші цілі і спирається на відповідні домовленості сторін. В освіті державно-приватне партнерство — це спосіб надання державних освітніх послуг, що поєднує бізнес, державу, освітні установи на довгострокових контрактних засадах і закріплює за кожною стороною суб'єктів певні зобов'язання. Регулювання цього партнерства відбувається не державними органами, не ринком, а умовами угоди з урахуванням індикаторів результативності і стандартів надання освітніх послуг.

Розуміння специфіки державно-приватного партнерства в освіті потребує, по-перше, усвідомити особливості даного партнерства в рамках усієї системи відносин і дій держави і бізнесу і, по-друге, оцінити міру конкретної участі в партнерстві держави, освітніх установ і бізнесу в освітній сфері, їх інтереси, спону-

кальні мотиви можливих дій учасників, умови їх сполучення.

У сфері освіти державно-приватне партнерство передбачає співпрацю між державою, освітніми установами і бізнесом в цілях вирішення освітніх соціально орієнтованих проектів. Держава, маючи зобов'язання перед суспільством із приводу надання освітніх послуг, залишає сферу освіти в основному в державній власності. У рамках державно-приватного партнерства вона передає частину правомочностей власника приватному бізнесу. Отже, у традиційний державний сектор освіти залучаються приватні товари і послуги, що розширює її матеріально-технічну базу для ефективного функціонування, управління, найбільш раціонального використання ресурсів.

Державно-приватне партнерство в освіті стимулює розвиток як державних науково-освітніх структур, так і подібних підприємств приватного сектора, спеціалісти яких здатні розробляти новачії, ініціювати створення нових малих і середніх інноваційних підприємств. Воно дозволяє досліджувати і створювати нові технології з метою їх розповсюдження в рамках економіки країни шляхом комерціалізації. Партнерство для бізнесу означає набуття стабільної праці на ринку освіти, одержання певної сукупності гарантій, переваг, усунення можливих перешкод.

Слід зазначити, що дане партнерство дозволяє його учасникам реалізовувати власні інтереси, якими вони керуються, укладаючи угоди. Держава зацікавлена у зростанні обсягів, поліпшенні якості освітніх послуг, впровадженні механізмів взаємодії навчальних закладів з роботодавцями. Суб'єкти бізнесу, як інвестори, прагнуть брати участь у науковій діяльності освітніх структур, у створенні й удосконаленні освітніх стандартів відповідно до вимог, що висуває нова економіка; розвивати на базі освітніх закладів інфраструктуру інноваційної діяльності, залучати студентів і викладачів до виконання науково-дослідних робіт. Хоча метою бізнесу є стабільне одержання прибутку і його збільшення, стратегічно мислячий інвестор вибудовує свої пріоритети, в першу чергу, не просто під розмір тимчасових прибутків, а в інтересах тривалого одержання доходів від використання висококваліфікованого персоналу, здатного ефективно вирішувати складні виробничі проблеми. Освітні установи, як учасники партнерства, зацікавлені в отриманні додаткового фінансування, створенні нових моделей інтегрованого освітнього комплексу з тим, щоб готувати компетентних, висо-

коосвічених, сучасних спеціалістів, умілих діяти як творча особистість. По суті, державно-приватне партнерство в даному випадку представляє собою угоду про взаємні вигоди.

Підвищення ефективності партнерства забезпечується за рахунок використання переваг різних його форм (моделей). Інституційні альтернативи (моделі) державно-приватного партнерства в економіці пов'язані з перерозподілом правомочностей власності, що виникає у процесі переростання адміністративно-владних відносин держави з бізнесом у відносини партнерства, які закріплюються відповідними угодами сторін; в залежності від принципів розподілу ризиків між партнерами, інвестиційних зобов'язань суб'єктів партнерства і відповідальності за їх реалізацію. У межах кожної з цих інституційних альтернатив формуються певні форми державно-приватного партнерства, узагальнення яких на основі існуючих джерел і власних аргументів здійснено в [7, с. 60].

Специфіка сфери освіти, де освітні послуги не обмежуються їх виробництвом, вони продовжують формуватися і на стадії розподілу, обміну і споживання результативності освітніх послуг, де розпорядження власністю залишається переважно за державою. Все це визначає змістовність форм інтегрованої взаємодії учасників зазначеного державно-приватного партнерства. У світовій практиці розвиток форм державно-приватного партнерства в освіті з часом зазнавав певних змін: від домінування форм на засадах ринкової контрактизації до інституційно-інтегрованих форм. На початок XXI століття співвідношення між ними складалося у пропорції близько 3 % і 97 % відповідно [8].

Державно-приватне партнерство та його форми в освіті України законодавчо не визначені. Однак практика, що формується, виявляє орієнтацію переважно до створення контрактних форм за різними напрямками, зокрема:

спільні проекти державних університетів із приватними підприємствами щодо проведення досліджень, розробок;

створення або модернізація інфраструктури освітніх установ;

спільне фінансування освітніх установ з боку держави і приватного сектора;

грантова і стипендіальна підтримка студентів і викладачів державних освітніх установ з боку бізнесу;

організація практики для студентів освітніх установ на підприємствах приватного сектора;

участь суб'єктів приватного бізнесу в освітньому процесі, керуванні кафедрами (відділеннями) освітніх установ.

Практика реалізації інституційно інтегрованих форм державно-приватного партнерства поки що обмежується наступними напрямками:

створення корпоративних університетів у формі некомерційних партнерств за участю державного університету і приватного підприємства; заснування приватними партнерами освітніх благодійних фондів у формі некомерційних структур;

формування фізичними або юридичними особами приватного сектора бізнес-шкіл;

започатковується така форма, як спорудження бізнесом міжнародних шкіл з метою створення умов для утримання «світлих голів» у сфері інтересів українських компаній;

організація проведення семінарів, конференцій, форумів, «круглих столів» з метою обговорювання науково-практичних проблем і вироблення сумісних ухвалень.

В Україні розвитку державно-приватного партнерства в освітній сфері перешкоджають різні фактори, аналіз яких дозволяє виділити найбільш істотні. По-перше недосконалість законодавчої бази. Серед зазначених у Законі України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI сфер використання державно-приватного партнерства освіта відсутня. У ст. 4 (пункт 2) цього закону є лише розпливчате роз'яснення, що «державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям» [9]. Природно, така ситуація призводить до неврегульованості розподілу ризиків і відповідальності, відносин власності між учасниками партнерства. Це робить складним реалізацію схем залучення інвестицій в систему освіти. Необхідні доповнення до цього закону, які дозволили б активізувати участь роботодавців у формуванні освітніх стандартів, оцінки результативності освітніх послуг і установ. Зокрема, необхідно законодавче розширення прав роботодавців в управлінні освітою.

По-друге, держава володіє значним потенціалом підготовки спеціалістів. В освітній сфері на сьогодні задіяно 884 тис. вихователів, учителів і викладачів. Вона охоплює вихованням і навчанням 8 млн 400 тис. дітей і молоді, на неї припадає 6,6 % від ВВП країни. Це вибудовува-

на система виховання, навчання і сертифікації фахівців, велика кількість будівель, майна, призначуваних для надання освітніх послуг, система соціальної підтримки молоді. У той же час держава гостро відчуває нестачу ресурсів відносно матеріального стимулювання педагогічних кадрів, в питаннях організації на принципово нових засадах навчально-методичного процесу, розробки сучасних освітніх програм та ін.

Освітня послуга конкурентоспроможна, якщо вона відповідає вимогам якості. На тлі збільшення чисельності студентів одночасно зростає і чисельність безробітних випускників, які мають диплом про освіту. Значна частина випускників навчальних закладів, зіткнувшись з проблемами працевлаштування, змушені змінювати отриману професію. Сьогодні український ринок праці виявляє відносно низьку потребу у кваліфікованій робочій силі: у 2000 р. потреба становила 68,2 тис. осіб, у 2005 р. — досягла максимуму 186,6 тис. осіб і на початок 2012 р. склала 59,3 тис. осіб [10], тобто фактично повернулася до стану кризових 90-х років.

Недоліком розвитку державно-приватного партнерства є взаємодія держави лише з великим бізнесом. Державні структури освіти проявляють слабку зацікавленість у співпраці з малим і середнім бізнесом, тому що орієнтовані на побудову відносин з великими спонсорами, а не на активізацію роботи з працевлаштування своїх випускників. Відсутні механізми взаємодії малого і середнього бізнесу з державними структурами освіти, розробка ж даних механізмів не є пріоритетом державної політики в цій сфері.

По-третє, бізнес має набагато більш чіткі уявлення про фактичні потреби у фахівцях і компетенції, якими ці фахівці повинні володіти. Також бізнес має професійні кадри, які, перебуваючи безпосередньо на виробництві, володіють інформацією про сучасні технології. Проте український бізнес не дуже прагне співпрацювати з вітчизняними освітніми установами. Існують досить великі ризики інвестування в капіталоємні об'єкти освіти за відсутності державних гарантій, податкових пільг. Крім того, для бізнесу економічно більш вигідним є розвиток корпоративних систем навчання і підготовки кадрів, створення або підтримка підприємствами базових кафедр в окремих навчальних закладах.

У межах державно-приватного партнерства роботодавець повинен платити за навчання й отримувати того фахівця, який йому потрібний. Актуальність такого підходу посилюється тим,

що в даний час студент (учорашний випускник шкільного закладу) виявляється абсолютно неготовим до реальної виробничої діяльності, не володіє конкретними навичками і технологіями, яких потребує конкретне виробництво. Партнерство ж допомагає сформувати вимоги роботодавця, а освітній установі відповідним чином побудувати свою навчальну програму. Можливо, майбутній новий закон про освіту змінить відношення до формування освітніх стандартів і зробить їх більш гнучкими, а саме — дозволить навчальному закладу самостійно формувати зміст бакалаврських і магістерських програм і тим самим враховувати побажання роботодавців стосовно студентів, навчання яких ними сплачується.

По-четверте, планування обсягу державного освітнього замовлення щодо кількості місць здійснюється поза зв'язку зі станом і динамікою ринку праці. Відсутня формалізована методика обліку потреб роботодавців, чисельності безробітних і числа випускників, які вже отримали спеціальність або отримують її у плановому періоді. Це призводить до зростання безробіття серед молоді і знижує ефективність вживаємих зусиль з її працевлаштування. Елементи ринку праці та сфери освіти слабко пов'язані між собою, хоча в цілях успішного розвитку національної економіки вони повинні бути тісно взаємопов'язані через інноваційну діяльність бізнесу в освітній сфері. Саме такий механізм дозволив би роботодавцям використовувати більш кваліфіковану робочу силу, отримувати доступ до інноваційних розробок, технологій освітніх установ.

По-п'яте, істотною причиною слабого розвитку державно-приватного партнерства є інституційна неготовність держави до кількісного реформування системи освітніх установ. За даними Держкомстату, у 2011–2012 навчальному році в Україні налічувалося 846 вищих навчальних закладів I–IV рівня акредитації, у них навчалось 2311,6 тис. студентів [10]. У світі сьогодні налічується 170 млн студентів, 65,2 млн викладачів, з яких 9,2 млн викладають у вузах. Кількість вищих навчальних закладів коливається в різних країнах, зокрема, у США — 5758, в Японії — 1223, у Франції — 1022, у Великобританії — 421 [11]. У Польщі кількість вузів складає 458 [12]. Значна кількість вищих навчальних закладів в Україні призводить до їх конкуренції за абітурієнтів (студентів), що веде до зниження освітніх вимог і слабкої зацікавленості в таких фахівцях з боку бізнесу. Цьому сприяє держава в осо-

бі Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, яка проводить політику суворої регламентації діяльності освітніх структур і не поспішає надавати їм хоча б мінімальну автономію.

По-шосте, відсутня публічна, більш об'єктивна система громадської оцінки діяльності освітніх установ, що припускає активну участь у цьому процесі представників бізнесу та компетентних громадських експертів. Необхідна розробка професійних стандартів, які на відміну від державних освітніх стандартів будуть містити не вимоги до процесу навчання, а перелік компетенції фахівця, тобто вимоги до результату.

Сучасна система української освіти не повною мірою відповідає потребам інноваційного розвитку національної економіки. Ефективна система інституційної модернізації економічних відносин в освітній сфері повинна передбачати, поряд з іншими заходами, організацію плідного діалогу між представниками різних її учасників для безперервного функціонування і взаємодії ринків праці, освіти та інновацій.

Держава, виступаючи ініціатором переходу національної економіки на інноваційний шлях розвитку, повинна враховувати економічні інтереси зацікавлених сторін в освітній сфері. Механізм державно-приватного партнерства націлений на те, щоб навчання та підготовка спеціалістів були складовою частиною відтворювального процесу, а витрати, пов'язані з цим, не розглядалися як витрати виробництва, а як довгострокові інвестиції, необхідні для сталого розвитку підприємства.

Сьогодні держава повинна вжити ряд заходів, спрямованих на реальний розвиток державно-приватного партнерства. Насамперед, необхідно створення на державному рівні робочої групи з державно-приватного партнерства у сфері освіти, у тому числі з метою формування пакету пропозицій про зміни чинного законодавства. Необхідно організувати в Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України окрему структурну одиницю (управління або департамент), яка б на постійній основі займалася питаннями державно-приватного партнерства в освіті. Крім того, необхідно підготувати концепцію розвитку партнерства і його форм у сфері освіти. Доцільним є використання досвіду інших держав, які отримали позитивні результати партнерства в освіті шляхом підтримання робочих контактів з відповідними організаціями і міністерствами цих держав. Крім цих заходів, необхідно просувати інформацію

про можливість здійснення державно-приватного партнерства у сфері освіти, повідомляти про переваги даного партнерства в засобах масової інформації, працювати в цьому напрямку з регіональними освітніми структурами.

Висновки. Стратегічне партнерство держави, бізнесу й освіти має бути основою державної освітньої політики з метою формування національної економіки знань. Трансформація сфери освіти на основі державно-приватного партнерства є неодмінною умовою розвитку економіки України, адаптації національного ринку освітніх послуг до змін глобалізованої світової економіки.

Державно-приватне партнерство сприяє формуванню ринкового елемента в наданні суспільних благ з метою підвищення якості життя громадян країни і розвитку громадського елемента в наданні приватних благ на основі соціальної відповідальності бізнесу й можливості оцінки і залучення знань в певний бізнес; додатковому фінансуванню освітнього процесу для доведення результативності отриманих знань і наукових розробок до комерційного рівня з метою отримання нових конкурентних переваг на ринку сфери освіти. Державно-приватне партнерство повинно сприйматися суспільством не як можливість скоротити витрати на освіту, а, навпаки, як прагнення підвищити якість освіти за рахунок залучення додаткових ресурсів приватного сектора.

У межах державно-приватного партнерства створюється можливість впливу бізнесу на наукову діяльність освітніх установ, створення нових моделей інтеграції освітнього комплексу в ринкову економіку, трансформації освітніх стандартів з метою їх удосконалення, залучення викладачів і студентів до виконання науково-дослідницьких робіт, і, нарешті, освітні заклади зможуть поліпшити власне фінансування і знайти реальну навчальну й методичну самостійність у виконанні освітніх функцій.

Список використаних джерел

1. Вінник О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду :

монографія / О. М. Вінник. — Суми : МакДен, 2012. — 204 с.

2. Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика : монографія / П. І. Шилепницький ; Нац. акад. наук України, Ін-т регіон. дослідж. — Чернівці, 2011. — 454 с.

3. Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере / под ред. А. К. Казанцева, Д. А. Рубвальтера. — Москва : ИНФРА-М, 2009. — 329 с.

4. Государственно-частное партнерство в образовании : монография / науч. редакторы : О. П. Молчанова, А. Я. Лившин. — Москва : КДУ, 2009. — 240 с.

5. Новиков В. С. Государственно-частное партнерство как механизм трансформации сферы образовательных услуг : монография / В. С. Новиков ; Негос. частное образовательное учреждение высш. проф. образования Южный ин-т менеджмента. — Краснодар : Изд-во ЮИМ, 2010. — 187 с.

6. Бицоти Б. Б. Государственно-частное партнерство: перспектива и ретроспектива [Электронный ресурс] / Б. Б. Бицоти. — Режим доступа : <http://bujet.ru/article/161183.php>.

7. Головінов О. М. Концептуальні засади формування державно-приватного партнерства / О. М. Головінов // Економічний вісник Донбасу. — 2012. — № 3 (29). — С. 56–62.

8. Miller John B. Principles of Public and Private Infrastructure Delivery / John B. Miller. — Kluwer Academic Publishers, 2000. — 654 p.

9. О государственном-частном партнерстве : Закон Украины от 01.07.2010 г. № 2404-VI [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>.

10. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

11. Инвестгазета. — 2011. — № 20. — 2 июня [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://investgazeta.net/politika-i-ekonomika/ukrainskaja-sistema-obrazovanija-v-cifrah-161425/>.

12. Высшее образование в Польше: Украина является приоритетным партнером для польских вузов [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://ru.osvita.ua/abroad/higher_school/articles/29599/.

Стаття надійшла до редакції 21.12.2012 р.