

DOI 10.31558/2307-2296.2018.1.12

УДК 330.322:336.13

Козлов В. П., к. е. н., доцент кафедри фінансів і банківської справи Донецького національного університету імені Василя Стуса

Белега О. В., магістрант Донецького національного університету імені Василя Стуса

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ОСВІТИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Одним з дієвих механізмів розвитку у сфері освіти є державно-приватне партнерство, так як в умовах обмеженості бюджетних коштів якісне фінансування освіти можливо лише шляхом інтеграції державних і приватних фінансових ресурсів. В Україні проекти ДПП реалізуються в таких сферах, як збір, очищення та розподіл води; виробництво, транспортування та постачання тепла; оброблення відходів; будівництво та/або експлуатація автострад, залізниць, тощо. У сфері освіти такі проекти практично не реалізуються. В розвинутих країнах за кількістю реалізованих проектів сфера освіти займає друге місце після транспорту. ДПП сприяє раціональному використанню бюджетних коштів, підвищенню якості освітніх послуг. В ході дослідження розроблено концепцію, метою якої є формування механізму ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування, приватним сектором на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів у сфері освіти.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, концесія, оренда, фінансування закладів освіти.

Рис. 1, Літ. 7

Козлов В. П., Белега О.В.

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Одним из действенных механизмов развития в сфере образования является государственно-частное партнерство, так как в условиях ограниченности бюджетных средств качественное финансирование образования возможно только путем интеграции государственных и частных финансовых ресурсов. В Украине проекты ГЧП реализуются в таких сферах, как сбор, очистка и распределение воды; производство, транспортировка и поставка тепла; обработка отходов; строительство и/или эксплуатация автострад, железных дорог и т. д. В сфере образования такие проекты практически не реализуются. В развитых странах по количеству реализованных проектов сфера образования занимает второе место после транспорта. ГЧП способствует рациональному использованию бюджетных средств, повышению качества образовательных услуг. В ходе исследования разработана концепция, целью которой является формирование механизма эффективного взаимодействия между органами местного самоуправления, частным сектором на основе государственно-частного партнерства для обеспечения успешной реализации проектов в сфере образования.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, концессия, аренда, финансирование учреждений образования.

Kozlov V., Belega O.

CONCEPT OF DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE EDUCATION AT THE REGIONAL LEVEL

One of the effective mechanisms of educational development is public-private partnership, as in the conditions of limited budget funds, qualitative financing of education is possible only through the integration of public and private financial resources. In Ukraine, PPP projects are implemented in such areas as collection, purification and distribution of water; production, transportation and supply of heat; waste treatment; construction and / or operation of motorways, railways, etc. In education area, such projects are hardly implemented. In developed countries, in terms of the implemented projects number, the education field takes second place after transport sphere. PPP promotes the rational use of budget funds, improving the quality of educational services. In the course of the study, the concept was developed, the purpose of which is to create a mechanism for effective interaction between local governments and the private sector on the basis of public-private partnership to ensure the successful implementation of projects in the field of education.

Key words: public-private partnership, concession, lease, financing of educational institutions.

Постановка проблеми. В умовах становлення суспільства, яке базується на знаннях, збільшується значення сфери освіти для соціально-економічного розвитку країни. Знання є ключовим ресурсом сучасного суспільства, тому необхідно забезпечувати їх створення та розповсюдження. Постійна поява нових знань, прискорення інформаційних потоків потребує підвищення якості освіти, удосконалення існуючої системи освіти.

В умовах суттєвої обмеженості бюджетних коштів держава не може забезпечити достатнє фінансування освіти як на державному, так і на регіональному рівнях. Реалізація освітніх проектів вимагає вироблення механізмів інтеграції державних і приватних фінансових ресурсів, партнерства держави і бізнесу, надання певної організаційно-правової форми цих відносин, їх інституціоналізації [1, с. 39]. Одним із дієвих механізмів розвитку у сфері освіти є державно-приватне партнерство (ДПП). В Україні існує достатньо високий потенціал розвитку ДПП, так як на його основі можливо вирішити проблеми, які, в першу чергу, пов'язані з інноваційним розвитком економіки, розвитком сфери освіти.

Аналіз останніх досліджень. Наукове обґрунтування сутності та необхідності розвитку державно-приватного партнерства приводиться у працях таких відомих вчених, як Андрущенко В., Н. Балабанова, В. Варнавська, О. Грішнова, Т. Дерев'ягіна, Г. Задорожний, О. Заржицький, Х. Йонг, А. Колот, А. Федулін. Незважаючи на численні дослідження проблем розвитку державно-приватного партнерства, механізми взаємодії держави і бізнесу в сфері освіти на регіональному рівні залишаються недостатньо вивченими.

Мета статті. Визначити особливості і розробити концепцію розвитку державно-приватного партнерства в сфері освіти в Україні на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування з представниками бізнес-структур на умовах партнерства сьогодні є основою для досягнення стабільних темпів зростання економіки та розвитку бюджетної сфери. За українським законодавством державно-приватне партнерство представляє собою співробітництво між державою, територіальними громадами в особі органів державної влади та місцевого самоврядування та юридичними або фізичними особами,

особами - підприємцями, яке здійснюється на основі договору, та відповідає певним ознакам державно-приватного партнерства [2].

Важливим для держави є розвиток сфери освіти, адже в умовах наростання проблем, які загрожують сталому економічному розвитку, освіта та наука бере на себе завдання виховати фахівців, які зможуть впоратися з цими проблемами.

В розвинутих країнах найбільше проектів державно-приватного партнерства (ДПП) реалізуються в таких сферах, як транспорт, освіта та охорона здоров'я. Це сфери суспільного виробництва, які в основному та безпосередньо визначають якість життя населення [3, с.73].

В країнах, що розвиваються більшість проектів ДПП реалізуються в будівництві інфраструктури (аеропортів, доріг, мостів).

В Україні проекти ДПП в сфері освіти практично не використовуються. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, станом на 1.07.2018 р. було укладено 192 договори ДПП з яких реалізується 66. Проекти реалізуються в таких сферах, як збір, очищення та розподіл води; виробництво, транспортування та постачання тепла; оброблення відходів; будівництво та/або експлуатація автострад, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, тунелів та метрополітенів; морських та річкових портів, тощо [4].

В той же час на регіональному рівні існує суттєва недостача фінансових ресурсів для забезпечення населення якісними послугами сфери освіти.

Проведений аналіз фінансування закладів освіти Гайсинського району Вінницької області показав, що участь приватного сектору у фінансуванні цих закладів незначна.

Всього в районі нараховують закладів освіти: 7 міських шкіл та 27 сільських шкіл, 21 дитячий навчальний заклад (ДНЗ) та 3 позашкільні заклади. За останні роки видатки на освіту в районі зросли у 7,5 рази, що є наслідком зростання заробітних плат працівників сфери освіти, цін на енергоносії, продукти харчування, необхідне обладнання тощо.

За даними Управління освіти, фізичної культури та спорту Гайсинської районної державної адміністрації за 2017 р. в Гайсинському районі на фінансування освіти було виділено 270249,48 тис. грн. загального фонду та 27555,39 тис. грн. спеціального фонду [5]. Таким чином, у фінансуванні закладів освіти в Гайсинському районі більша частина припадає на загальний фонд (90,8% фінансування) і лише 9,2% - спеціальний фонд.

В структурі видатків місцевих бюджетів на сферу освіти значна частка припадає на заробітну плату (55% у 2017 році), видатки на харчування (7%), та енергоносії, комунальні послуги (8%). Важливі потреби, які пов'язані з оновленням меблів, комп'ютерної техніки, іншого обладнання, задовольнити без залучення позабюджетних джерел неможливо.

Спеціальний фонд бюджету включає цільові доходи та видатки, на які ці доходи будуть спрямовані. Тобто, якщо б у Гайсинському районі приватний сектор активно брав участь у фінансуванні сфери освіти, то частка спеціального фонду була б більш значною.

Хоча участь приватного сектора в освіті Гайсинського району знаходиться на недостатньому рівні, існує реальна зацікавленість бізнесу в допомозі державі у сфері освіти, про що свідчить широке використання такої форми фінансування, як спонсорська допомога та благодійні кошти, які надають школам учні та випускники.

Переваги ДПП демонструє успішна реалізація проекту модернізації окремих складових системи теплопостачання м. Гайсин (Вінницька область).

Отже, проект 2017 року був складений з метою покращення енергоефективності та зменшення споживання енергоресурсів бюджетних будівель. Очікуваним результатом проекту було зменшення вартості комунальних послуг за рахунок технічної модернізації

системи теплопостачання, а також зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища. Загальна вартість проекту складала 2345,93 тис. грн.

Об'єктом ДПП виступала котельня в м. Гайсин, Вінницької області, яка перебуває у комунальній власності і забезпечує теплом об'єкти бюджетної сфери: СЗШ I-III ст. №2 м. Гайсин.

У зв'язку з тим, що держава має обмежені ресурси потрібно було вирішити проблему фінансування проекту і залучити кошти спонсорів.

Проект на базі комунального об'єкту з теплопостачання в м. Гайсин було впроваджено у формі ДПП з огляду на наступні чинники:

- проект передбачає довгострокове надання послуги аналогічної (або вищої) якості на користь об'єктів комунальної власності м. Гайсин за нижчої ціни, що зумовить раціональне використання бюджетних коштів та покращить бюджетну ситуацію в місті;

- застосування альтернативних видів палива дозволить не тільки знизити ціну тепла, а і покращити екологічну ситуацію, забезпечити розвиток альтернативної енергетики, більш раціонально використовувати локальні ресурси в рамках дотримання пріоритетів державної політики;

- приватний партнер володітиме достатніми фінансовими ресурсами, досвідом та експертизою для надання якісної та своєчасної послуги при менших затратах;

- інвестиції, внесені приватним партнером, покращать економічну ситуацію в місті та області, продемонструють шляхи раціональнішого використання ресурсів;

- зменшення бюджетного фінансування капітального будівництва та реконструкції об'єктів теплопостачання надає якісні шляхи для розвитку сектору із залученням приватних операторів.

В той же час установи освіти району потребують значного додаткового фінансування для забезпечення ефективного функціонування. Так, довгий час невирішеною проблемою є недостатня кількість шкільних автобусів для перевезення школярів в Гайсинському районі, бюджетних коштів для закупівлі автобусів виділяється недостатньо. На 2019 р. для закупівлі шкільних автобусів необхідно 4205 тис грн. Актуальним завжди у навчальних закладів є забезпечення меблями, обладнанням. У 2019 р. необхідно придбати 56 аудиторних дощок на суму 1 023, 2 тис. грн.

У місті Гайсин кількість дітей дошкільного віку зростає і потреба у місцях у дитячих садках міста становить у 2017 році 1251 місце, в той час як потужність наявних приміщень дошкільних навчальних закладів становить 825 місць. Тому залишається проблемою відкриття нового закладу. Будівництво нового сучасного дитячого садка дасть можливість створити 204 місця і, відповідно, збільшити охоплення дітей дошкільного віку дошкільними формами навчання та виховання. Сума проекту становить 38132,44 тис. грн. Реалізація цього проекту дозволить: створити сприятливі умови для подальшого розвитку дошкільної освіти; удосконалити мережу дошкільних навчальних закладів; зміцнити матеріально-технічну базу дошкільних навчальних закладів; зменшити дефіцит місць у дошкільних дитячих закладах; зменшити кількість соціально неблагополучних сімей та дитячої бездоглядності; поліпшити демографічну ситуацію в області.

Всі ці проекти можуть бути реалізовані на основі ДПП.

Загальна оцінка розвитку ДПП у галузі освіти Гайсинського району свідчить про таке обмеження, як недостатність професійних кадрів, які б могли очолити проект партнерства та довести його до кінця. В районі розглядалось питання створення спеціалізованих структур управління у виконавчих органах, які б ініціювали проекти партнерства та управляли ними, але з метою економії державних коштів цими

повноваженнями було наділено уже існуючі підрозділи Гайсинської районної державної адміністрації, але поки ефективність їх роботи є невисокою.

Таким чином, вважається за необхідне створити в районі спеціалізовані центри управління, як самостійні структури, метою діяльності яких має бути управління ДПП в регіоні, тобто планування, експертна оцінка, розробка нормативно-правової бази, розробка умов, урахування ризиків, варіантів об'єднання ресурсів для учасників державно-приватного партнерства. Дана структура могла б виступити єдиними координаційним органом для представників органів державної влади, місцевого самоврядування, бізнес-структур, метою діяльності якої буде оптимізація та взаємодія ресурсів учасників для реалізації важливих для економіки регіону проектів.

В економічних умовах сьогодення розвиток ДПП повинен здійснюватися через постійний пошук механізмів і засобів такого розвитку. Тільки на цій основі є можливість забезпечити високу ефективність системи ДПП. Для комплексного стійкого розвитку при реалізації проектів ДПП необхідно розробити концепцію розвитку державно-приватного партнерства у сфері освіти на регіональному рівні.

Метою концепції є визначення єдиного підходу до розроблення механізму ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування, приватним сектором на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів у сфері освіти.

ДПП у сфері освіти необхідно розвивати для вирішення наступних завдань:

- залучення коштів приватного бізнесу для фінансування сфери освіти;
- ефективне використання державних та приватних фінансових ресурсів;
- створення інноваційної інфраструктури установи освіти: розширення мережі установ, які впроваджують інноваційні програми; проведення конкурсів проектів освітніх установ; проведення наукових, науково-практичних конференцій, симпозіумів, семінарів;
- підвищення іміджу освітніх установ та якості послуг, які ними надаються: підвищення привабливості освітньої установи як для того, хто навчається, так і для колективу освітньої установи; розширення переліку освітніх послуг, які пропонуються;

Концепцією передбачаються такі напрямки розвитку ДПП як форми споріднення влади та бізнесу:

1. Зміна законодавства, нормативно-правової та методологічної бази у сфері ДПП. В Україні у 2010 р. був прийнятий Закон України «Про державно-приватне партнерство», в якому дається визначення та ознаки ДПП, правові, організаційні засади та основні принципи здійснення ДПП. Приводяться форми здійснення ДПП. [1]. Але існує необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення партнерства держави і бізнесу, пов'язаного з реформуванням фіскальної системи, боротьбою з корупцією, тіньовим бізнесом. Потребує змін також констативне законодавство, яке не дозволяє ефективно регулювати діяльність в сфері партнерства держави та бізнесу. Існує необхідність створення єдиної методики оцінки та конкурсного відбору ефективних інвестиційних проектів у всіх сферах, зокрема у сфері освіти. [6, с.134].

2. Створення відповідних контролюючих органів та інститутів розвитку й управління діяльністю державно-приватного партнерства на регіональному рівні. Забезпечення механізмів судсидування регіональних та місцевих проектів з боку держави. Пряме фінансування з боку держави не приносить явної користі, значить є необхідність у створенні спеціального стимулюючого органу, який мав би нести відповідальність за заохочення до партнерства та створення нових проектів [3, с.103]. Ефективне інституціональне середовище ДПП повинно включати органи законодавчої та

виконавчої влади, фінансові та інвестиційні інститути, незалежні організації, які проводять експертизу проектів ДПП, галузеві та інші об'єднання. Для успішної реалізації проектів ДПП потрібно не лише утворення відповідних структур, а й забезпечення кордінації зусиль різних органів державної влади, що мають відношення до цієї діяльності.

3. Робота в сфері планування та прогнозування розвитку суспільної інфраструктури на регіональному рівні. Тобто необхідно удосконалити механізм оцінки поточної спроможності регіону на основі стратегічного планування з допомогою розробки певних вимог щодо включення в документи програмування пунктів, які відповідають інфраструктурі. В загальному необхідно забезпечити проникнення державно-приватного партнерства в систему документів планування на державному та місцевому рівнях. Бюджетне фінансування проектів ДПП в районах і державна участь у проектах ДПП повинна будуватися на принципах середньо - та довгострокового програмно-цільового планування і програмно-проектного фінансування.

4. Використання ефективних форм і інструментів ДПП. Законодавство в Україні стосовно форм державно-приватного партнерства носить фрагментарний характер, не має комплексного характеру, що викликає значні труднощі при реалізації проектів.

До найбільш поширених форм ДПП, які можуть бути використані в Україні, належать [7]:

Контракти на здійснення певних суспільно необхідних видів діяльності. Найбільш поширеними в практиці ДПП вважаються контракти на виконання робіт, надання громадських послуг, управління, постачання продукції для державних потреб, надання технічної допомоги. Контракти з державним або комунальним органом для приватного підприємця крім престижу гарантують йому стійкий ринок і дохід, а також можливі пільги і преференції.

Оренда в її традиційній формі (договору оренди) і в формі лізингу. Особливість орендних відносин між владними структурами та приватним бізнесом полягає в тому, що на певних договором умовах відбувається передача приватному партнеру державного або муніципального майна у тимчасове користування і за певну плату.

Концесія (концесійна угода) - держава (муніципальне утворення) в рамках партнерських відносин, залишаючись повноправним власником майна, що є предметом концесійної угоди, уповноважує приватного партнера виконувати протягом певного терміну виконувати обумовлені в угоді функції.

Угоди про розподіл продукції. Умови і порядок розподілу продукції між державою та інвестором визначаються в спеціальній угоді. Як і в разі концесії, держава надає свої виключні права на користування надрами приватному інвестору на оплатній основі і на певний термін.

Спільні підприємства. Залежно від структури і характеру спільного капіталу вони можуть бути або акціонерними товариствами, або спільними підприємствами з пайовою участю сторін. Можливості приватного партнера в прийнятті самостійних адміністративно-господарських рішень визначаються, як правило, часткою в акціонерному капіталі.

Удосконалення механізмів фінансування проектів ДПП має передбачати підвищення ефективності використання бюджетних коштів, активізацію залучення інститутів розвитку до проектів ДПП, розширення інструментарію довгострокового проектного фінансування тощо.

Оцінка ефективності впровадження запропонованих напрямів і методів ДПП проводиться на основі аналізу повноти досягнення мети та вирішення завдань. Ступінь вирішення завдань можна оцінити на основі досягнення оптимальних значень

показників ефективності видатків на освіту (наповнюваність класів, груп у дошкільних закладах освіти; завантаженість шкіл).

Якщо використовується програмно-цільовий метод, то у паспорті програми виписуються чіткі критерії оцінки ефективності використання бюджетних коштів, що дає можливість здійснити порівняльний аналіз та визначити ступінь реалізації завдань, а також досягнуті результати.

Розроблена концепція розвитку ДПП у сфері освіти на регіональному рівні представлена на рис. 1.

Реалізація розробленої Концепції дасть змогу:

1. Сформувати єдиний підхід до удосконалення нормативно-правової бази та розвитку інституціонального середовища державно-приватного партнерства;
2. Удосконалити механізм державного управління у сфері забезпечення розвитку такого партнерства;
3. Розробити і реалізувати проекти державно-приватного партнерства на рівні регіонів;
4. Підвищити ефективність застосування механізму надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства;
5. Підвищити рівень підготовки і кваліфікації фахівців органів місцевого самоврядування з питань застосування механізму зазначеного партнерства.

Висновок. Методи ДПП у сфері освіти в Україні з залученням коштів державного та місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання в подальшому будуть грати значну роль у підвищенні ефективності впровадження освітніх проектів, особливо на регіональному рівні. Тому існує необхідність розробки концепції розвитку ДПП у сфері освіти на регіональному рівні, в якій виділяються завдання розвитку ДПП та пропонуються напрямки та методи такого розвитку. Розроблена концепція дозволить збільшити зацікавленість місцевих органів влади та приватного бізнесу в реалізації освітніх проектів, що приведе до збільшення кількості та ефективності таких проектів. Предметом подальшого дослідження будуть питання вибору найбільш ефективних форм та інструментів ДПП в освітній сфері.

Література:

1. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. – 220 с.
2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» //Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
3. Сімсон О. Е. Правова модель приватно-публічного партнерства в інноваційній сфері: монографія. – Х.: Право, 2015. – 449 с.
4. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]; офіційний вебсайт – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>
5. Офіційний сайт Управління освіти, фізичної культури та спорту Гайсинської районної державної адміністрації [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vo.gaysin-rda.gov.ua>
6. Кабінет Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки» [сайт]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua>
7. Журба О. О. Особливості застосування механізму державно-приватного партнерства в діяльності туристичних підприємств // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – 2(46). - С.49-58.

Вихід на якісно новий етап розвитку

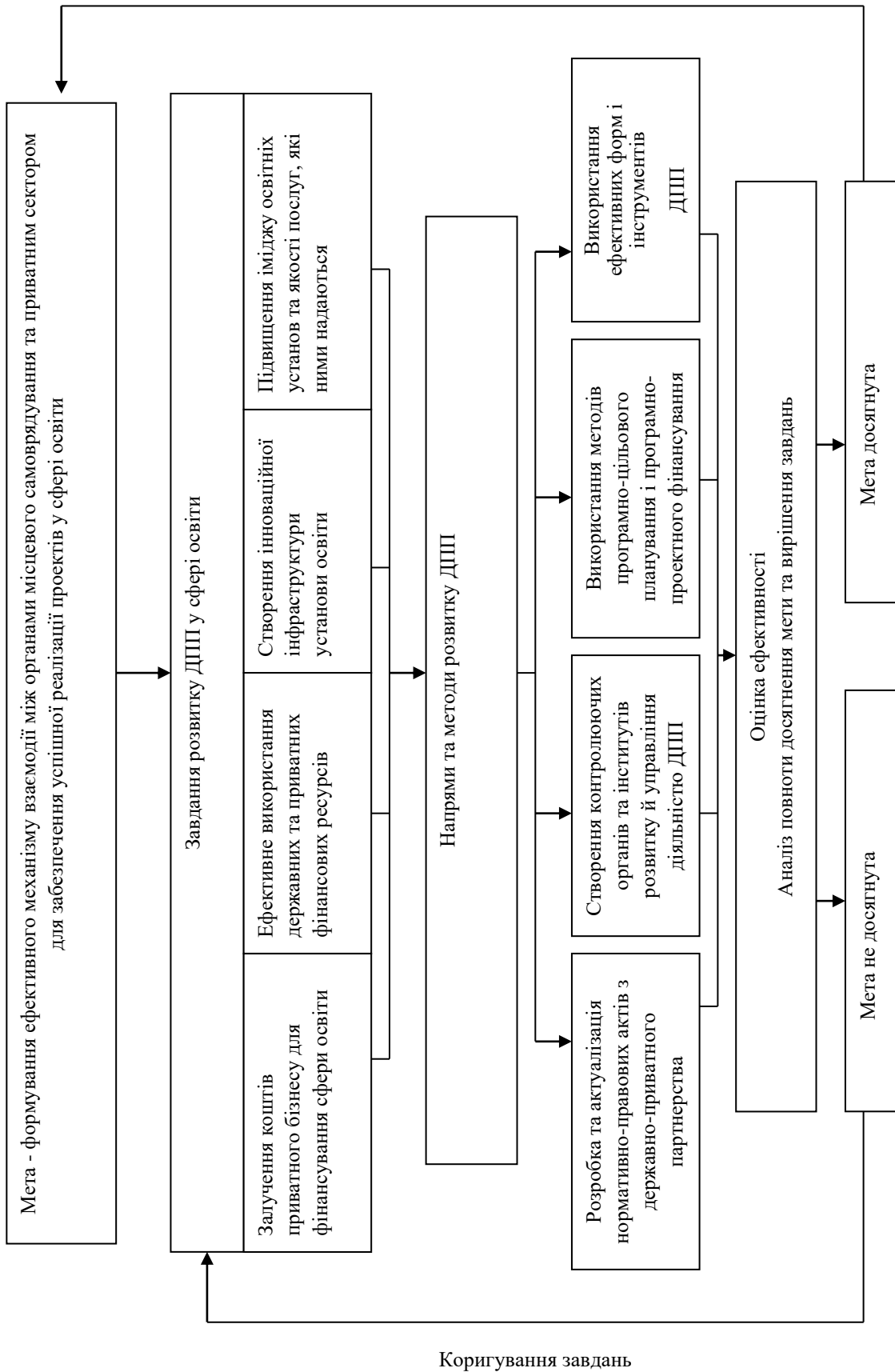


Рисунок 1 - Концепція розвитку державно-приватного партнерства у сфері освіти на регіональному рівні