

Пащенко О.В.Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Актуальність статті зумовлена об'єктивною необхідністю суспільства та державної влади у відновленні та розбудові гнучкої освітньої інфраструктури України в умовах численних політичних, економічних та соціальних криз, включаючи наслідки повномасштабної війни, руйнацією матеріально-технічної бази та освітньої інфраструктури, тотальному дефіциті бюджету. Публічно-приватне партнерство (ППП) розглядається як перспективний механізм публічного управління для залучення інвестицій, модернізації освітньої інфраструктури та запровадження інноваційних програм розвитку. Метою статті є комплексне дослідження правових засад функціонування PPP у сфері освіти України. Зокрема, шляхом аналізу чинного законодавства та нормативно-правових актів, що регулюють PPP, висвітленні переваг та недоліків цього механізму в контексті освітньої сфери, дослідженні існуючих моделей PPP. Особлива увага приділяється договору як ключовому нормативно-організаційному документу PPP, де чітко окреслюються права та обов'язки сторін, порядок реалізації проектів, розподіл ризиків та відповідальності. У статті обґрунтовуються позитивні та негативні наслідки запровадження PPP в освіті, окреслено коло проблемних питань та запропоновані ймовірні шляхи їх вирішення. Акцентовано на пріоритетних напрямках удосконалення правових засад PPP, таких як: визначення пріоритетних напрямів PPP в освіті, удосконалення механізмів контролю за діяльністю PPP, розробці та впровадженні антикорупційних заходів у сфері PPP, захисті прав та інтересів учасників освітнього процесу. Підкреслено важливість розширення інформаційної кампанії з питань PPP, заохочення участі громадськості у прийнятті рішень щодо PPP, підготовці та підвищенні кваліфікації кадрів для роботи в сфері PPP, розробці та впровадженні типових договорів PPP. Дослідження є важливим кроком на шляху наукового обґрунтування правових засад публічно-приватного партнерства у сфері освіти та спробі здійснити комплексний аналіз функціонування PPP в освіті України з урахуванням сучасних соціально-економічних та політичних трансформацій. Практична значущість результатів дослідження полягає у можливості їх використання для удосконалення законодавства та нормативно-правової бази PPP в освіті, розробці та впровадженні ефективних механізмів контролю за діяльністю PPP, а також для підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у цій сфері.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, правові засади, механізми публічного управління, система освіти, реформування, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Чисельні кризи, зокрема повномасштабна війна в Україні, глобальний економічний спад, дефіцит державного бюджету, вплив соціокультурних а політичних викликів створюють нагальну потребу у відновленні та розбудові системи освіти, з наявною гнучкою інфраструктурою. До лютого 2022 року Україна вже проводила амбітну програму освітніх реформ, зосереджену у тому числі і на державно-приватному партнерстві (ДПП), здебільшого інфраструктурного спрямування. Консультативним комітетом з питань державно-приватних проєктів (PRIAF) було надано підтримку для створення Агенції державно-приватного партнерства України та розробки переліку потенційних проєктів,

комплексної системи моніторингу для нагляду за концесіями протягом перших критичних років діяльності. Початкова робота у сфері публічно-приватного партнерства спрямована на вирішення законодавчих та регуляторних питань для створення кращого середовища публічно-приватного партнерства, сприяє інвестуванню приватного сектору в реальні освітні проєкти. Відтак фокусування на проблематиці удосконалення правових засад функціонування публічно-приватного партнерства є об'єктивним та необхідним механізмом на шляху реформування освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі розвитку соціально-економічних і політичних трансформацій публічно-при-

ватного партнерства правові механізми організації співпраці між двома ключовими суб'єктами системи господарювання, а саме публічним та приватним секторами характеризуються багатовекторністю та складною структурою, вимагають застосування адаптованих до сучасного бізнес-середовища методів реалізації різноманітних освітніх проєктів. Окремі аспекти правових, організаційних та інституціональних умов для розвитку публічно-приватного партнерства досліджувалися у працях В. Ємельянова, Ю. Пахомова, В. Сиченка [10, с. 445], О. Бородієнко [14, с. 408]. Огляд теоретико-методологічних засад здійснення державно-приватного партнерства та огляд територіального розподілу проєктів було сформульовано у роботах К. Романенко [9, с. 45], І. Ясіновської, В. Іщенко, К. Жовтяк [13, с. 192]. Питання застосування публічно-приватного партнерства у сфері освіти були висвітлені у працях Л. Даниленко, Г. Єльнікової, В. Радкевич [8, с. 16], С. Грищенко [4, с. 80]. Інноваційний зміст публічно-приватного партнерства та провідні моделі реалізації розкрито у роботах Л. Пуховської, Т. Губанової [5, с. 220], С. Рибкіної [11, с. 45], Е. Соколової, О. Зленко [12, с. 73].

Постановка завдання. Метою статті є визначення місця правових засад публічно-приватного партнерства у категорії механізмів управління та правового забезпечення у сфері освіти на загальнодержавному рівні, об'єктивізації переваг та недоліків публічно-приватного партнерства в освітній сфері, огляд провідних моделей публічно-приватного партнерства, формулювання механізмів контролю діяльності сторін у системі публічно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу. Комплексне правове забезпечення державно-приватного партнерства в Україні отримало неабиякий розвиток, починаючи ще з 2010 року, коли було визначено у категорії механізмів публічного управління та пов'язано з потребами забезпечення сталого розвитку. У національній економічній стратегії розвитку до 2030 року, Державній програмі стимулювання економіки для подолання негативних наслідків спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання SARS-COV 2019 чітко визначено, що державно-приватне партнерство є довгостроковим співробітництвом між державою та приватними компаніями з метою ефективного управління публічними об'єктами. Правове регулювання державно-приватного партнерства визначається низкою актуальних нормативно-правових документів, зокрема Законом Укра-

їни «Про державно-приватне партнерство» та описує організаційні, правові аспекти взаємодії суб'єктів визначеної діяльності для забезпечення сталого розвитку системи. Головними ознаками державно-приватного партнерства є переважно довготривалі відносини, трансфер ризиків та інвестування стороною приватних партнерів, рівність сторін, недискримінаційність, узгодженість інтересів сторін. Правові засади діяльності визначені статтею 2 вищезазначеного Закону та обумовлюють ініціювання, реалізацію та інші форми діяльності, зокрема у сфері освіти, враховуючи соціально-значущих контекст послуг, які проєктуються та будуть надані. У чинному законодавстві окремі аспекти правових відносин у сфері публічно-приватного партнерства визначені Конституцією України (щодо гарантування права на освіту та доступності до неї), Законом України «Про освіту» (у частині принципів здійснення державної політики та механізмів залучення юридичних та фізичних осіб), Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення державного нагляду за діяльністю у сфері державно-приватного партнерства» (щодо встановлення норм державного нагляду діяльності державно-приватного партнерства). У результаті аналізу нормативно-правових документів слід зазначити, що публічно-приватне партнерство може у своїй внутрішній структурі поєднувати як державно-приватне партнерство та окремі засади державно-громадського управління. Спостерігаємо, що сьогодні відсутні комплексні напрацювання у сфері правових норм та принципів діяльності, зокрема визначених законами і підзаконними актами. Основні етапи розвитку законодавчої бази державно-приватного партнерства відображені у таблиці 1.

Відсутність механізмів удосконалення нормативних-правового поля щодо категорії публічно-приватного партнерства України є причиною складних процесуальних відносин в організації та забезпеченні публічно-приватного партнерства у сфері освіти зокрема. Таким чином є необхідність у глибоких та системних дослідженнях публічно-приватного партнерства у сфері освіти та подальшій імплементації у чинному законодавстві [7, с. 76]. У контексті системи освіти велика увага під час розробки та подальшому унормуванню публічно-приватного партнерства надається аспектам прозорості та управління ризиками. У країнах Європейського союзу з цією метою застосовується механізм контролю та моніторингу ППП з метою забезпечення відкритості

Таблиця 1

Основні етапи розвитку законодавства про ДПП в Україні

№	Рік виходу законодавчої ініціативи	Сутність
1.	1999 р.	Закон України «Про концесії»
2.	2010 р.	Закон України «Про державно-приватне партнерство»
3.	2015 р.	Зміни до Закону «Про державно-приватне партнерство»
4.	2019 р.	Нова редакція Закону «Про концесії»; Зміни до Закону «Про державно-приватне партнерство»; Утворення Агенції ДПП
5.	2022 р.	Зміни до Бюджетного кодексу України
6.	2025 р.	Очікуються масштабні зміни до закону про ДПП

Джерело: розроблено автором за матеріалами [2,8,14, 15]

та об'єктивності прийняття управлінських рішень [8, с. 21]. Для сфери освіти характерним є врахування потенційних переваг, можливих обмежень та ризиків, можливість виникнення конфлікту інтересів, брак фінансування. Проте великий попит серед представників держави, бізнесу, громадськості та безпосередньо освітян стимулює активізацію напрацювань правових засад функціонування публічно-приватного партнерства у сфері освіти.

Ключовим документом у сфері публічно-приватного партнерства є договір, яким визначено права та обов'язки сторін, порядок виконання та реалізації проєктів, розподіл ризиків та відповідальності [6, с. 133]. У структурі договору варто дотримуватися чітко окресленої внутрішньої будови, яка складається з наступних елементів, таких як мета та завдання, очікувані результати, особливості фінансування, порядок прийняття та ухвалення рішень, роль зацікавлених сторін, розподіл ризиків та відповідальності, порядок контролю та за виконанням договору, процедура про внесення змін до наявного договору, особливості припинення дії. У контексті бурхливих соціально-економічних трансформацій запровадження правового регулювання публічно-приватного партнерства буде мати позитивні наслідки, що позначатимуться на розвитку системи освіти в цілому. Зокрема ми можемо розглянути такі переваги для сфери освіти, як залучення додаткових інвестицій, підвищення якості освіти, запровадження різноманітних інноваційних програм, покращення матеріально-технічної бази установ та закладів освіти, створення нових робочих місць та регулювання ринку праці. У прагненні приватних партнерів до максимізації прибутків спонукає до оптимізації капітальних та операційних витрат протягом усього життєвого циклу про-

екту, вибору найефективніших технічних рішень та реалізації проєкту в найкоротші терміни. Проєктні ризики розподіляються між державним, публічним та приватним партнерами за принципом «найкращої спроможності їхньої мінімізації», що зменшує кінцеву вартість проєктів та підвищує їхню ефективність. Приватний партнер ризикує власним капіталом та залучає кредитне фінансування, що спонукає до оптимізації процесів, вибору надійних рішень та підрядників, дотримання вимог кредиторів.

Проте в окресленому контексті, в результаті опрацювання останніх закордонних розвідок у питанні функціонування публічно-приватного партнерства, слід прогностично виділити деякі негативні наслідки, такі як недобросовісність партнерів, неефективне використання наявних ресурсів, зниження доступності освіти, значні корупційні ризики. На шляху подолання потенційних ризиків та загроз на системному законодавчому рівні має бути урегульовані питання взаємовідносин сторін з чіткою регламентацією настання відповідальності, виправлення об'єктивно доведених помилок та (або) завданої шкоди. Публічно-приватне партнерство може стати ефективним механізмом розвитку системи освіти в умовах ґрунтування на чітких правових засадах у відповідності до суспільних запитів. В існуючій різноманітності великої кількості проєктів, слід ґрунтовно підійти до відбору саме тих, які відповідають засадам публічно-приватного партнерства, до таких рис ми відносимо:

- відповідність цілям та пріоритетам державної політики, цілям сталого розвитку;
- можливість створення нових або ефективна реконструкція існуючих закладів освіти для надання суспільно-значущих послуг;

– довготривалість відносин, що в середньому складає від 5 до 50 років;
– фінансування за принципом «проектного фінансування».

Агенцією з питань підтримки державно-приватного партнерства було визначено та візуалізовано порядок та процес підготовки проєкту, комплекс заходів, щодо підсиленню таких ініціатив (рис. 1)

З точки зору удосконалення існуючої нормативної бази у сфері державно-приватного партнерства та формулювання нормативно-правових актів для регулювання публічно-приватного партнерства слід окреслити позитивні та негативні риси існуючого закону. До позитивних рис слід віднести наявність правових та організаційних передумов для залучення приватних інвестицій у розвиток освіти, можливостях модернізації освітньої інфраструктури, запровадження інноваційних освітніх програм для підвищення якості освіти. Закон створює правові та організаційні передумови для залучення приватних інвестицій у розвиток освіти. До недоліків та проблемних аспектів закону з точки зору функціонування сфери освіти можемо віднести нечіткість у визначенні пріоритетних напрямів ДПП у сфері освіти; недосконалість механізмів контролю за діяльністю ДПП; великі потенційні ризики корупції та службових зловживань. Щодо пропозицій з удо-

сконалення існуючих правових засад функціонування публічно-приватного партнерства пропонуємо визначити пріоритетні напрямки у сфері освіти, з акцентуванням саме на модернізацію освітньої інфраструктури, запровадження інноваційних освітніх програм щодо підвищення якості освіти; удосконалення механізмів контролю за діяльністю ППП, з урахуванням кращого світового досвіду; розроблення та упровадження системи антикорупційних заходів у сфері ППП та удосконалення механізмів захисту прав та інтересів учасників освітнього процесу (рис. 2).

Активні законотворчі зміни будуть можливі за умови розширення інформаційної кампанії з питань ППП у сфері освіти, заохочення участі громадськості у процесі прийняття рішень щодо ППП, підготовці та підвищення кваліфікації кадрів для роботи в сфері ППП, розробці та впровадженні типових договорів ППП у сфері освіти. Запропоновані законодавчі ініціативи могли б допомогти покращити та стимулювати розвиток освітньої сфери, зробити її більш доступною, якісною та сучасною.

Висновки. Таким чином, варто підсумувати, що наразі спостерігаємо деяку хаотичність у процесах використання механізму правового забезпечення публічно-приватного партнерства, зокрема у сфері освіти. Відтак є необхідність оновити відповідно до сучасних вимог нормативно-пра-



Рис. 1 Комплекс заходів Агенції ДПП та процес підготовки проєкту

Джерело: [1]

СТРАТЕГІЧНА МАПА ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ РЕАЛІЗАЦІЇ ППП У СФЕРІ ОСВІТИ



Рис. 2 Реалізація ППП у сфері освіти за умови ініціації партнерів

Джерело: розроблено автором за матеріалами [2, 3, 8]

вове забезпечення, що здатно стимулювати та підсилити взаємодію органів державної влади, приватних осіб, громадських організацій у розвитку системи освіти в цілому. Запровадження

інструментарію публічно-приватного партнерства у сфері освіти може стати стратегічним напрямом не тільки у питанні реформування, а й повоєнного відновлення держави.

Список літератури:

1. Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства. URL: <https://surli.cc/lncvyw> (дата звернення 24.02.2024)
2. Верховна Рада України. Закон України «Про державно-приватне партнерство». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення 24.02.2024)
3. Верховна Рада України. (2017). Закон України «Про освіту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення 24.02.2024 р.)
4. Грищенко С. Підготовка та реалізація проєктів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. Київ : ФОП Москаленко О.М, 2011. 140 с.
5. Губанова Т. Державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки в Україні: нормативно-правова характеристика. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 6. С. 220–224
6. Єрьоміна О. Політико-правові засади державно-приватного партнерства у сфері культури в Україні. *Теорія і практика державного управління*. 2020. № 69 (2). С. 133–141. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.20.02.16>
7. Жадан О.В. Державно-приватне партнерство як механізм інноваційного розвитку економіки. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № (59) (1). С. 75–82. DOI: <https://doi.org/10.34213/ap.21.01.08>
8. Радкевич В. Публічно-приватне партнерство у професійній освіті європейських країн: провідні тенденції розвитку. *Професійна педагогіка*. 2023. № 2 (27). С. 14–28.
9. Романенко К.М. Маркетинговий вимір впливу системи державного управління на становлення інноваційної моделі розвитку українського суспільства. *Державно-управлінські студії*. 2018. № 9(11). С. 44–48.
10. Сиченко В.В., Мареніченко В.В. Державне управління регіональним розвитком на засадах європейських стандартів. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 4. С. 441–463.
11. Сиченко В., Рибкіна С., Соколова Е. Управління інноваційною діяльністю в системі вищої освіти. *Вісник Дніпровської академії неперервної освіти. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2021. № 1(1), 45–49. DOI: <https://doi.org/10.54891/2786-698X-2021-1-11>
12. Соколова, Е. Т. Система інноваційних форм менеджменту як механізм регулювання публічного управління освітою. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2020. №1. С. 73–79. <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.1.10>

13. Ясіновська І., Іщенко В., Жовтяк К. Державно-приватне партнерство: теоретичний аспект та особливості реалізації в Україні. *Young Scientist*. 2020. № 12 (88) С. 191–197. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-12-88-38>

14. Public-private partnership in education as a prerequisite for the growth of regional labor markets: analysis of foreign experience / О. Borodiyenko та ін. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2021. Т. 1, № 36. С. 408–420. URL: <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v1i36.228031> (дата звернення: 24.02.2024).

15. Проект Закону про внесення змін до Закону України Про державно-приватне партнерство URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/55633> (дата звернення: 24.02.2025).

Pashchenko O.V. LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINIAN EDUCATION

The relevance of the article is stipulated by the objective need of society and public authorities to restore and develop a flexible educational infrastructure of Ukraine in the context of numerous political, economic, and social crises, including the consequences of a full-scale war; destruction of the material and technical base and educational infrastructure, and total budget deficit. Public-private partnerships (PPPs) are considered to be a promising mechanism of public administration for attracting investments, modernizing educational infrastructure, and implementing innovative development programs. The article's purpose is to provide a comprehensive study of the legal framework for the functioning of PPPs in the field of education in Ukraine. In particular, by analyzing the current legislation and regulations governing PPPs, highlighting the advantages and disadvantages of this mechanism in the context of the educational sector, and studying the existing PPP models. Particular attention is paid to the contract as the key regulatory and organizational document of PPP, which clearly defines the rights and obligations of the parties, the procedure for project implementation, and the distribution of risks and liabilities. The article substantiates the positive and negative consequences of introducing PPP in education, outlines the range of problematic issues, and suggests possible ways to solve them. The author emphasizes the priority areas for improving the legal framework of PPP, such as: determining the priority areas of PPP in education, improving the mechanisms for monitoring PPP activities, developing and implementing anti-corruption measures in the field of PPP, and protecting the rights and interests of participants in the educational process. The importance of expanding the information campaign on PPP, encouraging public participation in PPP decision-making, training and professional development of personnel to work in the field of PPP, development and implementation of model PPP agreements is emphasized. The study is an important step towards the scientific substantiation of the legal basis of public-private partnerships in education and an attempt to conduct a comprehensive analysis of the functioning of PPPs in education in Ukraine, considering current socio-economic and political transformations. The practical significance of the research results lies in the possibility of using them to improve the legislation and regulatory framework for PPP in education, develop and implement effective mechanisms for monitoring PPP activities, and train and improve the skills of personnel in this area.

Key words: public-private partnership, legal framework, mechanisms of public administration, education system, reform, European integration.