

Ревко А. М.

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри соціальної роботи*

Чернігівського національного технологічного університету

Холявко Н. І.

кандидат економічних наук, доцент,

Чернігівський національний технологічний університет

Revko Alona

*PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor of the Social Work Department
Chernihiv National University of Technology*

Kholiavko Natalia

*PhD in Economics, Associate Professor,
Chernihiv National University of Technology*

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОСВІТНІЙ СФЕРІ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню поняття «публічно-приватне партнерство». Розглянуто відмінні риси публічно-приватного партнерства соціальної інфраструктури від публічно-приватного партнерства економічної інфраструктури. Доведено, що публічно-приватне партнерство може застосовуватися на національному, регіональному та місцевому рівнях. Розглянуто міжнародний досвід реалізації програм у сфері освіти, в яких використовується публічно-приватне партнерство соціальної інфраструктури, а саме: надання освітніх послуг, управлінські послуги, програми ваучеризації, професійні та допоміжні послуги, інфраструктурні партнерства. Запропоновано авторське визначення поняття «публічно-приватне партнерство соціальної інфраструктури». Розроблено модель публічно-приватного партнерства соціальної інфраструктури регіону.

Ключові слова: соціальна інфраструктура регіону, публічно-приватне партнерство (ППП), PPP соціальної інфраструктури, PPP економічної інфраструктури, інститути громадянського суспільства.

Постановка проблеми. В умовах переходу до ринкової системи господарювання соціальна інфраструктура регіону зазнала відчутних змін, котрі великою мірою позначилися на стані соціальних об'єктів. Стрімке зниження обсягів виробництва в роки реформ та, як наслідок, зниження темпів економічного розвитку привели до скорочення не лише бюджетних видатків, а й інвестицій у соціальну інфраструктуру регіону. З огляду на брак вкладень коштів у соціальні об'єкти порушився їхній відтворювальний цикл, що прискорило зношення та виведення з експлуатації основних фондів. Крім того, частина об'єктів соціальної інфраструктури була передана в нецільове використання або ліквідована, що спричинило зниження рівня забезпеченості ними. Одним із механізмів залучення коштів і управлінського досвіду до окресленої сфери може бути публічно-приватне партнерство (ППП) [1, с. 155].

Нині соціальна інфраструктура регіону формується в умовах децентралізованого управління, що передбачає передачу значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності від виконавчої влади до територіального самоврядування, а також залучення інститутів громадянського суспільства [2, с. 247].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток теоретико-методологічних засад формування публічно-приватного партнерства зробили провідні закордонні вчені: Ф. Бланк-Бруда [7], Т. Бовайрда [14], К. Маклофлін [5], С. Осборн [4], П. Фалконер [5] та інші.

Метою статті є дослідження особливостей розвитку та функціонування механізму публічно-приватного партнерства в різних країнах світу.

Результати дослідження. У європейському економічному просторі публічно-приватне партнерство (ППП) уперше було запроваджено у Великобританії в 1992 році як приватна

фінансова ініціатива. PPP є одним із найважливіших механізмів розвитку інфраструктурних проєктів, який розповсюджений не тільки у Великобританії, а й у Канаді та Австралії, оскільки в цих країнах є відповідна політика та правове регулювання, що дозволяє залучати приватний сектор.

Відповідно до визначення Світового Банку, PPP – це угода між публічним (державним) та приватним сектором, відповідно до якої окремі послуги та завдання, за які відповідає уряд, передаються приватному сектору [3]. Використання приватного капіталу для фінансування державної інфраструктури є не новою схемою, але тільки нещодавно вона набула значного поширення завдяки PPP. Цей механізм являє собою внесок у фінансові, будівельні та експлуатаційні аспекти публічних проєктів приватним сектором. Переваги PPP в основному пов'язані з отриманням найкращого співвідношення ціни і якості інфраструктурного проєкту за рахунок досвіду, навичок, ресурсів та інвестицій приватного сектору. Усі ці переваги досягаються шляхом передачі значної частини ризиків від публічного до приватного сектору.

На думку британського науковця С. Осборн, поняття «публічно-приватне партнерство» включає договори, альянси, угоди про співробітництво та спільну діяльність, яка використовується для розроблення політики, програмної підтримки та реалізації державних програм і надання послуг [4].

Як зауважують П. Фалконер та К. Маклофлін, співпраця між державним сектором та приватними підприємствами зумовлена потребою державного сектору використовувати альтернативні джерела фінансування інфраструктури [5]. Ефективне використання механізму PPP впливає на зменшення навантаження на державний бюджет, підвищення якості економічної або соціальної інфраструктури.

На думку австралійських науковців, термін «ППП соціальної інфраструктури» використовується для характеристики проектів, у межах яких розробляються та пізніше надаються послуги для лікарень, бібліотек, шкіл, культурних закладів. Це поняття часто розглядається як відмінне від PPP економічної інфраструктури, яка зазвичай використовується для будівництва та експлуатації доріг, залізниць, мостів та водних об'єктів, а також для розвитку енергетики, водопостачання та транспорту.

Відповідно до назви, відмінною рисою PPP соціальної інфраструктури від PPP економічної інфраструктури є його «соціальний» характер. Проте значною проблемою є визначення елементів PPP, які можна вважати більш «соціальними». Варто зазначити, що PPP може застосовуватися на національному, регіональному та місцевому рівнях. Однак на практиці PPP як економічної, так і соціальної інфраструктури мають значний соціальний вплив як на окремих людей, так і на громаду загалом [6, с. 248].

На думку Ф. Бланка-Бруда, однією з основних характеристик PPP соціальної інфраструктури є те, що ці проекти реалізують населенню послуги, які безпосередньо сплачує державний сектор [7, с. 10]. PPP економічної інфраструктури полягає в тому, що за ці послуги сплачує кінцевий споживач. З огляду на це, соціальна інфраструктура не генерує доходів від користувачів, а отримує доходи від державного сектору в довгостроковій перспективі [8, с. 3].

Незважаючи на позитивний міжнародний досвід, деякі з країн, що розвиваються, тільки започатковують практику впровадження PPP. Ці країни ще не почали використовувати механізм PPP соціальної інфраструктури з таких причин, як: а) відсутність чіткого законодавства; б) невизначеність розподілу ризиків; в) фінансова доцільність.

У соціальному секторі важче реалізувати PPP, тому що важко визначити в межах договору, які саме послуги може надавати приватний сектор, оскільки більшість послуг соціальної інфраструктури має реалізовуватися урядом. Крім того, PPP соціальної інфраструктури реалізується лише країнами, які мають добре розвинену адміністративну, фінансову та правову сфери [9, с. 1354–1355].

Отже, PPP відображає готовність уряду залучати приватний сектор на контрактній основі до формування та розвитку соціальної інфраструктури. PPP є альтернативою поліпшення доступу до якісної освіти для забезпечення рівності та соціальної справедливості. Одним із обмежуючих факторів розвитку освітньої інфраструктури є обмеженість фінансових ресурсів, які уряд спрямовує на розвиток освіти. Дослідження освітньої сфери соціальної інфраструктури підтверджує незадовільний стан її об'єктів, низьке забезпечення кадрових ресурсів, недостатнє використання державних ресурсів, а також потребу в залученні батьків та громад до розвитку інфраструктури.

Багато урядів у всьому світі досліджують різні способи залучення приватного сектору до надання освітніх послуг, включаючи ваучери, гранти, стипендії та контракти [10, с. 47]. Серед країн, які активно використовують PPP в освітній сфері, варто відмітити Великобританію, Австралію, Канаду, Німеччину та Голландію.

Нині в усьому світі PPP використовується для реалізації різних програм у сфері освіти. Серед них варто виділити п'ять найбільш розповсюджених, а саме: надання освітніх послуг, управлінські послуги, програми ваучеризації, професійні та допоміжні послуги, інфраструктурні партнерства.

Освітні послуги реалізуються шляхом надання місць урядовою установою, наприклад Міністерством освіти, для учнів у приватних школах. Варто зазначити, що школи повинні відповідати певним критеріям для

участі в таких програмах, наприклад, вони повинні бути зареєстровані або відповідати мінімальним стандартам щодо кадрових ресурсів та інфраструктури [11].

Приватний менеджмент здійснюється з метою усунення слабкого управління закладами освіти та контролю, укладання контрактів з приватними організаціями для управління та адміністрування державних шкіл. Цей менеджмент зазвичай поділяється на чотири категорії: фінансовий менеджмент, управління персоналом, довгострокове планування та лідерство. Однак, незважаючи на те, що управління освітніми закладами здійснюється через приватні організації, вони залишаються державною власністю, а уряд залишається відповідальним за їхню діяльність.

Ваучерні програми. PPP розповсюджено у сфері фінансування приватних шкіл з використанням шкільних ваучерів, субсидій на одного учня та дотацій. У межах цих програм шкільні ваучери виплачуються від уряду батькам або безпосередньо школам. Головною метою системи ваучерів є розширення доступу до освіти, надаючи сім'ям гроші для інвестування в навчання їхніх дітей, компенсуючи їм витрати на освіту [12, с. 65]. Ваучерні програми поширені в багатьох країнах світу, включаючи Чилі, Колумбію, Нідерланди, Нову Зеландію, Пакистан і США.

Професійні та допоміжні послуги. Публічні школи укладають контракти з приватними організаціями для надання професійних та допоміжних послуг, таких як підготовка вчителів, видання підручників, розроблення навчальних програм, а також сертифікація якості діяльності шкіл. PPP для реалізації професійних та допоміжних послуг дає змогу урядам використовувати досвід приватних організацій та підвищувати ефективність конкретних послуг [10, с. 48]. Наприклад, у 2002 році в межах реформи уряд Великобританії дозволив укласти контракти між органами місцевої влади та приватними організаціями для удосконалення системи освіти. Згідно з контрактом, такі послуги, як педагогічна підтримка, консультації з розроблення навчальних програм та стратегії вдосконалення школи, а також допоміжні послуги можуть бути передані на аутсорсинг, тоді як базові послуги, такі як затвердження бюджету, – не можуть [13, с. 605].

Партнерство в межах освітньої інфраструктури. PPP стає все більш поширеною формою закупівель для великих інфраструктурних проектів у сфері освіти. Світовий банк, Європейська Комісія та ПРООН підтримують розвиток PPP, особливо в межах проектів освітньої інфраструктури. У сфері освіти приватні організації допомагають урядам утримувати шкільні будівлі та звільняти адміністративний та викладацький персонал шкіл від обов'язків, які не належать до їхньої основної роботи, дозволяючи їм тим самим зосередитися на задоволенні освітніх потреб учнів. Великобританія лідирує в світі за інфраструктурними PPP, при цьому від 10 до 15 відсотків капітальних інвестицій у державному секторі здійснюються через приватні фінансові ініціативи [10, с. 49].

На думку Т. Бовайрда, PPP може включати партнерство не тільки між державою та бізнесом, а й між інститутами громадянського суспільства (громадськими або добровільними організаціями) [14, с. 205].

На основі результатів проведеного дослідження побудовано модель PPP соціальної інфраструктури регіонів України (рис. 1).

Під *PPP соціальної інфраструктури*, на нашу думку, слід розуміти систему відносин між публічними та приватними партнерами, а також інститутами громадянського суспільства задля реалізації спільних проектів соціальної інфраструктури, які спрямовані на досягнення економічних, соціальних чи екологічних результатів у вигляді

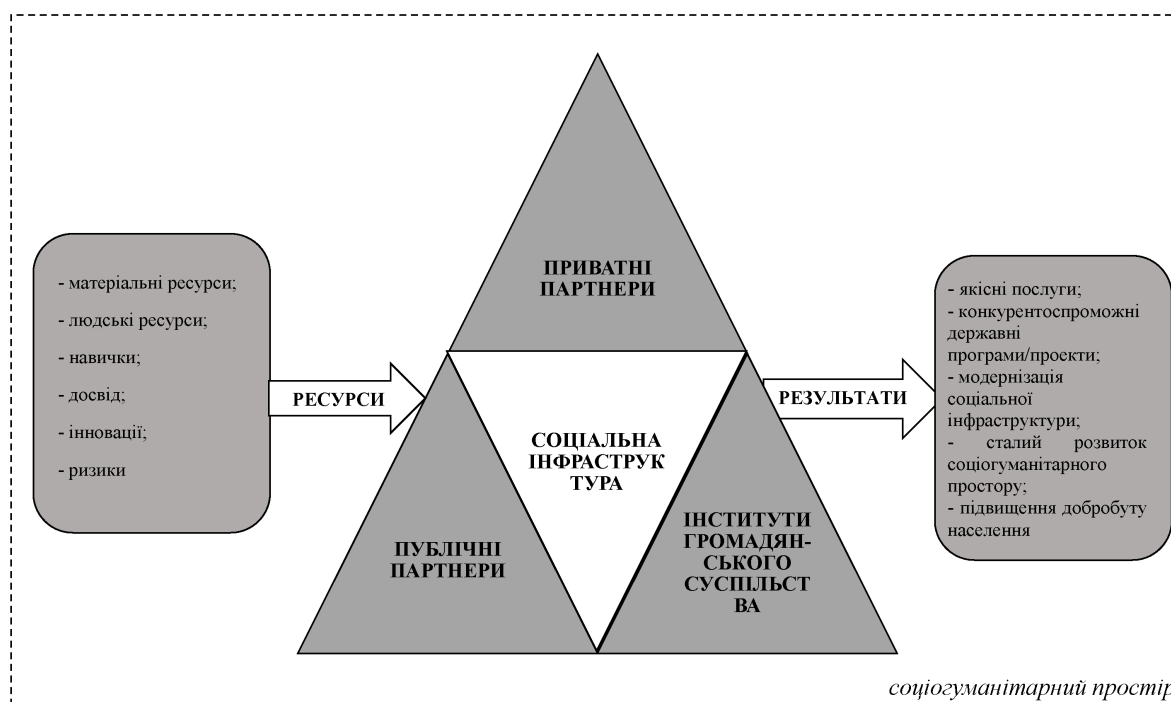


Рис. 1. Модель ППІ соціальної інфраструктури регіонів України

конкретного суспільного блага шляхом використання ресурсів, доступних для всіх партнерів, розподілу ризиків, відповідальності та винагороди (компенсації) між партнерами, забезпечуючи таким чином взаємовигідне, довгострокове співробітництво, спрямоване на створення нових та/або модернізацію наявних об'єктів соціальної інфраструктури.

Реалізація запропонованої моделі передбачає певну трансформацію ролей залучених сторін. Так, суб'єкти громадянського сектору змінюють свою поведінку з переважно пасивної до активної: стають не лише споживачами освітніх послуг, а й виконавцями громадського моніторингу у сфері освіти, учасниками процесів оцінки результативності впровадження державних освітніх програм [15, с. 130].

Висновки. Результати дослідження доводять, що розвиток освітньої сфери соціальної інфраструктури регіонів

України вимагає широкого соціального діалогу та ефективної співпраці між урядом, бізнесом та громадянським суспільством. Особливе місце в розвитку соціальної інфраструктури займають неурядові організації, які виконують роль одного з основних посередників між державою та громадянином. Крім того, уряд високорозвинених країн працює над підвищенням обізнаності та залучення територіальних громад до участі у вирішенні проблем країн, у тому числі і в сфері освіти, так званої соціальної партисипації. Особливу роль у цьому процесі відіграють інститути громадянського суспільства.

Варто зауважити, що успіх ППІ соціальної інфраструктури можливий лише тоді, коли інтереси всіх учасників ППІ будуть інтегровані в межі конкретного проєкту або програми, а їхня діяльність координуватиметься єдиним органом.

Список використаних джерел:

- Осипенко М.В. Соціальна інфраструктура як чинник відтворення людського капіталу. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 3(76). С. 149–158.
- Ревко А.М. Ретроспективні тенденції просторового розвитку соціальної інфраструктури регіонального економічного простору. *Юність науки – 2019: соціально-економічні та гуманітарні аспекти розвитку суспільства* : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених, м. Чернігів, 17-18 квітня 2019 р. : у 2-х ч. Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, 2019. Ч. 1. С. 246–247.
- World Bank. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships> (last accessed: 20.06.2019).
- Osborne S. P. *Public–Private Partnerships: Rethinking the Boundary between Public and Private Law*. Routledge. London, 2000.
- Falconer Peter K., Kathleen McLaughlin. Public-private Partnerships and the “New Labour Government in Britain”. In: Osborne, S.P. (Ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in an International Perspective*. Routledge Advances in Management and Business Studies, 2000.
- Gilmour T., Wiesel I., Pinnegar S., Loosemore M. Social Infrastructure Partnerships: a Firm Rock in a Storm? *Journal of Financial Management of Property and Construction*. 2010. Vol. 15. Issue 3. P. 247–259. doi: 10.1108/13664381011087506
- Blanc-Brude F. Pension Fund Investment in Social Infrastructure. ADHEC-Risk Institute, February 2012. 60 p. URL: <https://www.edhec.edu/en/publications/pension-fund-investment-social-infrastructure> (last accessed: 20.06.2019).
- Adrianto Oktavianus, Iris Mahani and Meifrialdi. A Global Review of Public Private Partnerships Trends and Challenges for Social Infrastructure. *MATEC Web of Conferences*. 2018. Vol. 147, 06001. 9 p. doi: 10.1051/mateconf/201814706001
- Sastoque L., Arboleda C., Ponz J. A Proposal for Risk Allocation in Social Infrastructure Projects Applying PPP in Colombia. *Procedia Engineering*. 2016. Vol. 145. P. 1354–1361.

10. Jayanti Kumari. Public-private Partnerships in Education: An Analysis with Special Reference to Indian School Education System. *International Journal of Educational Development*. 2016. Vol. 47. P. 47–53.
11. LaRocque N. Public-Private Partnerships in Basic Education: An International Review. CfBT Education Trust May 2008. URL: <http://www.cfbt.com> (last accessed: 20.06.2019).
12. Patrinos H.A. Market Forces in Education. *Eur. J. Educ.* 2000. Vol. 35(1). P. 61–80.
13. Hatcher R. Privatization and Sponsorship: the Re-agenting of the School System in England. *J Educ. Policy*. 2006. Vol. 21(5). P. 599–619.
14. Bovaird T. Public-private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*. 2004. Vol. 70. n. 2. P. 199–215.
15. Холявко Н.І. Підхід до фінансування вищої освіти України за концепцією Quadruple Helix. *Бізнес Інформ* : науковий журнал. 2019. № 1(492). С. 125–131.

References:

1. Osypenko M.V. (2016). Socialjna infrastruktura jak chynnyk vidtvorennya ljudsjkogho kapitalu [Social infrastructure as a factor in the reproduction of human capital]. *Naukovi praci NDFI*, no. 3(76), pp. 149–158.
- Revko A.M. (2019). Retrospektyvni tendenciji prostorovogho rozvytku socialjnoji infrastruktury reghionaljnogho ekonomichnogho prostoru [Retrospective trends of spatial development of social infrastructure of the regional economic space]. *Junisty nauky – 2019: socialjno-ekonomichni ta ghumanitarni aspekty rozvytku suspiljstva* : zbirnyk tez Mizhnarodnoji naukovopraktychnoji konferenciji studentiv, aspirantiv i molodykh vchenykh, Chernihiv, 17-18 kvitnja 2019 r. : u 2-kh vol. Chernihiv : Chernih. nac. tekhnol. un-t, vol. 1, pp. 246–247.
2. World Bank. Available at: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships> (accessed 20.06.2019).
3. Osborne S.P. (2000). Public-Private Partnerships: Rethinking the Boundary between Public and Private Law. Routledge. London.
4. Falconer Peter K., Kathleen McLaughlin (2000). Public-private Partnerships and the “New Labour Government in Britain”. In: Osborne, S.P. (Ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in an International Perspective*. Routledge Advances in Management and Business Studies.
5. Gilmour T., Wiesel I., Pinnegar S., Loosemore M. (2010). Social Infrastructure Partnerships: a Firm Rock in a Storm? *Journal of Financial Management of Property and Construction*, Vol. 15. Issue 3, pp. 247-259. doi: 10.1108/13664381011087506
6. Blanc-Brude F. Pension Fund Investment in Social Infrastructure. ADHEC-Risk Institute, February 2012. 60 p. Available at: <https://www.edhec.edu/en/publications/pension-fund-investment-social-infrastructure> (accessed 20.06.2019).
7. Adrianto Oktavianus, Iris Mahani and Meifrialdi (2018). A Global Review of Public Private Partnerships Trends and Challenges for Social Infrastructure. *MATEC Web of Conferences*, Vol. 147, 06001, 9 p. doi: 10.1051/mateconf/201814706001
8. Sastoque L., Arboleda C., Ponz J. (2016). A Proposal for Risk Allocation in Social Infrastructure Projects Applying PPP in Colombia. *Procedia Engineering*. Vol. 145, pp. 1354–1361.
9. Jayanti Kumari (2016). Public-private Partnerships in Education: An Analysis with Special Reference to Indian School Education System. *International Journal of Educational Development*, vol. 47, pp. 47–53.
10. LaRocque N. Public-Private Partnerships in Basic Education: An International Review. CfBT Education Trust May 2008. Available at: <http://www.cfbt.com> (accessed 20.06.2019).
11. Patrinos H.A. (2000). Market Forces in Education. *Eur. J. Educ.*, vol. 35. (1), pp. 61–80.
12. Hatcher R. (2006). Privatization and Sponsorship: the Re-agenting of the School System in England. *J Educ. Policy*, vol. 21(5), pp. 599–619.
13. Bovaird T. (2004). Public-private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70. no. 2, pp. 199–215.
14. Kholjavko N.I. (2019). Pidkhid do finansuvannja vyshhoji osvity Ukrajinu za koncepcijeju Quadruple Helix [Approach to the financing of higher education in Ukraine according to the concept Quadruple Helix]. *Biznes Inform* : naukovyj zhurnal, no. 1(492), pp. 125–131.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНА

Аннотация. Статья посвящена исследованию понятия «публично-частное партнерство». Рассмотрены отличительные черты публично-частного партнерства социальной инфраструктуры от публично-частного партнерства экономической инфраструктуры. Доказано, что публично-частное партнерство может использоваться на национальном, региональном и местном уровнях. Рассмотрено международный опыт реализации программ в сфере образования, в которых используется публично-частное партнерство социальной инфраструктуры, а именно: предоставление образовательных услуг, управленческие услуги, программы ваучеризации, профессиональные и вспомогательные услуги, инфраструктурные партнерства. Предложено авторское определение понятия «публично-частное партнерство социальной инфраструктуры». Разработана модель публично-частного партнерства социальной инфраструктуры региона.

Ключевые слова: социальная инфраструктура региона, публично-частное партнерство (ПЧП), ПЧП социальной инфраструктуры, ПЧП экономической инфраструктуры, институты гражданского общества.

**INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS
IN THE EDUCATIONAL SPHERE OF THE SOCIAL INFRASTRUCTURE OF THE REGION**

Summary. The article is devoted to the study of the concept of "public-private partnership". The advantages of public-private partnership, which are related to obtaining the best value-for-money ratio of an infrastructure project due to experience, skills, resources and private sector investments, are determined. Different features of public-private partnership of social infrastructure from public-private partnership of economic infrastructure are considered. It is proved that effective use of the mechanism of public-private partnership helps to reduce the burden on the state budget, increasing the quality of economic or social infrastructure. It has been established that in practice public-private partnership both economic and social infrastructure has a significant social impact on individuals as well as on the community as a whole. It is determined that education is one of the main directions of implementation of public-private partnership of social infrastructure. The international experience of implementing educational programs in which public-private partnership of social infrastructure is used, namely: provision of educational services, management services, vouchers, professional and auxiliary services, infrastructure partnerships are considered. The primary goal of the voucher system is to increase access to education, providing families with money to invest in their children's education, offsetting their education costs. The author's definition of the concept of "public-private partnership of social infrastructure" is proposed. The model of public-private partnership of the social infrastructure of the region is developed. The implementation of the proposed model implies a certain transformation of the roles of the involved parties. Thus, civil society actors change their behavior from the mainly passive to the active: they become not only consumers of educational services, but also performers of public monitoring in the field of education, participants in the processes of assessing the effectiveness of the implementation of state educational programs.

Key words: social infrastructure of the region, public-private partnership (PPP), PPP of social infrastructure, PPP of economic infrastructure, civil society institutes.