ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У ДОШКІЛЬНІЙ ОСВІТІ: СИНЕРГІЯ ЗУСИЛЬ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ТА ДОСТУПНОСТІ

Наукова доповідь загальним зборам НАПН України 19 листопада 2021 р.

<https://doi.org/10.37472/2707-305X-2021-3-2-1-6>

РЕЙПОЛЬСЬКА Ольга Дмитрівна

доктор педагогічних наук, доцент,
завідувач лабораторії дошкільної
освіти і виховання Інституту
проблем виховання Національної
академії педагогічних наук України,
м. Київ, Україна

МАЛИНОШЕВСЬКИЙ

Руслан Васильович

кандидат педагогічних наук, старший
науковий співробітник, заступник
директора з наукової роботи
Інституту проблем виховання
Національної академії педагогічних
наук України, м. Київ, Україна

Анотація. У доповіді наголошено на сучасних проблемах дошкільної освіти, задля їх вирішення пропонується запровадження державно-приватного партнерства з метою консолідації зусиль державних установ і приватного сектора. Наведено визначення державно-приватного партнерства, висвітлено його характеристики. Презентовано розмірковування авторів щодо форм розвитку державно-приватного партнерства, запропоновано основні види інвестицій у сферу дошкільної освіти.

Ключові слова: державно-приватне партнерство; дошкільна освіта; заклади дошкільної освіти.

Наріжною тезою сучасного освітнього дискурсу є судження, що дошкільна освіта є унікальним і необхідним етапом розвитку дитини. Вона є первинним рівнем як системи освіти загалом, так і освіти впродовж життя. Водночас сама можливість доступу до якісної дошкільної освіти є свідченням економічного розвитку держави й увира-зляє соціальні пріоритети державної політики, позаяк інфраструктурна розгалуженість та високоякісні освітні послуги безпосередньо сприяють зростанню рівня якості життя та опосередковано впливають на реальний сектор економіки.

Попри безумовні здобутки національної системи дошкільної освіти, їй притаманні й певні

проблеми. У Національній економічній стратегії до 2030 року уряд визначив, що в дошкільній освіті пріоритетними завданнями, які потребують свого розв'язання, є: розширення інфраструктури закладів дошкільної освіти (ЗДО), спроможної охопити дітей дошкільного віку якісними та інклюзивними освітніми послугами; необхідність оновлення змісту дошкільної освіти відповідно до сучасних освітніх запитів; запровадження стимульних інструментів для приватного сектору в дошкільній освіті (Кабінет Міністрів України, 2021). Безумовно, що розв'язання таких пріоритетних завдань потребує не лише зміни усталених освітніх практик, але й обумовлює видозміну традиційних

моделей управління, економічних політик та інвестиційних механізмів у сфері дошкільної освіти. Попри те, що уряд ухвалив одним із пріоритетних завдань стимулювання відкриття приватних ЗДО, ця ідея є гостро дискусійною в батьківській та освітянській спільноті, оскільки існує традиційне світоглядне упередження щодо отримання освітніх послуг на платній основі. Хоча наявність таких можливостей урізноманітнює саму сферу дошкільної освіти та сприяє посиленню конкуренції щодо надання якісних освітніх послуг.

Компромісним рішенням може бути впровадження у вітчизняну освітню, економічну, соціальну та управлінську практику принципів і механізмів державно-приватного партнерства. Доцільність імплементації моделей державно-приватного партнерства у сфері дошкільної освіти обумовлено високими потребами у позабюджетному фінансуванні та застосовуванні ефективних методів управління. Водночас запровадження такої моделі сприяло б:

- забезпеченню доступності до якісної дошкільної освіти за місцем проживання дитини. Зокрема, на сьогодні (особливо у високоурбанізованих регіонах) існують численні черги в ЗДО і переповненість груп, а в сільській місцевості відбувається скорочення таких закладів. Дефіцит місць у ЗДО стримує більш інтенсивні темпи раннього розвитку дітей, не дає змоги отримати якісну дошкільну освіту, а також знижує можливості зайнятості батьків у реальному секторі економіки і, відповідно, доходи сімей з дітьми дошкільного віку;
- покращенню матеріально-технічних умов ЗДО. Можна констатувати, що у багатьох закладах існує проблема зі створенням освітнього середовища, сприятливого для індивідуального розвитку дитини дошкільного віку;
- підвищенню соціального статусу та оплати праці педагогів дошкільної сфери, позаяк на сьогодні у ЗДО спостерігається брак висококваліфікованих фахівців та наявна тенденція старіння персоналу (склад молодих фахівців приблизно 12 %);
- підвищенню ефективності використання наявних ресурсів.

Для України запровадження моделей державно-приватного партнерства в системі освіти, а особливо в дошкільній освіті є дещо нетиповий і все ще перебуває в стадії створення. Хоча сам концепт «державно-приватне партнерство» (Public-Private Partnership, PPP) з'явився на початку 1980-х рр. і характеризував синергію взаємовідносин держави і приватного сектору. Першо-

чергово такі відносини склалися і розвивалися у сфері виробничої та соціальної інфраструктури. Зокрема, у напрямі розвитку логістичної інфраструктури (автомобільних і залізничних шляхів, аеропортів, морських портів, енергетичних мереж, комунального господарства, телекомунікацій, об'єктів освіти, охорони здоров'я і культури) (PPP Forum, 2021).

На світовому рівні існує релевантний досвід запровадження державно-приватного партнерства в освіті. Зокрема, найбільший досвід з розвитку проєктів державно-приватного партнерства накопичений у Великобританії, яка є безумовним лідером у цьому напрямі. Тут ще в 1992 р. засновано «Приватну фінансову ініціативу» (PFI). Її суть полягає в тому, що приватний сектор будує соціальні інфраструктурні об'єкти з використанням власних ресурсів, потім експлуатує їх протягом певного часу, отримуючи від цього прибуток на основі довгострокових угод (на термін не менше 25 років) (PPP Forum, 2021). Прибуток може бути отриманий від безпосередньої експлуатації інфраструктурного об'єкта або у вигляді платежів від держави. Перехід до масштабного застосування партнерських форм управління державною власністю у Великобританії викликав істотні зміни в структурі інституційного середовища державного і приватного бізнесу.

Згідно з даними, оприлюдненими на офіційному сайті PFI (PPP Forum, 2021), за останні 15 років у Великобританії було підписано близько 600 інвестиційних проєктів державно-приватного партнерства загальною вартістю капіталу більш ніж 60 млрд євро. В основному це проєкти будівництва лікарень (близько 100), понад 100 освітніх проєктів, у тому числі понад 800 шкіл та ін.

Екстраполяція такого досвіду в освітню площину дає змогу кваліфікувати державно-приватне партнерство у сфері освіти як взаємодію державних освітніх установ і соціально відповідального бізнесу, що спрямована на фінансування, спорудження, реконструкцію, управління та утримання освітніх інфраструктурних об'єктів або надання освітньої послуги. Основними рисами такої взаємодії є: довгостроковий характер відносин; об'єднання ресурсів для досягнення конкретного результату; розподіл відповідальності та ризиків між приватним і державним партнером. Можна також сказати, що це партнерство є альянсом між державою і бізнесом з метою реалізації освітніх проєктів на основі законодавчих актів і спеціальних угод. Адже якщо раніше при-

ватний сектор обмежувався лише благодійною допомогою, спонсорством або просто пожертвами, то сьогодні він орієнтований на активну участь у житті закладу освіти; його розвиток і вдосконалення матеріальної бази; залучення за свій рахунок високо кваліфікованих фахівців в систему підготовки кадрів, залучення власних фахівців у процес модернізації закладів освіти на території своєї присутності, залучення коштів інших донорів, а також бюджетів різних рівнів для реалізації спільних освітніх проєктів.

Переваги державно-приватного партнерства очевидні для кожного суб'єкта таких відносин. У такій моделі держава вивільняє бюджетні кошти за рахунок залучення приватного капіталу, вигода бізнесу полягає в репутаційному просуванні бренду, диверсифікації джерел прибутку від інвестицій в інфраструктурні об'єкти, а благом для суспільства є створення додаткових місць у дитячих дошкільних установах, підвищення якості освіти та вивільнення часу для зайнятості громадян у реальному секторі економіки.

Основними видами механізмів прямого або опосередкованого фінансування в межах моделей державно-приватного партнерства у сфері дошкільної освіти можуть бути:

- фінансові інвестиції у вигляді створення ендавмент-фондів, фондів розвитку тощо, з цільовим призначенням, спрямованим на розвиток ЗДО; грантові освітні програми;
- прямі соціальні інвестиції, спрямовані на вдосконалення або зміну ринку праці загалом або в конкретному ЗДО;
- розвиток спільних проєктів на основі співфінансування;
- лобіювання інтересів ЗДО, проведення спільних акцій і заходів;
- безоплатне надання товарів і послуг ЗДО (дидактичні матеріали, комп'ютерна техніка, канцтовари тощо).

Форми моделей державно-приватного партнерства в системі дошкільної освіти можна класифікувати за орієнтацією «керівні функції»:

1. Концесійна угода. Угода, за якою одна зі сторін бере на себе зобов'язання за власний рахунок, створити і (або) реконструювати певний інфраструктурний об'єкт та використовувати його у своїй діяльності відповідно до умов угоди. Інша ж сторона виступає кінцевим власником створюваного і (або) реконструйованого об'єкта/майна і надає його іншій стороні.

2. Аутсорсинг в освіті. Делегування функції забезпечення та управління ресурсами освітніх установ зовнішнім виконавцям (підрядників, поставальників), які діють на підставі цивільно-правових угод. Головна мета такого партнерства системи освіти та бізнесу — дати освітнім установам можливість зосередити зусилля на освітній діяльності й отримувати більш високий рівень обслуговування цієї діяльності без збільшення бюджетних витрат. Зовнішнім виконавцям можуть бути делеговані такі господарські функції ЗДО:

- обслуговування, утримання і ремонт будівель, споруд;
- установлення і обслуговування систем охоронної та пожежної сигналізації, кондиціонування, вентиляції, електро- і водопостачання, каналізації;
- облік споживання теплової та електричної енергії, холодної та гарячої води, розрахунок оптимізації енерго- і водоспоживання;
- управління системами зв'язку, інтернет-, радіо-, телекомунікацій, сервісними системами, аварійними системами, системами доступу;
- організація гарячого харчування і медичного обслуговування дітей;
- організація роботи з прибирання приміщень, будівель і території ЗДО, озеленення території;
- забезпечення його обладнанням, навчально-наочними посібниками, методичними виданнями, комп'ютерною та іншою технікою, меблями, господарським інвентарем тощо;
- організація перевезення дітей, які мешкають у сільській місцевості і відвідують садочки у сусідньому селі.

Джерелом фінансування витрат у реалізації зазначених функцій зовнішніми виконавцями можуть виступати бюджетні асигнування, передбачені на розвиток освітніх установ; кошти цільових програм, а також власні кошти освітніх установ, отримані від надання платних освітніх послуг чи благодійної допомоги.

3. Створення фондів цільового капіталу як механізм реалізації державно-приватного партнерства. Цільовим капіталом є та частина майна, яка формується за рахунок благодійних внесків, наданих у довірче управління керівній компанії, яка інвестує отриманий капітал для подальшого нарощування доходу. Водночас основний капітал такого фонду не застосовується для фінансування цільових проєктів, а використовується дохід у вигляді відсотків, які отримані від операційного управління. Саме такий дохід може спрямовуватися на здійснення статутної діяльності некомер-

ційної організації. Освітні установи можуть використовувати такий інструмент. Зокрема, доходи від цільового капіталу можна спрямовувати на:

- розвиток інфраструктури ЗДО;
- фінансування державного замовлення;
- рекрутинг кваліфікованих фахівців, включаючи їх перепідготовку в закладах вищої освіти, корпоративну перепідготовку;
- створення стимульних фондів з оплати праці педагогів ЗДО, додатково залучених спеціалістів (логопед, психолог, дефектолог, інструктор фізичного виховання, керівник дитячого хореографічного колективу та ін.);
- розроблення та впровадження освітніх інновацій, технологій;
- фінансову підтримку соціального пакету працівників та інші цілі в інтересах освіти.

Окрім того, державно-приватне партнерство в системі дошкільної освіти можна визначати за формою державно-приватного партнерства: у формі комерційної організації, у формі некомерційної організації, у формі постійного товариства (ТОВ).

Також державно-приватне партнерство в системі дошкільної освіти можна визначати за ступенем участі громадськості шляхом:

1. Створення опікунських або наглядових рад, у яких беруть участь представники суб'єктів приватного сектору, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, благодійників. Це стає особливо актуально, коли благодійники та соціальні інвестори висувають як умову отримання закладом освіти довгострокового фінансування можливість брати участь у стратегічній діяльності ЗДО, зокрема шляхом формування програм розвитку й контролю її реалізації.

2. Розвитку інституту суспільної взаємодії у формі експертних рад, робочих груп тощо. Згідно з політикою прозорості та інформаційній відкритості більшість закладів дошкільної освіти зацікавлені у співпраці з громадськими організаціями та науковими установами з різних причин. Так, процеси реформування потребують тісного взаємозв'язку закладу дошкільної освіти з наукою:

- по-перше, з метою забезпечення наукових розробок із питань залучення потенціалу недержавних інституцій громадянського суспільства до підтримки освіти на державно-громадських засадах;
- по-друге, для обґрунтування модернізації змісту і організаційних засад дошкільної освіти відповідно до цивілізаційних викликів;
- по-третє, існує нагальна потреба у вивченні міжнародного досвіду, з метою вивчення та

впровадження інноваційних практик та започаткування співпраці із науковими установами, що досліджують особливості змісту й організації дошкільної освіти закордоном та в Україні, закладами дошкільної освіти та закладами, які здійснюють підготовку та перепідготовку педагогічних працівників (Воронов та ін., 2020).

Створення з приватним сектором закладів освіти сприяє появі розвиненого й конкурентного ринку освітніх послуг; економії бюджетних коштів на розвиток системи освіти; можливості вивільнення часу від делегування функцій з організації закупівель та поставок товарів, робіт і послуг на підрядників, що сприяє концентрації зусиль на інших напрямках освітньої діяльності, зокрема її вдосконаленні.

Бізнес, який фінансує діяльність ЗДО, отримує можливість брати участь в управлінні закладом, формувати соціальне замовлення системі дошкільної освіти та впливати на якість підготовки фахівців, вибудовуючи освітній процес відповідно до соціальних потреб і визначаючи пріоритети розвитку освітньої організації. ЗДО отримують фінансові ресурси, необхідні для розвитку освітньої діяльності, що відповідає сучасним вимогам, і можливість давати учням знання, максимально наближені до запитів бізнесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Воронов, В.А., Гавриш, Н.В., Канішевська, Л.В., Піроженко, Т.О., Рейпольська, О.Д., & Сисоєва, С.О. (Укл.). (2020). *Концепція освіти дітей раннього та дошкільного віку*. Національна академія педагогічних наук України. Київ: ФОП Ференець В.Б. <https://bit.ly/2E3xulJ>
- Кабінет Міністрів України. (2021, 3 березня). *Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року* (179). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-p>
- Кремень, В.Г. (2021). Форум Всеукраїнського тижня дошкілля «Дошкільна освіта України 30». Вітальна промова президента НАПН України, 20 вересня 2021 р., м. Київ, Україна. *Вісник Національної академії педагогічних наук України*, 3(2). <https://doi.org/10.37472/2707-305X-2021-3-2-16-1>
- Сисоєва, С.О., & Рейпольська, О.Д. (2020). Концепція освіти дітей раннього та дошкільного віку: новий погляд. Наукова доповідь на засіданні Президії НАПН України 27 лютого 2020 р. *Вісник Національної академії педагогічних наук України*, 2(1). <https://doi.org/10.37472/2707-305X-2020-2-1-2-2>
- Сисоєва, С.О., & Рейпольська, О.Д. (2021). Всеукраїнський тиждень дошкілля в Україні. *Вісник Національної академії педагогічних наук України*, 3(2). <https://doi.org/10.37472/2707-305X-2021-3-2-16-2>
- PPP Forum. (2021). *Current Questions about PFI*. <https://www.pppforum.com/current-questions-about-pfi>

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN PRESCHOOL EDUCATION:
SYNERGY OF EFFORTS TO ENSURE QUALITY AND ACCESSIBILITY**

*Scientific Report to the General Meeting of the National Academy of
Educational Sciences of Ukraine, November 19, 2021*

Olha Reipolska

*DSc in Pedagogy, Associate Professor, Head of the Preschool Education Laboratory, Institute of
Problems on Education of the National Academy of Educational Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

Ruslan Malynoshevskyi

*PhD in Pedagogy, Senior Researcher, Deputy Director for Research Work, Institute of Problems
on Education of the National Academy of Educational Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

Abstract. *The report emphasizes on current problems of preschool education and the effective ways of solving them. For this purpose, the authors propose introducing a public-private partnership to consolidate the efforts of public institutions and the private sector. The definition of public-private partnership is given; its characteristics are defined. The authors' understanding of the forms of public-private partnership development is presented, the types of investments in preschool education are offered.*

Keywords: *public-private partnership; preschool education; preschool education institutions.*

Дата публікації: 20 грудня 2021 р.