

Список використаних джерел

1. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: монографія. Одеса: ВМВ, 2013. 272 с.
2. Голинська О. В. Чи готова Україна до повного впровадження програмно-цільового методу формування та виконання бюджетів // Казна України: всеукр. наук.-практ. журн. 2014. № 6 (33). С. 21–25.
3. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів: лист Міністерства фінансів України від 19 верес. 2013 р. № 31-05110-14-5/27486. URL: <http://www.ibser.org.ua/legislation/zakonodavstvo-z-pmc/ocinka-byudzhetnyh-program>.
4. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: навч. посіб. / І. Ф. Щербина, В. В. Зубенко, О. В. Голинська та ін.; за ред. І. Ф. Щербини; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) упровадження”. 3-тє вид., випр. та допов. Київ: Нора-друк, 2012. 100 с.

Надійшла до редколегії 20.09.2017 р.

УДК 378.3:351

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ
ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ
В УМОВАХ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ**

Савченко І. Г.,

*к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту,
Харківський торговельно-економічний інститут КНТЕУ,
м. Харків;*

Чумак О. В.,

*к. е. н., доц., науковий співробітник відділу аналітики і статистики
вищої освіти ДНУ “Інститут освітньої аналітики”,
м. Київ*

Проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід фінансування вищої освіти та функції державних органів влади системи освіти. Визначено основні складові моделі фінансування в рамках реформування вищої освіти в умовах удосконалення державного механізму фінансування вищої освіти. Окреслено ймовірні умови й позитивні наслідки від реалізації їхнього упровадження в Україні.

Ключові слова: фінансування, вища освіта, механізм фінансування, модель, джерела.

Savchenko I. H.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Management Department,
Kharkiv Trade and Economics Institute of Kyiv National University of Trade and Economics, Kharkiv;*

Chumak O. V.,

*PhD in Economics, Associate Professor,
Researcher of Statistics and Analysis of Higher Education Department,
SSI “Institute of Educational Analysis”, Kyiv*

**MODERNIZATION OF STATE MECHANISM
FOR HIGHER EDUCATION FUNDING UNDER REFORMS**

The paper analyzes the domestic and foreign experience of funding higher education and functions of state authorities of the education system. The main components of the funding model in the framework of the higher education reform in the conditions of improvement of the state mechanism for funding higher education are determined. The probable terms and positive results of their implementation in Ukraine are outlined

Key words: funding, higher education, funding mechanism, model, sources.

© Савченко І. Г., Чумак О. В., 2017

Вища освіта є важливою сферою державної політики, зумовлена станом низки споріднених складників (економічних, соціальних, суспільних тощо). Реформування освіти в Україні, що триває нині, ускладнюється відсутністю нового обґрунтованого механізму фінансування підготовки здобувачів вищої освіти. Зміна системи державного фінансування вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) III–IV рівнів акредитації передбачає поступову відмову від моделі фінансування закладів вищої освіти та перехід до моделі фінансування здобуття освітньої послуги студентом. Передбачається фінансування безпосередньо послуги зі здобуття студентом вищої освіти із державного та місцевого бюджетів. Зважаючи на рівень якості отримуваної сьогодні здобувачами освіти, диспропорційність у фінансуванні за різними спеціальностями, галузеву деформацію вищої освіти, не завжди обґрунтоване фінансування в розрізі навчальних закладів і спеціальностей, вбачається актуальним удосконалення системи фінансування вищої освіти. Водночас існування державного замовлення фахівців у ВНЗ та фінансування за моделлю на основі кошторисів вимагають суттєвої зміни та оновлення механізму фінансування у сфері вищої освіти. Тож, система фінансування навчальних закладів не відповідає вимогам часу й окремим нормам чинного законодавства у сфері вищої освіти, не сприяє досягненню цілей, поставлених перед навчальними закладами щодо підготовки фахівців, не забезпечує покриття витрат, необхідних для виконання відповідних функцій, що актуалізує тематику обраного напрямку дослідження.

Питанням фінансування навчальних закладів і підготовки здобувачів вищої освіти приділяється значної уваги з боку державних органів влади, наукових установ та вищих навчальних закладів. Наприклад, проблеми формування оновленого механізму фінансування системи вищої освіти тривалий час розглядаються колективом науковців Академії педагогічних наук України: В. Луговим, І. Грищенко, С. Калашніковою, Ю. Вітренком, О. Воробйовою, О. Слюсаренко та ін. Значної уваги приділяють удосконаленню механізму державного регулювання системи вищої освіти такі науковці, як В. Вікторова, Д. Дзвінчук, В. Луговий, В. Кремень, Т. Лукіна, С. Домбровська, С. Григанська, Н. Протасова та ін. Вітчизняні науковці все більше уваги приділяють удосконаленню механізму фінансування у вищій школі (В. Бахрушин, Т. Єфіменко, Ж. Таланова, Т. Боголіб, О. Співаковський, А. Касич, В. Малишко, О. Откаленко, Є. Стадний та ін.).

Мета статті – проаналізувати підходи до механізму фінансування підготовки здобувачів вищої освіти в Україні відповідно до оголошеної концепції реформування освіти.

О. Шаров зазначає, що наразі існує архаїчний концепт державного замовлення, що вимагає упровадження сучасного формульного підходу, який орієнтуватиме ВНЗ на досягнення [1]. Станом на листопад 2016 р. фінансова автономія ВНЗ реалізується лише на 5 %, що свідчить про втрату ефективності теперішньої моделі державного фінансування вищої освіти в Україні. Аналізуючи стан та умови фінансового забезпечення функціонування системи вищої освіти в Україні, можна дійти висновку про наявність певних диспропорцій у фінансуванні цього виду економічної діяльності як у частині залучення фінансових ресурсів, так і у процесі їхнього розподілу [2, с. 76], що вимагає перегляду переліку основних фінансово-економічних інструментів стимулювання розвитку освітньої діяльності. У проекті Стратегії реформу-

вання вищої освіти до 2020 р. ключовим для адміністрування фінансового забезпечення національної системи вищої освіти України було визначено питання оплати підготовки здобувачів вищої освіти. На сьогодні вартість навчання у закладах вищої освіти України доволі різняться в розрізі навчальних закладів, спеціальностей, джерел фінансування, адже вартість навчання за рахунок бюджетних коштів майже в усіх випадках є вищою, ніж за рахунок інших джерел [3]. Отже, зазначене зумовлює необхідність формування освітньої державної політики через нову модель фінансування, відповідно враховуючи найкращі зарубіжні практики.

В освітніх галузях різних країн світу існує декілька тисяч модифікацій моделей фінансування ВНЗ, що різняться між собою умовами організації та виділення фінансового забезпечення залежно від рівня автономії навчальних закладів, відбору студентів, отримувача фінансування тощо, проте основним інвестором залишається держава [2, с. 78]. В Україні основним джерелом фінансування є бюджетні кошти, а додатковими – здебільшого плата за надання освітніх послуг. Зокрема, середні витрати на навчання одного учня/студента в Україні розподіляються так: близько 85 % – кошти державного сектора, а 15 % – кошти недержавного сектора [3]. Фінансовий підхід, що існує, не дозволяє повною мірою здійснювати реалізацію окреслених напрямів реформування вищої освіти, зокрема в частині фінансової автономії. Одним із пріоритетних напрямів реформування національної системи вищої освіти України має бути реформування її економічних засад, спрямоване на оптимізацію використання таких коштів та створення прозорих фінансово-економічних механізмів цільового нагромадження та адресного використання коштів, необхідних для реалізації в повному обсязі конституційних прав громадян на вищу освіту [3]. Для усунення проблем у частині фінансування вищої освіти робочою групою Міністерства освіти і науки України внесені такі ключові зміни в законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо фінансування вищої освіти”:

- 1) державні та комунальні ВНЗ можуть набувати статусу неприбуткової організації;
- 2) здобуття вищої освіти особою може здійснюватися за рахунок видатків державного бюджету і за рахунок місцевого бюджету в разі регіонального замовлення та на умовах пільгового кредиту;
- 3) розподіл коштів державного бюджету за ВНЗ розраховується за відповідною формулою;
- 4) ВНЗ самостійно розпоряджаються коштами на підготовку здобувачів освіти в межах їхнього цільового призначення.

Отже, упровадження зазначених оновлених норм законодавства зумовлює необхідність застосування нових підходів до фінансування вищої освіти, зокрема таких, які набули позитивної практики в зарубіжних країнах.

На нинішньому етапі системних суспільних змін і реформування державного управління в напрямі децентралізації значної уваги вчені, науковці і фахівці-практики приділяють питанням оптимального розподілу владних повноважень, у т. ч. у сфері освіти та її фінансового забезпечення [4]. Питання розподілу повноважень між усіма рівнями системи управління освітою та оптимізації управлінських повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері освіти, зокрема щодо фінансового забезпечення, є найбільш дискусійними на сьогодні й такими,

що потребують свого вирішення. За досвідом окремих зарубіжних країн А. Бабічевим систематизовані основні повноваження урядових освітніх структур:

- 1) Франція – Міністерство національної освіти визначає фактичне виділення фінансових коштів на функціонування освітніх установ;
- 2) Велика Британія – Міністерство освіти і науки визначає витрати на освіту;
- 3) США – Міністерство освіти на засадах децентралізації бере участь у фінансуванні окремих освітніх програм у штатах, фінансує нові освітні програми, що розробляються федеральним урядом;
- 4) Швейцарія – Федеральне управління освіти і науки департаменту внутрішніх справ займається федеральними субвенціями університетам [5].

У частині оновленого фінансування освіти мають бути переглянуті повноваження Міністерства освіти і науки України щодо фінансування: формування фондів, структурування джерел фінансування, визначення вартості навчання здобувача освіти, визначення напрямів розподілу коштів за навчальними закладами, спеціальностями, здобувачами тощо.

У монографії колективу авторів [2, с. 79] за джерелом [8] згруповано моделі фінансування освітньої діяльності за видами: (1) модель фінансування освіти, що орієнтується на вільний ринок і передбачає децентралізоване управління навчальною установою в частині як наукової та освітньої діяльності, так і залучення фінансових ресурсів і визначення їхніх пропорцій та напрямів розподілу з максимально можливим скороченням державних видатків на здійснення освітньої діяльності (неоліберальна політика фінансування, М. Фрідман, Ф. А. фон Хайек); (2) модель фінансування освіти, що орієнтується на суспільний ринок з активною участю держави в розвитку національної освітньої системи, зокрема її фінансуванням (Д. Шумпетер, Н. Кондратьєв); (3) модель соціального фінансування освіти, що орієнтована на альтернативне інтегроване суспільство, за якою держава має брати на себе всю відповідальність за розвиток системи освіти, фінансування.

На підставі вивчення досвіду системи фінансування ВНЗ США можна констатувати:

1. Система фінансування визначається типом ВНЗ та освітньою політикою держави.
2. Доходи навчальних закладів можна узагальнено класифікувати таким чином: бюджет (державний та місцевий), оплата за навчання фізичними (юридичними) особами, позики, інші доходи, гранти та благодійна допомога.

Під час фінансування деякі зарубіжні країни відмовляються від кошторисів, застосовуючи принцип бюджетування, який дозволяє орієнтуватись на результат діяльності в рамках виконання державного завдання і державного контракту. Важливим для України є досвід фінансової підтримки найвищого університетського потенціалу в США через механізм ендавменту, який із 22 закладів вищої освіти США, що посідають 1-ше – 30-те місця за рейтингом «Шанхайський», у 2015 р. склав 85 % у 13 приватних закладах [7, с. 16]. Диверсифікація фінансування вищої освіти має позитивні тенденції на теренах Латвії, де складається конкурентний бюджет відповідно до завдань, встановлених урядом, і ефективність оцінюють за певною моделлю, що враховує стимули для освітньої системи. У Хорватії, як і в інших країнах Європи, одночасно із застосуванням системи на основі показників діяльності здійснюється укладання контракту між Міністерством освіти і ВНЗ.

I. Світяшук наводить три загальних підходи до фінансування вищої освіти в окремих країнах Європи [9, с. 30]:

1. Польща – Block grant. Немає обмежень на використання освітньої частини суми, проте кошти на наукові дослідження спрямовуються безпосередньо конкретним факультетам.

2. Франція – Block grant ділиться на окремі категорії призначення. Немає змоги переносити кошти з однієї групи витрат на іншу.

3. Англія, Нідерланди, Фінляндія – Block grant. Університет сам вирішує, як витратити отримані кошти.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження окреслено ключові рівні фінансування, за якими рекомендовано фінансування навчання здобувачів вищої освіти в Україні:

1. Фінансування навчання за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів здобувачів, які бажають навчатись за спеціальностями, що забезпечують виконання державою основних функцій, передбачених Конституцією України (сфера освіти і охорони здоров'я та оборона і безпека держави).

2. Фінансування навчання здобувачів за рахунок коштів підприємств державної форми власності (або її частки понад 25 %), які Урядом віднесені до пріоритетних галузей економіки (необхідність нормативного документа). При цьому плату за навчання та стипендіальне забезпечення пропонується відносити до складу витрат у бухгалтерському і податковому обліку. Умови відпрацювання й відшкодування сум у разі невідпрацювання здобувачем прирівняно до таких самих умов при навчанні за державним замовленням.

3. Фінансування здобувачів вищої освіти за рахунок пільгового кредиту, отриманого здобувачем у комерційному банку з повним або частковим погашенням відсотків за кредит за рахунок державного або місцевого бюджетів. Доцільним є розроблення механізму, за якого кредит не може бути непогашеним, із максимальним унеможливленням ризиків і необхідністю здійснення електронного відшкодування за результатами фінансового року. Кредитування можна розглядати і як частину фінансування здобуття освіти.

4. Фінансування здобувачів вищої освіти за рахунок коштів фізичних та/або юридичних осіб. Передбачити можливість стипендіального забезпечення успішних студентів.

5. Залучення фінансових ресурсів з інших джерел.

Т. Боголіб рекомендує розширювати напрями диверсифікації джерел фінансування та запроваджувати бінарну систему фінансування [10, с. 5]. Автори монографії [2, с. 82] вбачають актуальним розроблення та запровадження прогресивних методів фінансування освітньої діяльності, у т. ч. запровадження на загальнодержавному рівні єдиної уніфікованої моделі фінансування ВНЗ, яка матиме такі компоненти: (1) фінансове забезпечення навчання одного студента; (2) стипендіальне забезпечення одного студента на грантовій (конкурсній) основі; (3) розвиток інфраструктури (навчально-виробничого обладнання, устаткування, бібліотечного фонду тощо); (4) фінансового забезпечення науково-дослідної діяльності викладачів та студентів.

Зміну моделі фінансування вітчизняної вищої освіти спрямовано на запровадження трикомпонентної моделі, що включає: базове фінансування (за кордоном до 80 % від загальної суми доходів), фінансування з огляду на виконання запланованих завдань (performance-based funding до 15 %) та інші надходження (до 5 %). Поступовий перехід України на застосування підходу performance-based funding (фінансування на основі результатів діяльності)

як другої складової в моделі фінансування вищої освіти забезпечує можливість: отримувати фінансування після отримання результату, вказаного в угоді; стимулювання Урядом диверсифікації джерел фінансування; розбудови організаційних потужностей із роботодавцями (через замовлення фахівців); створення університетами резервного фонду (щомісячні чи щорічні відрахування) для витрачання за пріоритетними потребами; спрямування державою коштів на підготовку фахівців за певними спеціальностями; залучення благодійних внесків, щодо витрачання яких університет повинен забезпечити прозорість і контроль, тощо.

Отже, узагальнюючи результати дослідження слід зауважити, що під час здійснення реформування варто передбачити застосування двох загальних підходів у державному фінансуванні вищої освіти: держава фінансує навчальні заклади та/або здобувачів освіти. Роль держави під час фінансування має полягати в оцінюванні ВНЗ за результатами їхньої роботи (навчальна, організаційна, наукова) на підставі конкуренції, та ключовим має стати оцінювання навичок здобувачів освіти після закінчення університету. Водночас повинно бути постійно дотримано виконання соціальної функції держави у сфері вищої освіти (здобувачі освіти – тимчасово переміщені особи, пільгові громадяни, регіональний критерій тощо). При державному фінансуванні вищої освіти необхідно враховувати підтримку розвитку перспективних галузей економіки, стимулювання університетів до конкуренції, планування майбутньої діяльності ВНЗ.

Список використаних джерел

1. Шаров О. І. Перспективи фінансової автономії університетів України // Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу: V Міжнар. наук.-практ. конф. 23 листоп. 2016 р., м. Київ. URL: <http://ihed.org.ua/ua/resursy/konferentsiia.html>.
2. Теоретико-методологічне обґрунтування ефективних фінансово-економічних моделей розвитку вищої школи: монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАПН України, д-ра екон. наук, проф. І. М. Грищенко. Київ: Ін-т вищ. освіти, 2015. 260 с.
3. Проект Стратегії реформування вищої освіти до 2020 року. Доступ. у режимі PDF: http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/HE%20Reforms%20Strategy%202011_11_2014.pdf.
4. Коцовська О. С. Механізм фінансового забезпечення освіти: правові засади розподілу владних повноважень // Аспекти публічного управління. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2014. № 9/10 (11/12). С. 72–78.
5. Бабічев А. В. Функції державних органів управління освітою. Зарубіжний досвід із питань управління змінами в системі вищої освіти // Теорія та практика державного управління. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. Вип. 2 (57). С. 192–200.
6. Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Воробйова О. П., Горецька Т. О., Дем'яненко Н. М. та ін. Київ: Ін-т вищ. освіти НАПН України, 2015. 192 с.
7. Актуальні проблеми економічних відносин у сфері вищої освіти України та основні напрями їх розв'язання: препринт (аналіт. матеріали) / Я. Вітренко, В. Ковтунець, С. Мельник, Д. Кірієнко; за заг. ред. В. Ковтунца. Київ: Ін-т вищ. освіти НАПН України, 2015. 208 с.
8. Хофманн Ханс-Георг. Новые формы финансирования, гарантирующие равное образование для всех, и развитие системы платного образования // Университетское управление. 2000. № 4 (15). С. 35–42. URL: <http://ecsocman.hse.ru/univman/>.
9. Світяшук І., Солодько А., Стадний Є. Державне фінансування підготовки кадрів у вищій освіті: досвід та виклики. Київ: Центр відродження суспільства, 2014. 72 с.
10. Боголіб Т. Фінансове забезпечення освітньої галузі України: існуючі проблеми та перспективи їх вирішення // Економіст. 2015. № 8. С. 1–6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ_2015_8_2.

Надійшла до редколегії 04.09.2017 р.