

Аліна Карпетян

СПЕЦИФІКА ФІНАНСУВАННЯ ГАЛУЗІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

В статті проаналізовано специфічні риси функціонування фінансового механізму управління сферою вищої освіти та запропоновано заходи підвищення його ефективності як на рівні держави, так і на рівні системи вищої освіти. Автором висвітлено недоліки системи державного замовлення на підготовку фахівців з урахуванням середньострокового прогнозу та рекомендовано заходи для уточнення даного механізму. В статті також описано складові побудови ефективного стратегії економічної діяльності вищих навчальних закладів; особливу увагу звернено на питання диверсифікації джерел фінансування вищої освіти, роль держави в стимулюванні залучення джерел альтернативного фінансування та створенні умов для подолання можливих перешкод.

Ключові слова: державне замовлення на підготовку кадрів, державне управління, диверсифікація джерел фінансування, економічна діяльність, освітні послуги, середньостроковий прогноз, фінансовий механізм, фінансування вищої освіти.

може бути перетворена на сталі продукти та процеси, які матимуть попит у суспільства. Окупність вищої освіти визначатиметься можливістю працевлаштування, науковими розробками, рівнем освіченості суспільства. Тому за нових ринкових умов, роль держави не може обмежуватись фінансовим забезпеченням вищих навчальних закладів. Стратегічним завданням є створення ефективного фінансового механізму системи вищої освіти, який дозволить національній системі вищої освіти за допомогою заходів стимулюючого характеру, важелів та прийомів стати виробником і продавцем якісних освітніх та дослідницьких послуг, конкурентоздатних на національному та міжнародному ринках.

В Україні фінансування інституцій вищої освіти здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України [2], законів України «Про освіту» [4], «Про вищу освіту» [3], законів про Державний бюджет України на поточний рік, постанов Кабінету Міністрів.

Додаткові кошти, у тому числі плата за навчання, надходять до бюджету вищого навчального закладу за надання освітніх послуг, перелік яких затверджено Постановою Кабінету Міністрів України №798 [9], а також науково-дослідної роботи науково-педагогічних працівників.

Фінансування вищих навчальних закладів державної форми власності забезпечується за рахунок видатків державного бюджету в обсягах, необхідних для забезпечення на кожні десять тисяч населення навчання не менше ста студентів у вищих навчальних закладах I і II рівнів акредитації та ста вісімдесяти студентів у вищих навчальних закладах III і IV рівнів акредитації.

Фінансування вищих навчальних закладів приватної форми власності забезпечується їх власниками.

В Україні механізм державного забезпечення системи вищої освіти представлений системою державного замовлення на підготовку фахівців. Формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів регулює Постанова Кабінету Міністрів України № 306 [10].

Аналізуючи обсяг фінансування системи вищої освіти, можна зробити висновок про

те, що, незважаючи на припустимий обсяг державних видатків на вищу освіту в % до ВВП (порівняно з розвиненими європейськими країнами) та зростання видатків зведеного бюджету протягом 2006–2012 років, їх абсолютний обсяг свідчить про недостатність фінансування цієї галузі.

Крім цього, аналізуючи механізм фінансування системи вищої, необхідно оцінювати ефективність використання фінансових ресурсів. Як зазначає В.Є Сафонова, незважаючи на збільшення фінансування на розвиток освіти, необхідно враховувати, що загальне зростання соціальних видатків не завжди сприяє ефективному соціальному результату, тобто поліпшенню ситуації в соціальній сфері. Тому важливо оцінювати не лише обсяги, але й ефективність соціальних видатків [14, с.478].

На нашу думку, необхідним є усвідомлення важливості ефективного використання коштів як на рівні держави, так і на рівні системи вищої освіти.

Дослідження процесу державного замовлення означає також ряд проблем, пов'язаних із працевлаштуванням випускників вузів, вказуючи на дисбаланс між системою підготовки кадрів та запитом на ринку праці [7]. Це дозволяє зробити висновок про наявність недоліків функціонування системи формування державного замовлення з урахуванням середньострокового прогнозу. Наступні аргументи є стимулом для критичного

Постановка проблеми

Управління системою вищої освіти забезпечується комплексною дією в рамках загальної моделі механізмів: нормативно-правового, фінансового, кадрового, мотиваційного, організаційно-кадрового, кожен з яких має свою специфіку. Трансформаційні процеси в світовій економіці, формування економіки знань призвели до змін ролі та місця системи вищої освіти в суспільстві, які, в свою чергу, сприяли модернізації освітньої галузі. Оскільки фінансові ресурси є основною передумовою початку реальної діяльності, спрямованої на реформування системи вищої освіти, наближення її до європейських освітніх стандартів, розгляд та аналіз специфіки функціонування фінансового механізму за сучасних умов потребує найбільш пильної уваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Вивченням проблем функціонування фінансового механізму системи вищої освіти займалися такі вчені, як М. П. Баран, В. Я. Бобров, Л. О. Плахотнікова, В. Є.Сафонова, Н. Л. Шумар та інші. Поряд з цим, необхідно зауважити, що питання вдосконалення фінансового механізму освітньої галузі за нових ринкових умов є недостатньо дослідженими і потребують подальшого вивчення.

Мета

Усвідомлення актуальності та важливості цієї соціальної проблеми мотивує до формулювання наступного завдання дослідження: проаналізувати специфічні риси функціонування фінансового механізму управління сферою вищої освіти за сучасних умов і на цих засадах сформулювати пропозиції щодо створення моделі ефективного фінансування цієї галузі соціального життя України.

Виклад основного матеріалу

В сучасному суспільстві роль та функції університетів зазнають фундаментальних змін. Освіта стає невід'ємною частиною глобальної економіки знань. Це приводить до необхідності визначення того, як робота, яка проводиться в межах університету,

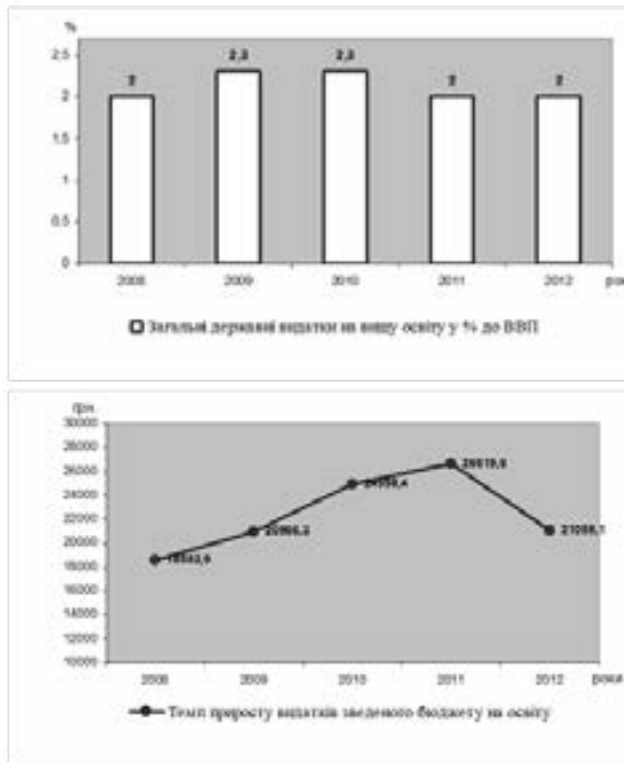


Рис.1. Динаміка бюджетних витратів на освіту (розроблено за [8])

осмислення досвіду застосування механізму державного замовлення та прийняття заходів щодо вдосконалення середньострокового прогнозування як інструмента механізму державного замовлення.

1. На нашу думку, заходи вищої освіти повинні мати випереджувальний характер, не лише реагувати на розвиток галузей народного господарства, але й також запроваджувати нові ідеї та рішення, що зумовить ринок праці адаптуватися, в свою чергу, до пропозицій вищої освіти.

2. Якість даних та точність прогнозів стосовно різних професій відрізняється. Найбільш точними є прогнози, працевлаштування яких гарантує держава. Це свідчить про недостатню ступінь залучення представників бізнесу до формування прогнозів в сфері вищої освіти.

3. Необхідно також підкреслити відсутність ефективної маркетингової політики щодо інформування студентів про ситуацію на ринку праці, що не веде до орієнтації студентів на потреби економіки, а навпаки стимулює ажіотажний попит молоді на деякі «престижні» спеціальності.

4. Відповідність планування в сфері вищої освіти довгостроковим державним програмам, спрямованим на економічний та соціальний розвиток України унеможливується політичною нестабільністю в країні.

5. Сучасний механізм фінансування державних вищих навчальних закладів характеризується розпорощеністю фінансових коштів внаслідок різної відомчої належності закладів вищої освіти. Результатом розмежованості стала перенасиченість ринку праці фахівцями окремих професій, що призвело до неефективного використання коштів на їх підготовку [1, с.112].

Систематизація та узагальнення досвіду дослідників та поточної ситуації дозволяє запропонувати розробку заходів з метою уточнення механізму державного замовлення, заснованих на наступних пропозиціях:

- розробка фінансових показників результатів діяльності вищих навчальних закладів;
- конкурсне фінансування вузів за результатами їх діяльності;
- вдосконалення організаційно-розпорядчого механізму на регіональному та державному рівнях;
- розробка механізмів, спрямованих на стимулювання випускників, які навчалися за рахунок бюджетних коштів, працювати за фахом в державному секторі народного господарства;
- контроль за виконанням державного замовлення щодо планування та працевлаштування випускників вищих навчальних закладів;
- налагодження механізму інформування щодо ситуації на ринку праці;
- мотивування вищих навчальних закладів збирати та публікувати інформацію щодо статусу зайнятості випускників [14; 16; 17; 18].

Розміщення державного замовлення здійснюється державними замовниками на конкурсних засадах (ст. 3) згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» [10]. Однак, необхідно звернути увагу на існуючу критику науковців та урядовців щодо об'єктивності та прозорості механізму розміщення державного замовлення. Гостро стоїть питання запровадження нової системи, згідно з якою фінансування відбуватиметься з розрахунку на кожного студента. Це надасть студентам свободи вибору, що має створити конкуренцію на ринку освітніх послуг, адже освітня установа, що добре працює і користується попитом, стала б одержувати більше коштів [16, с. 23]. На нашу думку, при переваги цього механізму (забезпечення прозорості та фінансової відповідальності університетів з точки зору витрат, результатів діяльності та ефективності), треба також аналізувати ризики, такі як виникнення потреби у додатковому адмініструванні в університетах; коливання в обсязі замовлень в межах університету може привести до нестабільності професорсько-викладацького складу. Вузи будуть прагнути заключати короткострокові контракти з викладачами. І хоча, з одного боку, це може служити мотивуючим фактором і підсилити конкуренцію між викладачами, отже, і підвищити якість викладання, з іншого боку, механізм, що розглядаються, може підняти рівень стресу професорсько-викладацького складу, привести до росту текучки кадрів та мати негативний вплив на довгострокові наукові дослідження, які проводяться в університеті, в якому працює викладач. Вчасно прийняті заходи допоможуть мінімізувати негативний вплив побічних явищ.

Що стосується використання коштів на рівні системи вищої освіти, необхідним є побудова ефективної стратегії економічної діяльності. Вона може включати:

- визначення політики цін за навчання та заходи витратення позабюджетних коштів [15, с. 106];
- реінжиніринг бізнес-процесів (нові способи організації діяльності, перебудова господарських процесів) [5, с. 70];
- оптимізація використання коштів у сфері діяльності адміністрацій ВНЗ;
- введення сучасних внутрішніх інформаційних систем у ВНЗ;
- закриття безперспективних спеціальностей, укрупнення ВНЗ з метою економії адміністративних витрат;

- залучення кредитів дозволило б багатьом проектам вітчизняних науковців принести значні надходження до власних освітніх закладів та бюджету держави. [16, с. 174].

Об'єктивною реальністю сьогодення виступає все більша диверсифікація джерел фінансування освіти та зростання участі приватних ресурсів. Альтернативні потоки фінансування становлять 10 % більшості університетів Європи [18, с. 711]. У Національній стратегії розвитку освіти на 2012–2021 роки це положення підтверджується формулюванням стратегічного завдання формування багатоканальне фінансування освіти [6, с. 29–31]; розробленням нормативів платних освітніх послуг для різних ланок освіти [6, с. 30]; розробленням механізмів стимулювання та заохочення бізнесу и тощо. до участі в розвитку системи освіти [6, с. 31]. За таких умов, разом з диверсифікацією джерел фінансування освіти скорочується питома вага державних ресурсів, що водночас не повинно означати ослаблення регулюючої ролі держави в проведенні фінансової політики у сфері освіти [16, с. 87].

Диверсифікація надходжень є інструментом отримання фінансової підтримки, метою якої, в свою чергу, є забезпечення досягнення університетом академічних цілей, оскільки фінансова підтримка гарантує отримання навчальним закладом достатнього прибутку для інвестування в майбутню академічну діяльність.

Бюджетний кодекс України пропонує структуру власних надходжень бюджетних установ. Використання власних надходжень бюджетних установ урегульовано ст. 13, п. 4 Бюджетного кодексу України [2], що є свідченням недостатньої фінансової автономії вищих навчальних закладів в питаннях розпорядження залученими коштами. Однак, нові Проекти Закону «Про вищу освіту» передбачають розширення фінансової автономії ВНЗ, надаючи їм право самостійно розпоряджатись отриманими від платних послуг коштами. Позитивним є звільнення від оподаткування оплати вартості фундаментальних досліджень, науково-дослідних і дослідницько-конструкторських робіт, що виконуються ВНЗ за кошти підприємств [11; 12; 13].

Незважаючи на переваги альтернативного фінансування, необхідно констатувати наявність ризиків. Так, по-перше, контракти з приватними партнерами можуть бути досить вимогливими; діяльність, яку замовляє компанія, може бути частково профінансована. По-друге, залучення фінансування вимагає багато інвестицій часу та ресурсів; невеликі джерела фінансування генерують великий обсяг паперової роботи та адміністрування, що сприяє росту операційних коштів університету.

Держава повинна відігравати ключову роль в допомозі університетам подолати ці перешкоди, запроваджувати стимули та механізми підтримки з метою формування здатності з боку ВНЗ використовувати нові можливості. Розглянемо їх.

1. Здатність університетів отримувати додатковий прибуток пов'язана із нормативно-правовим середовищем, в якому вони функціонують. Аналіз, проведений Pruvot та Estermann, доводить, що урахування впливу різних аспектів автономії, а саме, організаційної, фінансової, кадрової, академічної, посідає найвпливовіше місце, оскільки саме вона пов'язана із здатністю університетів залучати додаткові джерела фінансування [17, с. 9].

2. Спрощення адміністративних процесів та вимог, пов'язаних з участю в програмах додаткового фінансування.

3. Стимулювання, що може здійснюватися за допомогою включення в формулу фінансування специфічних критеріїв, які відображають успіх ВНЗ в пошуку додаткових джерел фінансування.

4. Відсутність в українському законодавстві пільг щодо оподаткування послуг в сфері освіти веде до зростання вартості цих послуг. Результатом цього може бути використання тінювих схем, приховування комерційної діяльності.

5. Підвищення компетентності менеджменту в цих питаннях, можливе залучення персоналу на ці посади, такі як адміністратор досліджень, спеціалістів пошуку фінансування [17, с. 11].

6. Запровадження змін в кадрову політику університетів (процедури прийому на роботу та підвищення на посаді можуть включати такий критерій, як активність, пов'язана з залученням фінансування).

⇒ Таким чином, зміна ролі та функцій системи вищої освіти в сучасному суспільстві, приєднання України до Болонського процесу вимагає від системи вищої освіти України нових освітніх та наукових продуктів, конкурентоспроможних як на місцевому, так і на світовому ринках. Передумовою сталого розвитку освітньої сфери у цьому напрямку є ефективна система фінансування. Розробка та впровадження заходів, спрямованих на підвищення ефективності фінансового механізму, повинні відбуватися як на рівні держави, так і на рівні системи вищої освіти.

На рівні держави важливого значення набуває система стандартизації, регламентації та уніфікації, яка дозволить спрямувати зусилля та ресурси від оперативної діяльності до стратегічної.

З метою вдосконалення механізму державного замовлення необхідно запровадити конкурсне фінансування за результатами діяльності, визначених у фінансових показниках, що сприятиме створенню конкурентного середовища, а отже, і матиме позитивний ефект на якість надаваних освітніх послуг; ефективно використовувати функції мотивації випускників та контролю вузів за працевлаштуванням.

На рівні вищої освіти необхідним вважаємо запровадження ефективної стратегії економічної діяльності, яка б включала розробку та запровадження заходів, спрямованих на оптимізацію витрат коштів вищих навчальних закладів.

Поряд із цим, перспективним напрямком розвитку освітньої галузі повинне стати стимулювання позабюджетного фінансування, оскільки крім додаткового прибутку воно надаватиме можливість інвестувати в розробку нових конкурентоспроможних освітньо-наукових продуктів.

Література.

1. Бобров В. Я. Макроекономічне прогнозування системи вищої освіти України – пріоритетний напрям її розвитку: моног. / В. Я. Бобров, В. Є. Сафонова. – К.: Поліграф.центр «Ризографіка», 2007. – 214 с.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI, ост. ред. від 11.08.2013 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
3. Закон України «Про вищу освіту» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2984-14>.
4. Закон України «Про освіту» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.

ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОМУНІКАТИВНИЙ АСПЕКТ РОЗВИТКУ

Проаналізовано різні наукові підходи щодо формування законодавчого унормування сервісної діяльності органів державної влади в Україні. Доведена недосконалість нормативно-правового забезпечення сфери надання управлінських послуг. Здійснено науково-теоретичне обґрунтування відмінностей норм права на звернення громадян та на доступ до інформації через запит в контексті надання державних і муніципальних послуг «заявного» характеру.

Ключові слова: сервісна діяльність, звернення громадян, запит на інформацію.

У процесі побудови громадянського суспільства в Україні взаємовідносини людини та держави виходять на новий інноваційний рівень, який насамперед характеризується якістю надання послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

✦ Видатний український вчений-правознавець

Б. Кістяковський ще наприкінці XIX сторіччя зазначав, що «у якості базових складових системи прав і свобод людини є право особистості на позитивні послуги з боку держави» [1, с. 84], але тільки на початку адміністративної реформи 2009–2010 рр. це твердження по-справжньому стає основним лейтмотивом сучасного реформування галузі державного управління в Україні. Розвиток курсу на всеохоплююче забезпечення прав (законних інтересів) громадян та подальша соціалізація української держави, нерозривно пов'язані з переосмисленням функцій органів виконавчої влади відповідно до тенденцій суспільного розвитку, надають нової актуальності та важливості питанню здійснення ефективної державної політики формування та реалізації управлінських послуг.

✦ Проблематиці науково-теоретичного обґрунтування правового забезпечення сервісної діяльності органів влади присвячено ряд фундаментальних та прикладних досліджень В. Бакуменка, Р. Бойко, Т. Буренко, Ю. Даньшиної, С. Дембіцької, Н. Гончарук, В. Михайлишина, О. Морозової, Л. Прокопенка, зокрема у сфері надання адміністративних послуг. Невіршеною частиною загальної проблеми є вироблення науково-обґрунтованої стратегії щодо подальшого розвитку законодавства у сфері надання послуг державного управління та місцевого самоврядування.

✦ Завданням статті є проведення аналізу комунікативного та дозвільного векторів розвитку правових засад сервісної діяльності органів державної влади в Україні.

✦ На сучасному етапі розвитку державно-управлінської науки серед вітчизняних та зарубіжних вчених не існує узгодженості думок відносно класифікації видів послуг та єдності щодо систематизації їхнього правового регулювання, тому й сучасне нормотворення у сфері надання послуг органів влади здійснюється безпосередньо в процесі побудови системи їхньої реалізації, і, як правило, без фундаментального наукового обґрунтування категорій та інструментів, що вже

5. Лисенко Ю. Перебудова фінансування в державному ВНЗ / Ю. Лисенко, В. Андрієнко // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 68–75.

6. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.

7. Нормативно-правова база // [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Міністерства освіти і науки України. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/ua/activity/education/58/normativno_ppravova_baza/.

8. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2012/13 навчального року: статистичний бюлетень. – Київ: Державний комітет статистики України, 2013. – 188 с.

9. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами: Постанова Кабінету Міністрів України №798 від 27 листопада 2010 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-%D0%BF>.

10. Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів: Постанова Кабінету Міністрів України № 306 від 15 квітня 2013 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/306-2013-%D0%BF/paran12#n12>.

11. Проект Закону про вищу освіту № 1187 від 28.12.2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45287.

12. Проект Закону про вищу освіту № 1187-1 від 11.01.2013 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45439.

13. Проект Закону про вищу освіту № 1187-2 від 21.01.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45512.

14. Сафонова В. Є. Оцінка якісних аспектів бюджетного і позабюджетного забезпечення системи вищої освіти України / В. Є. Сафонова // Модернізація вищої освіти в Україні і світі: десять років наукового пошуку: колект. моногр. / за заг. ред. В. П. Андрущенко [та ін.]. Х. : Вид-во НУА, 2009. – С. 477–489.

15. Сафонова В.Є. Удосконалення фінансово-економічного механізму функціонування закладів вищої освіти в Україні/ В.Є. Сафонова// Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 2(11). – С. 102–109.

16. Шумар Н.Л. Державне регулювання фінансового забезпечення розвитку освіти в Україні: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.03/ Н. Л. Шумар. – К., 2007. – 196 с.

17. Eastermann Ph. Financially Sustainable Universities II. European universities diversifying income streams / Ph. Easterman, E. B. Pruvot. – Brussels: European University Association, 2011. – 95 p.

18. Pruvot E. B. European universities diversifying income streams/ E. B. Pruvot, Ph. Eastermann // European Higher Education at the Crossroads: Springer. – 2012. – P. 709–726.