

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ ПІДГОТОВКИ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід фінансування вищої освіти. Визначено основні складові рекомендованої трикомпонентної моделі фінансування у рамках реформування вищої освіти та умови й позитивні наслідки від реалізації впровадження даної моделі в Україні.

Ключові слова: фінансування, вища освіта, модель фінансування, доходи.

Літ. 11.

JEL classification: H41, H52, I22, I23, I28.

Вищу освіту слід вважати багатоаспектною сферою, яка включає економічні, соціальні, суспільні, безпекові складові. За умов реформування освіти в Україні, на часі вирішення проблем формування та реалізації механізму фінансування підготовки здобувачів вищої освіти. Зважаючи на чинну систему фінансування, рівень якості отримуваної здобувачами освіти, диспропорційність при фінансуванні за різними спеціальностями, галузеву деформацію вищої освіти, не завжди обґрунтоване фінансування в розрізі навчальних закладів і спеціальностей, відсутність механізму здійснення дієвого контролю витрачених на підготовку здобувачів освіти коштів, нагальним вбачається удосконалення системи фінансування вищої освіти. Водночас наявність державного замовлення фахівців у вищих навчальних закладах, фінансування за моделлю на основі кошторисів, неповна прозорість видатків за отриманими бюджетними коштами та інші фінансові умови, що не визначають якість освіти й не забезпечують дієвого контролю надання послуг закладів

освіти, вимагають суттєвої зміни механізму фінансування у сфері вищої освіти. На сьогодні склалася ситуація диспропорційного розподілу коштів на підготовку фахівців за різними галузями та спеціальностями в розрізі вищих навчальних закладів, котрий не має повного обґрунтування, а тому не завжди забезпечує очікуваний рівень якості й ефективності спожитих ресурсів. Таким чином, система фінансування ВНЗ 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 значна увага з боку державних органів влади, наукових установ та вищих навчальних закладів. Так, тривалий час над питаннями формування оновленого механізму фінансування систе-

ми вищої освіти працює колектив науковців Національної академії педагогічних наук України: В. Луговий, І. Грищенко, С. Калашнікова, Ю. Вітренко, О. Воробйова, О. Слюсаренко та ін. Багато уваги реформуванню в системі фінансування вищої освіти приділяється на державному рівні: Л. Гриневич, В. Ковтунцем, О. Шаровим, Ю. Співаковським та ін. Проблеми удосконалення механізму фінансування у вищій школі досліджують В. Кремень, В. Бахрушин, Т. Єфименко, Ж. Таланова, Т. Боголіб, О. Співаковський, А. Касич, В. Малишко, О. Откаленко, Є. Стадний та ін.

Мета статті – визначити ключові засади перспективної концепції механізму фінансування підготовки здобувачів вищої освіти в Україні відповідно до обраних векторів реформування.

У доповіді на конференції в листопаді 2016 р. директор Департаменту вищої освіти Міністерства освіти і науки України О. І. Шаров зазначив, що наразі існує архаїчний концепт державного замовлення, який вимагає впровадження сучасного формульного підходу, що орієнтуватиме ВНЗ на досягнення [1]. Також ним було зауважено, що станом на листопад 2016 р. академічну автономію реалізовано майже на 75 %, наукову – на 20 %, адміністративну – на 80 %, а фінансову – ледве на 5 %, що свідчить про втрату ефективності теперішньою моделі державного фінансування вищої освіти в Україні. Аналізуючи стан та умови фінансового забезпечення функціонування системи вищої освіти в Україні, можна зробити висновки про наявність певних диспропорцій у фінансуванні цього виду економічної діяльності

як у частині залучення фінансових ресурсів, так і в процесі їх розподілу [2, с. 76], що вимагає перегляду переліку основних фінансово-економічних інструментів стимулювання розвитку освітньої діяльності. Отже, постає необхідність формування освітньої політики через нову модель фінансування відповідно до суспільного запиту, з урахуванням найкращих зарубіжних практик.

У науковій літературі виокремлюються декілька тисяч модифікацій моделей фінансування вищих навчальних закладів, які різняться між собою умовами організації та виділення фінансового забезпечення залежно від рівня автономії навчальних закладів, відбору студентів, отримувача фінансування тощо, проте основним інвестором лишається держава [2, с. 78]. Дотепер у бюджетах в Україні передбачено видатки на освіту відповідно до бюджетної класифікації на фінансування вищої освіти, тому основним джерелом фінансування є бюджетні кошти, а додатковими здебільшого – плата за надання освітніх послуг. Така фінансова парадигма не дає змоги повною мірою реалізувати напрями реформування вищої освіти, зокрема в частині фінансової автономії. Поняття фінансової автономії через систематизацію параметрів, за якими оцінювалася фінансова автономія університетів, досить вдало розкрито Ж. Талановою:

– структура фінансування (державне фінансування; допоміжні (посередницькі) органи фінансування (фінансування інституцій, фінансування досліджень; фінансове звітування));

– фінансова спроможність (резерви та профіцит (надлишок); позики

та нарощування фондів; володіння землею та будівлями).

Основні особливості фінансової автономії університетів у країнах ЄС науковцем визначено такі:

- розподіл державного фінансування на блочно-грантовій основі, що передбачає чітку орієнтацію на цілі та критерії досягнень;
- надання права університетам брати оплату за навчання;
- наявність обмежень для оперування університетів на фінансових ринках;
- право володіння університетами власністю на землю та будівлі, що обумовлене національними традиціями та відповідно впливає на можливості закладів вищої освіти стосовно використання землі та будівель [3, с. 65].

На сьогодні першорядними проблемами досягнення фінансової автономії є самостійне встановлення розмірів оплати праці, визначення кількості працівників, норм усіх видів педагогічного навантаження, розпорядження державними коштами за навчання студентів, обмеження фінансової діяльності нормами Бюджетного кодексу України та казначейського обслуговування. Однак не завжди розмір фінансування залежить від досягнень діяльності. Для розв'язання цих проблем робочою групою Міністерства освіти і науки України підготовлено законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо фінансування вищої освіти», яким передбачено таке:

1) державні та комунальні вищі навчальні заклади можуть набувати статусу неприбуткової організації;

2) здобуття вищої освіти особою може здійснюватися за рахунок видатків державного бюджету й місцевих бюджетів при регіональному замовленні;

3) особи, котрі отримали право здобувати вищу освіту з фінансовою підтримкою за рахунок видатків державного або місцевих бюджетів, можуть здобувати таку освіту на умовах пільгового кредиту;

4) розподіл коштів державного бюджету за ВНЗ обчислюється за відповідною формулою;

5) ВНЗ самостійно розпоряджаються коштами на підготовку здобувачів освіти в межах цільового призначення.

Запровадження зазначених оновлених норм законодавства зумовлює необхідність застосування нових підходів до фінансування вищої освіти, зокрема таких, які набули поширення в зарубіжних країнах. Т. Єфименко також зауважує, що в Україні необхідно вдосконалювати науково-методичні засади ресурсної забезпеченості досліджень на основі кількісної та якісної оцінки їхньої результативності за принципами і методами кращого міжнародного досвіду, здійснювати достовірний та об'єктивний моніторинг процесів створення й упровадження наукового продукту [4, с. 13]. Проте вдосконалювати необхідно фінансування в частині як наукових досліджень, так і освітніх програм. У цьому аспекті цікавим є досвід країн Європи, де загальна стратегія фінансування вищої освіти визначається відповідно до стратегії розвитку держави й державне фінансування базується на досягнутих цілях і виконаних роботах. Цей підхід ґрунтується на ідеї

поєднання цілей урядів країн і цілей діяльності університетів (освіта та наука). Водночас Ю. Вітренко вказує на те, що в Україні практично відсутній офіційно встановлений понятійно-категоріальний апарат стратегічного планування вищої освіти [5, с. 55]. Відтак, на часі уточнення наявних й уведення нових понять у цій царині на законодавчому рівні, які мають стати підґрунтям при визначенні стратегічних цілей розвитку освіти.

У колективній монографії [2, с. 79] за джерелом [6] згруповано моделі фінансування освітньої діяльності за трьома видами: 1) модель фінансування освіти, орієнтована на вільний ринок, що передбачає децентралізоване управління навчальною установою в частині як наукової та освітньої діяльності, так і залучення фінансових ресурсів та визначення пропорцій і напрямів їх розподілу з одночасно максимально можливим скороченням державних видатків на здійснення освітньої діяльності (неоліберальна політика фінансування; М. Фрідман, Ф. А. фон Хайєк); 2) модель фінансування освіти, орієнтована на суспільний ринок із активною участю держави в розвитку національної освітньої системи, у тому числі її фінансуванням (Д. Шумпетер, М. Кондратьєв); 3) модель соціального фінансування освіти, орієнтована на альтернативне інтегроване суспільство, за якою держава має брати на себе всю відповідальність за розвиток системи освіти, зокрема фінансування.

На підставі вивчення публікацій щодо системи фінансування вищих навчальних закладів США можна констатувати таке:

1. Система фінансування визначається типом ВНЗ та освітньою політикою держави.

2. Доходи навчальних закладів можна узагальнено класифікувати за джерелами їх надходження таким чином: бюджет (державний та місцевий), оплата за навчання фізичними (юридичними) особами, позики, інші доходи, гранти й благодійна допомога.

У багатьох країнах фінансування освіти з бюджету здійснюється на рівні від 60 % до 80 %. При цьому частина коштів спрямовується з державного бюджету, частина з місцевих (штат, федерація) за погодженням з урядом. Фінансування відбувається залежно від результату діяльності (відповідно, виникає потреба у визначенні критеріїв, за якими має оцінюватись результат) та на основі потреби функціонування закладу. Оплата за навчання становить у середньому 40 % надходжень (у державних закладах). Водночас діє низка програм щодо варіювання суми плати за навчання (гнучка система знижок, звільнення від оплати, одноразова допомога при вступі тощо), які дають можливість здобувати освіту студентам із сімей з низькими доходами. Позики здійснюються з бюджету (всіх рівнів) або банківських установ на умовах: повернення після закінчення навчання, під процент, який становить частину облікової ставки центрального банку, з частковим погашенням після першого року навчання; приватний (використовується за необхідності відшкодування різниці між реальною вартістю навчання та урядовою позикою).

Створюються технічні парки, надскладні структури, які забезпечують

інтеграцію науки з бізнесом (можна спочатку запустити «пілотний» проект в одному ВНЗ із державним супроводженням на етапі створення або поступово впроваджувати окремі структури). У США через такі парки здійснюється трансфер наукових продуктів до споживачів (держави, виробництв) на світовому ринку.

3. Під час фінансування деякі зарубіжні країни відмовляються від кошторисів, застосовуючи принцип бюджетування, що дає змогу орієнтуватися на результат діяльності в рамках виконання державного завдання та державного контракту.

Важливим для України є досвід фінансової підтримки найвищого університетського потенціалу в США через механізм ендавменту, який у 2015 р. дорівнював 85 % у 13 із 22 приватних закладів вищої освіти США, що посідають 1-ше – 30-те місця за рейтингом «Шанхайський» [7, с. 16]. На підставі вивчених літературних джерел [8; 9 та ін.] виокремлено кілька підходів до фінансування вищої освіти у зарубіжній практиці:

– фінансування за видатками (Канада, Велика Британія, Франція, Японія, Швеція, Норвегія, Китай) передбачає, що бюджетні кошти надходять прямо до ВНЗ, а їх використання чітко контролюється державою;

– фінансування за результатами (Данія, Фінляндія, Ізраїль, Нідерланди, США, Хорватія та ін.) означає, що виділення державних коштів залежить від результатів навчальної та науково-дослідної діяльності ВНЗ – безпосередніх (якості й обсягу наданих освітніх послуг) і кінцевих (соціально-економічного ефекту від здобуття освіти);

– договірне фінансування освіти (Бразилія, Аргентина, Індія, Греція, Італія) має в основі результати переговорів представників ВНЗ та міністерства освіти або фінансових установ.

Диверсифікація фінансування вищої освіти зумовила позитивні тенденції в Латвії, де конкурентний бюджет складається відповідно до завдань встановлених урядом і ефективність оцінюється за певною моделлю, яка враховує стимули для освітньої системи. У Хорватії та інших країнах Європи одночасно із застосуванням системи на основі показників діяльності відбувається укладання контракту між міністерством освіти і вищим навчальним закладом, де зазначається система показників якості освіти, котрі певним чином пов'язані з місцевими програмами (потребами регіону). За умови результативного виконання університетом зобов'язань за контрактом він може отримати додаткове фінансування з державного чи місцевого бюджету.

І. Світяшук наводить три загальні підходи до фінансування вищої освіти в окремих країнах Європи [10, 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 поділяється на окремі категорії призначення. Не можна 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 нами дослідження окреслено ключові рівні, за якими рекомендовано організувати фінансування навчання здобувачів вищої освіти в Україні:

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

2. Фінансування за рахунок коштів підприємств державної форми власності (або з її часткою понад 25 %), які урядом віднесено 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 прирівняні до таких умов при навчанні за державним замовленням.

3. Фінансування завдяки пільговому кредиту, отримуваному здобувачем у комерційному банку з повним або частковим погашенням процентів за кредит за рахунок державного або місцевого бюджетів. Доцільно розробити механізм, за якого кредит не може бути не погашеним із максимальним унеможливленням ризиків й необхідність електронного відшкодування за результатами фінансового року. Кредитування можна розглядати і як частину фінансування здобуття освіти.

4. Студенти, які вступили до вищого навчального закладу, можуть

претендувати на отримання стипендій та грантів на навчання від державних і приватних фондів, організацій та програм – цільове фінансування на конкурсних засадах. Стипендії доцільно призначати в результаті аналізу потреби студента і його успішності (навчальної та наукової). Їх варто розглядати як поворотну чи безповоротну фінансову допомогу (наприклад, може передбачатися робота в державному секторі протягом п'яти років).

5. Фінансування за рахунок коштів фізичних та/або юридичних осіб із передбаченням можливості стипендіального забезпечення успішних студентів.

6. Залучення фінансових ресурсів з інших джерел.

На доцільності дозволити університетам самостійно визначати, на підготовку яких саме фахівців скеровувати бюджетні кошти в межах ліцензійного обсягу, наголошує В. Ковтунець. За таких умов державне фінансування підготовки кадрів має бути блочним, а його обсяг може розраховуватись за певною формулою [5, с. 103]. Т. Боголіб рекомендує розширювати напрями диверсифікації джерел фінансування та запроваджувати бінарну систему фінансування за такими напрямками: залучення бізнесу роботодавців та підприємців до фінансування освіти; оптимізація державних закупівель; капіталізація у вищій освіті; перехід на проектне та програмно-цільове фінансування освіти та державно-приватне партнерство [11, с. 5]. Автори монографії [2, с. 82] вбачають актуальним розроблення та впровадження прогресивних методів фінансування освітньої діяль-

ності, у тому числі єдиної уніфікованої моделі фінансування вищого навчального закладу на загальнодержавному рівні, 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, бібліотечно-фонду тощо); 4) фінансове забезпечення науково-дослідної діяльності викладачів та студентів.

Зміна моделі фінансування вітчизняної вищої освіти спрямована на впровадження трикомпонентної моделі, яка охоплює: базове фінансування (за кордоном – до 80 % від загальної суми доходів), фінансування з огляду на виконання планових 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 у моделі фінансування вищої освіти забезпечує можливість:

- отримання грошових коштів під конкретні дослідження;
- отримання фінансування після одержання результату, вказаного в угоді;
- повернення коштів університетом або вирахування певної суми з майбутніх планових фінансових запитів у разі невиконання умов контракту;
- 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;

- передбачення в контрактах обов'язкової системи показників, частина з яких використовуватиметься лише для окремих університетів;

- залучення благодійних внесків, щодо витрачання яких університет повинен забезпечити прозорість і контроль тощо.

Отже, узагальнюючи результати дослідження, слід зауважити, що під час реформування механізму фінансування вищої освіти варто передбачити застосування двох загальних підходів у державному фінансуванні вищої освіти: держава фінансує навчальні заклади та/або здобувачів освіти. Вирішення потребує питання розроблення фінансового механізму базового фінансування навчальних закладів та визначення системи критеріїв чи індикаторів для фінансування на основі результатів. У рамках фінансової автономії набувають актуальності визначення та законодавче забезпечення найбільш доступних і популярних інших джерел фінансування.

Роль держави під час фінансування має полягати в оцінюванні ВНЗ за результатами їх роботи (навчальна, організаційна, наукова) на засадах конкуренції, однак ключовою повинна стати оцінка навичок здобувачів освіти після закінчення університету. Водночас слід постійно прагнути до чіткого виконання соціальної функції держави у сфері вищої освіти (стосовно здобувачів

освіти – тимчасово переміщених осіб, громадян, котрі мають пільги, з урахуванням регіонального критерію тощо). При державному фінансуванні вищої освіти необхідно зважати на 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 / О. І. Шаров // Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу : 5-та Міжнар. наук.-практ. конф., 23 листопада 2016 р., м. Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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. Грищенка. – Київ : Ін-т вищої освіти, 2015. – 260 с.
3. Автономія та врядування у вищій освіті : монографія / О. П. Воробйова, Т. О. Горецька, Н. М. Дем'яненкота ін. – Київ: Ін-т вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с.
4. Єфименко Т. І. Концептуальні підходи до розвитку механізмів фінансування науки / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2016. – № 8. – С. 9–23
5. Актуальні проблеми економічних відносин у сфері вищої освіти України та основні напрями їх розв'язання: препринт (аналітичні матеріали) / Я. Вітренко, В. Ковтунець, С. Мельник, Д. Кірієнко; за заг. ред. В. Ковтунця. – Київ: Ін-т вищої освіти НАПН України, 2015. – 208 с.
6. Хофманн Х.-Г. Новые формы финансирования, гарантирующие равное образование для всех, и развитие системы платного образования / Ханс-Георг Хофманн // Университетское управление. – 2000. – № 4(15). – С. 35–42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://elibrary.ru/contents.asp?issueid=425960&selid=9208713>.
7. Луговий В. Механізми фінансування дослідницько-інноваційної діяльності університетів у США / В. Луговий, О. Слюсаренко, Ж. Таланова // Вісник КНУТД. Спецвипуск за матеріалами V міжнар. наук.-практ. конф. «Ефективність організаційно-економічного механізму інноваційного розвитку вищої освіти України». Сер.: Економічні науки. – 2015. – С. 5–20.
8. Шевченко Л. С. Фінансування вищої освіти: диверсифікація джерел / Л. С. Шевченко // Теорія і практика правознавства. – 2013. – Вип. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_44.
9. Малишко В. В. Фінансування вищої освіти в Україні: проблеми та перспективи / В. В. Малишко // Молодий вчений. – 2016. – № 82 (29). – С. 64–67.
10. Світящук І. Державне фінансування підготовки кадрів у вищій освіті: досвід та виклики / І. Світящук, А. Солодько, Є. Стадний. – Київ: Центр відродження суспільства, 2014. – 72 с.

11. Боголіб Т. Фінансове забезпечення освітньої галузі України: існуючі проблеми та перспективи їх вирішення / Т. Боголіб // Економіст. – 2015. – № 8. – С. 1–6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ_2015_8_2.

O. CHUMAK

CONCEPTUAL FUNDAMENTALS OF FUNDING TRAINING OF INDIVIDUALS OBTAINING HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

Summary. *The ongoing processes of reforming of the educational system in Ukraine are predetermined by the challenges of time, requirements of individuals obtaining higher education and integration processes to the world community. The purpose of this article is to determine the key principles of the perspective concept of the financing mechanism of the training of individuals obtaining higher education in Ukraine in accordance with the chosen reform vectors. The article outlines the existing problematic areas and shortcomings of financing of higher education funding, which determine the possible directions of its improvement through the mechanism of financial autonomy. The main changes in the legislation on higher education funding are envisaged, which are expected to be approved in the nearest future within the framework of reforms. To this end the experience of foreign countries on models of financing educational activities of higher educational institutions (mainly the USA and European countries) were studied. Based on this, the existing approaches to financing higher education in foreign countries are described, and the key funding levels which are expedient to be introduced in Ukraine are identified: sources of financing (state and local budgets, legal and private person's funds, education loans and other sources) and scholarships. The necessity of financing education of individuals obtaining higher education is very actual according to the strategic tasks of the state in general, and the state educational strategy, in particular. The expediency of concluding a contract between the Ministry of Education and a higher education institution for the possibility of obtaining financing from the budget was proved. A three-component financing model for higher education is described: basic, performance-based financing, etc. The advantages of using this model in the national practice of financing higher education institutions are determined. The recommendations given in this article allow funding individuals obtaining higher education, taking into account the quality of educational services and fulfillment of its functions by the state.*

Key words: *funding, higher education, financing model, income.*