

РОЗДІЛ 3. ТЕОРІЯ І МЕТОДИКА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

ЩОДО ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ
ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИON THE ISSUE OF STATE FUNDING OF HIGHER
EDUCATION INSTITUTIONS OF UKRAINE

У статті з'ясовано ключові проблеми у сфері вищої освіти, а саме: недостатній рівень якості вищої освіти; неефективний механізм фінансування системи вищої освіти; неефективність системи управління та низька якість менеджменту в закладах вищої освіти; низький рівень фінансової автономії закладів вищої освіти; дисбаланс регіонального розподілу державного замовлення за спеціальностями; відтік молоді на навчання за кордон. Розглянуто законодавче забезпечення вищої освіти в Україні. Зокрема, заклади вищої освіти функціонують відповідно до Закону України «Про вищу освіту» 2014 р., у якому визначено, що фінансування державних закладів вищої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення. Установлено, що державні заклади вищої освіти України перебувають у статусі бюджетних установ, власні надходження та напрями використання яких регламентовано Бюджетним кодексом України. Проаналізовано досягнення у сфері освіти, у т. ч. вищої, в Україні та деяких країнах. Виявлено високий рівень освіченості населення й доступу до освіти в Україні за недостатнього рівня ВВП на душу населення. Це засвідчує існування в Україні суттєвого дисбалансу. Констатовано тенденцію зростання видатків Зведеного бюджету України на фінансування вищої освіти. У складі видатків зведеного бюджету України на фінансування освіти переважають поточні видатки, частка капітальних видатків є незначною. Це засвідчує відсутність можливості в закладів освіти України здійснювати своєчасне технічне переоснащення освітньої діяльності. Визначено новачі законопроектів із реформування системи фінансування вищої освіти. Вони передбачають розрахунок частки коштів державного бюджету для закладу вищої освіти за формулою на основі державних пріоритетів; відхід від принципу державного замовлення до державного фінансування закладів вищої освіти через три бюджетні програми; зміну юридичного статусу закладу вищої освіти.

Ключові слова: бюджетна установа, державне фінансування закладів вищої освіти, Державний бюджет, державне замовлення, Зведений бюджет, заклад вищої освіти,

модель державного фінансування вищої освіти.

Key issues in higher education have been identified. They are: off-grade quality of higher education; inefficient mechanism of funding of higher education system; ineffective management system and off-grade quality of management in higher education institutions; low level of financial autonomy of higher education institutions; imbalance of regional distribution of government order by specialties; an outflow of young people to study abroad. The legislative support of higher education in Ukraine is described. In particular, higher education institutions operate in accordance with the Law of Ukraine "On Higher Education" 2014. According to this Law state budget is the main source of funding of state higher education institutions. Funding is provided under the terms of a government order. It is found out that state institutions of higher education of Ukraine have legal status of budgetary institutions. Own revenues and directions of use of budgetary institutions are regulated by the Budget Code of Ukraine. Education achievements, including higher education in Ukraine and some countries, are analysed. High Literacy rate, Gross enrolment ratio and access to education in Ukraine have been identified with inadequate level of GDP per capita. This demonstrates a significant imbalance in Ukraine. The tendency of increase of Consolidated budget of Ukraine expenditure on funding of higher education is revealed. Current expenditures outweigh in the structure of Consolidated budget of Ukraine expenditures on funding of higher education while a share of capital expenditures is insignificant. This demonstrates the inability of higher education institutions to provide urgent technical re-equipment of educational activity. Main changes of draft bills on reforming of the system of funding higher education have been identified. They include a calculation of a share of state budget funds for higher education institution according to a formula based on state priorities; replacement of state procurement with public funding of higher education institutions through three budget programs; change of legal status of higher education institution.

Key words: budget institution, public funding of higher education institutions, State budget, government order, Consolidated budget, higher education institution, state funding model of higher education.

УДК 336:378
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-6085-2019-19-3-31>

Власова І.В.,
канд. екон. наук, доцент,
докторант
Інституту вищої освіти
Національної академії педагогічних
наук України

Постановка проблеми в загальному вигляді. З метою запровадження в Україні європейських стандартів життя й виходу країни на провідні позиції у світі Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [1]. Ця Стратегія

в межах чотирьох векторів руху (розвитку, безпеки, відповідальності, гордості) передбачає реалізацію 62 реформ, у т. ч. реформи освіти, державної політики у сфері науки та досліджень, децентралізації та реформи державного управління, у межах якої вказано, що «пріоритетом в управлінні публіч-

ними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання». Це актуалізує питання реформування системи фінансування закладів вищої освіти України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичні основи державного регулювання вищої освіти України розглянуто Г. Лопушняк, Х. Рибчанською [2], нову модель державного фінансування закладів вищої освіти України запропоновано Ю. Вітренко [3], напрями трансформації механізмів фінансування освіти визначено С. Каленюк [4], проблеми фінансового менеджменту закладів вищої освіти досліджено А. Підгорним, Г. Корольовою, Т. Павловою, І. Лапіною [5].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питання реформування й фінансування вищої освіти перебуває в центрі уваги вітчизняних, а також міжнародних дослідників та управлінців, зокрема експертів Світового банку [6], які вказали на доцільність відходу від моделі державного фінансування вищої освіти в Україні за ресурсним принципом і необхідність забезпечити стратегічний розподіл ресурсів для формування належних стимулів з метою досягти результативності у сфері вищої освіти в Україні. Це питання потребує детальнішого дослідження.

Мета статті – проаналізувати законодавче підґрунтя і стан державного фінансування закладів вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Однією з основних реформ у сфері вищої освіти України є реформа фінансування закладів вищої освіти, що зумовлено низкою ключових проблем. У Проекті Постанови Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Збалансований розвиток людського капіталу в Україні: завдання освіти і науки» зазначено ключові проблеми у сфері вищої освіти, а саме [7]: «недостатній рівень якості вищої освіти; неефективний механізм фінансування системи вищої освіти; неефективність системи управління та низька якість менеджменту у закладах вищої освіти; низький рівень фінансової автономії закладів вищої освіти; дисбаланс регіонального розподілу державного замовлення за спеціальностями; відтік молоді на навчання за кордон».

Відповідно до ст. 71 Закону України «Про вищу освіту» [8] 2014 р., «фінансування державних закладів вищої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості у прийнятті рішень».

Відзначимо, що державні й комунальні заклади вищої освіти України перебувають у ста-

тусі бюджетних установ, власні надходження яких визначено в Бюджетному кодексі України, а саме: «кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами, як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності» (п. 15 ст. 2). Ці надходження «отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету» (п. 4 ст. 13), а напрями їх використання є регламентованими.

У частині реформування фінансування закладів освіти в п. 46 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» [9] Бюджетного кодексу України зазначено запровадження підходу до розподілу бюджетних коштів на вищу освіту на основі формули: «Установити, що обсяг видатків державного бюджету на вищу освіту розподіляється між вищими навчальними закладами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри: кількість здобувачів вищої освіти за освітньо-кваліфікаційними рівнями та спеціальностями і співвідношення вартості освітніх послуг; рівень результатів зовнішнього незалежного оцінювання вступників; показники якості освітньої і наукової діяльності вищого навчального закладу».

Однак формула потребує детальнішого аналізу в частині обґрунтування доцільності використання цих показників.

З метою реформування системи фінансування вищої освіти і створення фінансових стимулів для покращення якості освітньої та наукової діяльності закладів вищої освіти підготовлено відповідні законопроекти:

– «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансування вищої освіти» [10];

– «Про внесення змін до Податкового кодексу щодо неприбуткового статусу закладів вищої освіти та наукових установ» [11];

– «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» та інших законів України щодо фінансування вищої освіти» [12].

Новації цих законопроектів передбачають таке:

– здійснення розрахунку частки коштів державного бюджету для закладу вищої освіти за формулою на основі державних пріоритетів у сфері вищої освіти за такими показниками: «кількість здобувачів вищої освіти на кожному рівнем вищої освіти та кожною спеціальністю, які на конкурсній основі отримали право здобувати вищу освіту за кошти державного бюджету; коефіцієнти корегування видатків на навчання одного здобувача вищої освіти для груп спеціальностей; вимірювані

Таблиця 1

Досягнення у сфері освіти деяких країн за 2012–2017

Країни	Валовий коефіцієнт охоплення населення вищою освітою (% населення в офіційному віці вищої освіти), 2012–2017 рр.	Державні видатки на освіту, % ВВП, 2012–2017 рр.	Державні видатки на вищу освіту, % ВВП, 2012–2015 рр.	Валовий внутрішній продукт на душу населення (дол. США 2011 р. за ПКС), 2017 р., дол. США
Україна	83	5,9	1,4	7894
Велика Британія	57	5,6	1,4	39753
Франція	65	5,5	1,2	38606
Німеччина	66	4,9	1,3	45229
Іспанія	91	4,3	1,0	34272
Італія	63	4,1	0,8	35220
ОЕСР	68	5,0	1,0	39590
США	87**	5,0	1,4	54225

** Примітки: дані за 2010–2015 рр.

Джерело: [13, с. 54; 14]

Таблиця 2

Видатки Зведеного бюджету України на фінансування освіти за економічною бюджетною класифікацією у 2012–2016 рр.

Показники	Одиниці вимірювання	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2012–2016 рр.
Усього видатків на освіту, у тому числі:	млрд. грн.	101,6	105,5	100,1	114,2	129,4	110,2
	%	100	100	100	100	100	x
ПОТОЧНІ ВИДАТКИ	млрд. грн.	97,8	102,5	97,8	108,9	117,9	105,0
	%	96,3	97,1	97,6	95,4	91,1	95,5
Оплата праці й нарахування на заробітну плату	млрд. грн.	53,2	56,6	54,0	57,8	61,9	56,7
	%	52,3	53,6	54,0	50,6	47,8	51,7
Використання товарів і послуг, із них:	млрд. грн.	42,6	43,8	41,8	49,1	53,9	46,2
	%	42,0	41,5	41,7	43,0	41,6	42,0
предмети, матеріали, обладнання та інвентар	млрд. грн.	1,6	1,6	1,9	2,7	4,0	2,4
	%	1,6	1,5	1,8	2,4	3,1	2,1
продукти харчування	млрд. грн.	4,5	4,9	4,8	5,8	6,5	5,3
	%	4,4	4,6	4,8	5,1	5,0	4,8
оплата комунальних послуг та енергоносіїв	млрд. грн.	7,8	7,8	7,3	10,1	10,6	8,7
	%	7,7	7,4	7,2	8,8	8,2	7,9
дослідження й розробки, окремі заходи щодо реалізації державних (регіональних) програм	млрд. грн.	27,6	28,5	26,7	28,8	30,6	28,4
	%	27,1	27,0	26,7	25,2	23,6	25,9
Соціальне забезпечення, з них:	млрд. грн.	1,9	2,0	1,9	2,1	2,1	2,0
	%	1,9	1,9	1,9	1,8	1,6	1,8
стипендії	млрд. грн.	1,4	1,4	1,2	1,3	1,3	1,3
	%	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	1,2
КАПІТАЛЬНІ ВИДАТКИ	млрд. грн.	3,7	3,0	2,4	5,2	11,5	5,2
	%	3,7	2,9	2,4	4,6	8,9	4,5
Придбання основного капіталу, з них:	млрд. грн.	2,6	2,4	1,7	3,8	8,0	3,7
	%	2,6	2,2	1,7	3,3	6,1	3,2
придбання обладнання і предметів довгострокового користування	млрд. грн.	1,5	1,2	0,7	1,2	3,5	1,6
	%	1,5	1,1	0,7	1,0	2,7	1,4
капітальне будівництво (придбання)	млрд. грн.	0,1	0,07	0,04	0,1	0,2	0,1
	%	0,1	0,1	0,05	0,1	0,2	0,1
капітальний ремонт	млрд. грн.	0,8	0,9	0,8	2,1	3,6	1,6
	%	0,8	0,9	0,8	1,9	2,8	1,4

Джерело: [15, с. 133–137]

Видатки Зведеного бюджету України на фінансування вищої освіти у 2010-2017 рр.

Показники	Од-вимір.	2000 р.	2005 р.	2010 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2000–2018 рр.
Усього видатків на освіту, у тому числі:	млрд. грн.	7,1	26,8	79,8	114,2	129,4	177,9	210	106,5
	%	100	100	100	100	100	100	100	x
вища освіта	млрд. грн.	2,3	7,9	25	31	35,2	38,8	44,2	26,3
	%	32,4	29,5	31,3	27,1	27,2	21,8	21,0	27,2

Джерело: [15, с. 133–137; 16; 17, с. 137–140; 18, с. 77–78]

показники якості освітньої і наукової діяльності закладу вищої освіти»;

– відхід від принципу державного замовлення на підготовку фахівців до державного фінансування закладів вищої освіти через три бюджетні програми: Фонд загального фінансування закладів вищої освіти; Фонд розвитку вищої освіти; Фонд соціальної підтримки в системі вищої освіти; – запровадження юридично-правової форми закладу вищої освіти «суспільна інституція».

Здійснено аналіз досягнень у сфері освіти, у т. ч. вищої, в Україні та деяких країнах (таблиця 1).

Дані таблиці 1 засвідчують, що показник охоплення населення України вищою освітою впродовж 2012–2017 рр. становив 83% проти 57% у Великій Британії, 5,6% у Німеччині, 65% у Франції, 91% в Іспанії, 63% в Італії. Проте за показником частки державних видатків у ВВП на освіту Україна випереджає розвинені країни: у 2012–2017 рр. в Україні 5,9% проти 5,6% у Сполученому Королівстві, 4,9% у Німеччині, 5,5% у Франції, 4,3% в Іспанії, 4,1% в Італії, 5,0% у США. Натомість частка державних видатків на вищу освіту в Україні, виражена у відсотках до ВВП, відповідає аналогічним показникам розвинених країн або навіть перевищує їх: у 2012–2017 рр. в Україні 1,4% проти 1,4% у Великій Британії, 1,3% у Німеччині, 1,2% у Франції, 1,0% в Іспанії, 0,8% в Італії, 1,4% у США. Однак за показником ВВП на душу населення у 2017 р. значення по Україні є найнижчим серед аналізованих країн – 7894 дол. США проти 39753 дол. США у Великій Британії, 45229 дол. США у Німеччині, 38606 дол. США у Франції, 34272 дол. США в Іспанії, 35220 дол. США в Італії, 54225 дол. США у США.

Зазначимо, що в Україні обсяги державних видатків на освіту, в тому числі вищу, у відносному вимірі досягли оптимального рівня, збільшення їх кількісних абсолютних показників можливе лише водночас зі зростанням ВВП країни.

Наведемо результати аналізу видатків Зведеного бюджету України на фінансування освіти, у т. ч. вищої, за економічною бюджетною класифікацією у 2012–2016 рр. (таблиці 2, 3).

Як бачимо з таблиці 2, у складі видатків зведеного бюджету України на фінансування освіти поточні видатки у 2016 р. становили 91,1%, капі-

тальні – 8,9%. З 2012 по 2016 рр. у середньому поточні видатки становили 95,5%, капітальні – 4,5%.

У структурі поточних видатків на освіту більше ніж половину становлять видатки на оплату праці та нарахування на заробітну плату: 2012 р. – 52,3%; 2013 р. – 53,6%; 2014 р. – 54,0%; 2015 р. – 50,6%; 2016 р. – 47,8%. У структурі капітальних видатків на освіту найбільшу частку мають видатки на придбання основного капіталу – 6,1% у 2016 р., з них придбання обладнання і предметів довгострокового користування – 2,7%, капітальний ремонт – 2,8%, капітальне будівництво (придбання) – 0,2%. Невеликі значення капітальних видатків демонструють відсутність можливості в закладів освіти України здійснювати своєчасне технічне переоснащення освітньої діяльності.

Результати аналізу видатків Зведеного бюджету України на фінансування вищої освіти у 2010–2016 рр. наведено в таблиці 3.

Як бачимо з таблиці 3, спостерігається зростання видатків Зведеного бюджету України на фінансування вищої освіти в абсолютному значенні з 2,3 млрд. грн. у 2000 р. до 44,2 млрд. грн. у 2018 р. У структурі видатків на фінансування освіти наявне скорочення частки видатків на вищу освіту з 32,4% у 2000 р. до 21,0% у 2018 р. З 2010–2018 рр. зі Зведеного бюджету України в середньому на фінансування вищої освіти спрямовано 27,2%.

Висновки. За результатами здійсненого аналізу на тлі високого рівня освіченості населення та доступу до освіти в Україні спостерігаємо недостатній рівень ВВП на душу населення. Це засвідчує існування в Україні суттєвого дисбалансу, тобто високий освітній рівень населення України не забезпечує їй адекватних економічних вигід, а також підтверджує невідповідність чинної моделі економічної діяльності вищої освіти концептуальним засадам ринкової економіки та потребує зміни пріоритетів для підвищення ефективності державних витрат на вищу освіту без суттєвого збільшення їх частки в консолідованому бюджеті держави.

Перспективи подальших досліджень убачаємо в аналізі успішного досвіду інших країн Європи, зокрема Латвії, де запроваджено нову модель

фінансування вищої освіти з урахуванням принципів стратегічної орієнтації, стійкості, легітимізації, орієнтації на стимули, автономії та гнучкості.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Лопушняк Г.С., Рибчанська Х.В. Вища освіта України: державне регулювання та перспективи розвитку : монографія. Львів : Ліга Прес, 2018. 283 с.
3. Вітренко Ю.М. Державне фінансування закладів вищої освіти України як суб'єктів сучасної ринкової економіки. *Фінанси України*. 2019. № 10. С. 102–123.
4. Каленюк С. Напрями трансформації механізмів фінансування освіти в сучасному світі. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 1 (29). С. 24–36.
5. Проблеми управління фінансами вищих навчальних закладів : монографія / за заг. ред. канд. екон. наук, професора А.З. Підгорного. Одеса : ФОРМ Гуляєва В.М., 2017. 152 с.
6. Gresham J., Ambasz D. (2019). Ukraine – Resume Flagship Report: Overview. Washington D.C.: World Bank Group. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/790931568661644788/Overview>.
7. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Збалансований розвиток людського капіталу в Україні: завдання освіти і науки» (проект). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH7YU00A.html.
8. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
9. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансування вищої освіти : Проект Закону України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-paket-proektiv-dokumentiv-shodo-reformuvannya-sistemi-finansuvannya-vishoyi-osviti>.
11. Про внесення змін до Податкового кодексу щодо неприбуткового статусу закладів вищої освіти та наукових установ : Проект Закону України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-paket-proektiv-dokumentiv-shodo-reformuvannya-sistemi-finansuvannya-vishoyi-osviti>.
12. Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» та інших законів України щодо фінансування вищої освіти : Проект Закону України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-paket-proektiv-dokumentiv-shodo-reformuvannya-sistemi-finansuvannya-vishoyi-osviti>.
13. UNDP (2018). Human Development Indices and Indicators. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf.
14. Eurostat (2018). Public expenditure on education by education level and programme orientation – as % of GDP. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
15. Бюджет України 2014 : статистичний збірник Міністерства фінансів України. Київ, 2015. 307 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>.
16. Вища освіта України 2017 : статистичний збірник / Державна служба статистики України. Київ, 2018. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publosvita_u.htm.
17. Бюджет України – 2016 : статистичний збірник Міністерства фінансів України. Київ, 2017. 315 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>.
18. Бюджет України – 2018 : статистичний збірник Міністерства фінансів України. Київ, 309 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>.