

УДК 336.13
JEL I0
DOI 10.33244/2617-5940.1.2021.20-31

Біленко Д.В.

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті досліджено історію реформування вищої освіти України, зокрема її фінансування державою. Виявлено, що відсутність інструментів з розподілу державного замовлення на здобуття вищої освіти з урахуванням прогнозу ринку праці не можуть компенсуватися лише ефективним управлінням фінансовими ресурсами керівництвом закладів вищої освіти (ЗВО). Визначено, що наслідками реформування публічного фінансування ЗВО може стати скорочення кількості ЗВО та зріст безробіття серед науково-педагогічного складу в найближчій перспективі та скорочення трудового потенціалу України до рівня, який унеможлиблює її економічний розвиток в довгостроковій перспективі.

Ключові слова: державне замовлення, ринок праці, бюджетна децентралізація, фінансова автономія ЗВО

Біленко Д.В.

РЕФОРМИРОВАНИЕ публичного ФИНАНСИРОВАНИЕ УЧРЕЖДЕНИЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье исследована история реформирования высшего образования Украины, в частности ее финансирования государством. Выявлено, что отсутствие инструментов по распределению государственного заказа на получение высшего образования с учетом прогноза рынка труда не могут компенсироваться только эффективным управлением финансовыми ресурсами руководством высших учебных заведений (ЗВО). Определено, что последствиями реформирования публичного финансирования ЗВО может

стать сокращение количества ЗВО и рост безработицы среди профессорско-преподавательского состава в ближайшей перспективе и сокращения трудового потенциала Украины до уровня, который делает невозможным ее экономическое развитие в долгосрочной перспективе.

Ключевые слова: государственный заказ, рынок труда, бюджетная децентрализация, финансовая автономия ЗВО

Bilenko D.V.

REFORMING THE UNIVERSITY'S PUBLIC FINANCING: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

The article examines the history of higher education reforming in Ukraine, in particular, its financing by the government. It is revealed that the lack of tools for the government's distribution e orders for higher education, taking into account the labor market forecast, cannot be compensated for only by the university's leadership of effective management of financial resources. It is determined that the consequences of reforming the university's public financing may be a reduction in the number of universities and an increase in unemployment among the professors in the short term and a reduction in the labor potential of Ukraine to a level that makes it impossible for its economic development in the long term.

Keywords: government order, labor market, budget decentralization, financial autonomy of universities

Постановка проблеми. Основою зростання, стабільності й ефективного функціонування економіки України, як і будь-якої іншої держави, є інтелектуальний потенціал суспільства, розвитку якого сприяє ефективна система вищої освіти. Незважаючи на активні заходи українським урядом щодо впровадження світових стандартів вищої освіти, необхідно визначити, що якість освіти погіршується, а більшість випускників не затребувані ринком праці. Подальше ігнорування існуючих системних проблем при тенденції до зменшення кількості студентів в українських закладах вищої освіти (ЗВО) неминуче приведе до деградації системи вищої

освіти в Україні. Суперечність між європеїзацією українського суспільства та застарілим форматом української системи освіти призвела до освідомлення необхідності впровадження ефективних реформ, які б передбачали системну трансформацію всіх складових освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми, що розглядається. Питанням реформування фінансування закладів вищої освіти присвячено праці багатьох українських науковців [7-9]. В більшості робіт ефективне фінансування ЗВО бачиться в розширенні їх автономії. Як показує практичний досвід, ані бюджетна децентралізація, ані фінансова автономія не призведе до підвищення якості надання освітніх послуг без впровадження відповідних інструментів з розподілу державного замовлення на здобуття вищої освіти з урахуванням прогнозу ринку праці та оцінки платоспроможності населення.

Мета статті. Звідси метою написання статті є виявлення проблем та визначення перспективи реформування публічного фінансування закладів вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. В Україні широке громадське обговорення реформи вищої освіти почалося в 2009 року, коли стало зрозумілим, що існуюча система державного замовлення себе зжила в умовах перетворення планової економіки СРСР на ринкову, коли розподіл випускників ЗВО на виробництво не здійснюється. В результаті бюджетні місця між ЗВО розподілялися непрозоро, не відповідали реальним потребам ринку праці, а механізм визначення вартості навчання одного студента взагалі був відсутній.

При розробці нового закону про вищу освіту в 2013 році було запропоновано змінити модель державного замовлення системою індивідуальних грантів за принципом «гроші йдуть за дитиною (студентом)». Ключовим елементом запропонованого принципу було відштовхування від попиту, а не від пропозиції [1,2].

Після прийняття в 2014 року нового Закону «Про вищу освіту» зміни в системі державного замовлення за принципом «гроші йдуть за студентом» не стали кардинальними, а включали лише процедури розподілу місць державного замовлення для бакалаврських програм, яка, за Законом, повинна була змінитися влітку 2016 року [2].

В чинному Законі «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» державне замовлення має враховувати середньостроковий прогноз потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці (стаття 2) [3].

Не дивлячись на те, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі України підготувало середньостроковий прогноз обсягів потреби у робочій силі у розрізі видів економічної діяльності та професійних груп на 2015-2018 роки [4], використання прогнозу при формуванні обсягів державного замовлення ЗВО обмежено тим, що Міністерство не отримало дані про реальну прогнозовану потребу у фахівцях і робітничих кадрах від об'єднання роботодавців, а звітні дані Державної служби статистики про зайнятих за професіями недостатньо репрезентативні. В 2017 році МОНУ був запропонований робочий проект для обговорення «Аналітичний звіт щодо професійно-кваліфікаційного прогнозування в Україні» [5].

Отже, обсяги державного замовлення визначалися за принципами, які не відповідали сучасним ринковим умовам, та за прогнозом потреб ринку праці, який не відображав реального ставища, що унеможливило використання прогнозу.

Масштабне реформування освіти в Україні почалося в 2017 році після прийняття Закону України «Про освіту» [6]. Однією з проблем, вирішення якої передбачає проведення реформ в системі вищої освіти, є неефективне управління фінансовими ресурсами. Перша складова проблеми полягає в неефективному розподілі бюджетних коштів між ЗВО. В світовій практиці

підвищення якості освітніх послуг здійснюється за допомогою процесу бюджетної децентралізації.

Існують два підходи до бюджетної децентралізації: децентралізація усіх фінансових джерел надходжень незалежно від рівня та регіону та децентралізація за солідарною системою (рівність між елементами системи). Перший підхід полягає в тому, що підрозділи ЗВО забезпечені власними джерелами фінансування, а частка загального корпоративного бюджету в їх фінансуванні незначна. Сутність другого підходу полягає в солідарності регіонів, підрозділів, елементів системи, яка реалізується проведенням трансферів, наданням грантів, безпроцентних кредитів тощо. Перший підхід на відміну від другого краще застосовувати при незначній неоднорідності підрозділів за рівнем економічного розвитку [7].

Процес бюджетної децентралізації, розпочатий у 2015 році, мав на меті подолання більшості проблем державних установ, зокрема неефективний розподіл державних коштів в сфері вищої освіти, через передання більшості повноважень місцевим органам влади. Процеси бюджетної децентралізації мали визначену тенденцію на зменшення питомої ваги видатків на освіту у державному бюджеті України і відповідне збільшення її у видатках місцевих бюджетів за усіма освітніми рівнями. Проте багаторічна залежність місцевих органів влади від державного бюджету призвела до викорінення самостійності у прийнятті рішень у результаті чого кошти, які надходять у місцевий бюджет не доходять до ЗВО, оскільки у місцевих органах укорінилась впевненість, що фінансування ЗВО – це обов'язок загальнодержавного бюджету [8,9].

Проведення останніх реформ в вищій освіті передбачає формульний підхід до фінансування ЗВО з 2020 року. Так, розрахунок обсягу фінансування робиться МОНУ за конкретними показниками, серед яких: масштаб університету, контингент студентів, регіональний коефіцієнт, позиції у міжнародних рейтингах, обсяг коштів на дослідження, які університет залучає від бізнесу чи з міжнародних грантів [10].

Відповідно до результатів моделювання формули розподілу видатків за статтею «Підготовка кадрів ЗВО та забезпечення діяльності їх баз практики» на 2020 рік найбільший обсяг фінансування у 2020 році отримають Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського», Національний університет «Львівська політехніка», Національний університет біоресурсів і природокористування України у розмірі 1200691857 грн, 746705212 грн, 453143718 грн відповідно. А найбільше співвідношення обсягів фінансування у 2020 році відповідно до 2019 року склало 120% в Сумському державному університеті, Національному університеті «Запорізька політехніка», Сумському національному аграрному університеті, Луцькому національному технічному університеті, Луганському національному університеті імені Тараса Шевченка, Луганському національному аграрному університеті. 54 ЗВО зі 148, тобто майже третина, отримають менше фінансування в 2020 році ніж в попередньому [11].

З 2021 року додається показник з працевлаштування випускників, які МОН буде відслідковувати через онлайн-систему. Врахування зазначеного показника є важливим кроком оцінки якості вищої освіти, але не сприяє її підвищенню.

У 2019 була здійснена чергова спроба систематизувати розподіл бюджетних коштів, що виділяються на підготовку студентів, яка полягає в підвищенні вартості контрактного навчання. Таке рішення було прийнято з метою подолання проблеми покриття витрат на навчання студента за контрактною формою за рахунок студента, який навчається за кошти державного бюджету. Багато українських ЗВО не можуть самостійно покривати свої витрати виключно за рахунок контрактного навчання, а кошти, що виділяються з держбюджету на підготовку одного студента, часто в 2-3 рази вище, ніж вартість контракту для 1 студента. Тобто кожен раз відсутню суму різниці у вартості навчання за бюджетною і контрактною формою погашають за рахунок платників податків.

З метою вирішення зазначеної проблеми було впроваджено мінімальну ціну контрактного навчання для 38-ми зі 121 спеціальностей, серед яких право, економіка, політологія, менеджмент, маркетинг, міжнародні відносини, журналістика, фінанси, дизайн, туризм, готельно-ресторанна справа та інші. Для таких спеціальностей як інженерні, технологічні, гуманітарні, природничі, аграрні, педагогічні науки мінімальна вартість контрактного навчання встановлюватися не буде. Приведення вартості контракту до фактичних витрат державних ЗВО та тих приватних, які отримуватимуть державне фінансування, відбуватиметься поступово: у 2020 році становитиме 60% від держфінансування на 1 студента в університеті, у 2021 – 70% та у 2022 – 80 % [12].

Для вирішення проблем неефективного управління фінансовими ресурсами згідно з реформою системи вищої освіти необхідно розширювати фінансову автономію ЗВО. ЗВО має право засновувати сталий фонд або ендавмент та розпоряджатися доходами від його використання відповідно до умов функціонування сталого фонду (згідно зі статтею 32 чинного закону «Про вищу освіту») [13].

Ендавмент-фонди працюють за принципом цільового капіталу, що є недоторканим і інвестується в акції, нерухомість, пайові фонди або розміщується на банківських депозитах з метою отримання регулярного довгострокового доходу. Наприклад, обсяг ендавмент-фонду Гарвардського університету складає приблизно 35 млрд. дол. США [14].

В Україні на практиці запропоновані напрямки забезпечення фінансової автономії ЗВО не підкріплені фінансово-економічними механізмами і не враховані в Бюджетному кодексі. Тому лише декілька українських ЗВО скористалися можливістю довгострокового планування діяльністю та підвищення фінансової стабільності в результаті збільшення частки гарантованого доходу: на базі Київського національного університету імені Тараса Шевченка створений ендавмент-фонд ІМВ – Благодійної організації «Фонд розвитку Інституту міжнародних відносин», на базі

Львівського інституту Університету банківської справи наприкінці створений ендаумент-фонд «Фонд розвитку банківської освіти та науки», тощо [12].

Аналіз заходів, що передбачені реформою вищої освіти, стосується забезпечення якості освіти та фінансової автономії ЗВО. В той же час зниження кількості абітурієнтів, що є головним фактором ризику для системи вищої освіти, ґрунтовно не розглядається. Вирішення цієї проблеми цілком покладено на розсуд ЗВО, ключовим завданням яких стало збереження контингенту. В результаті, стали майже відсутні випадки відрахування за неуспішність, а погашення академічної заборгованості студентів є джерелом для надання платних послуг, що фактично легалізує академічне шахрайство на рівні не лише університетів, а й держави.

Якщо розділити напрями реформування системи вищої освіти в Україні відповідно до проблем [15], то можна бачити, що вирішення кожної проблеми можна співвіднести з певним суб'єктом системи вищої освіти. Так, ЗВО має надавати якісну освіту, МОНУ здійснювати розподіл фінансування, а здобувачі освіти демонструвати високу вмотивованість до навчання.

На сьогоднішній день головна проблема, яку намагається вирішити уряд країни за рахунок проведення реформ, є підвищення якості освіти через зміну публічного фінансування, щоб на відміну від попереднього підходу до фінансування, коли головним завданням ЗВО було збереження кількості студентів, стимулювати ЗВО підвищувати свої досягненнями. МОНУ бачить, що цьому буде сприяти фінансування не ЗВО, а найбільш мотивованих абітурієнтів, яким буде надаватися можливість вступу на бюджетні місця в будь-який університет за їх вибором.

Друга проблема, яку намагається вирішити МОНУ, є підвищення ціни контрактного навчання. Вочевидь, що питання чи підуть абітурієнти, які не отримали можливість навчатися в ЗВО безкоштовно на контрактне навчання, не вивчалоя. При низькому рівні життя в Україні, відсутності нових робочих місць завдяки економічному розвитку та державних програм з працевлаштування молоді, абітурієнт, який не отримав бюджетне місце, з

високою вірогідністю прийме рішення працювати за кордоном. Якщо ж батьки абітурієнта є платоспроможними, то при агресивній політики урядів східноєвропейських та балтійських країн, спрямованих на залучення української молоді до своїх університетів, абітурієнт, який не отримав бюджетне місце, вважатиме за краще вступити до іноземного ЗВО, після закінчення якого отримає європейське громадянство.

Звідси візуалізацію напрямів реформування публічного фінансування ЗВО відповідно до суб'єктів освіти можна представити наступним чином (рис.1):

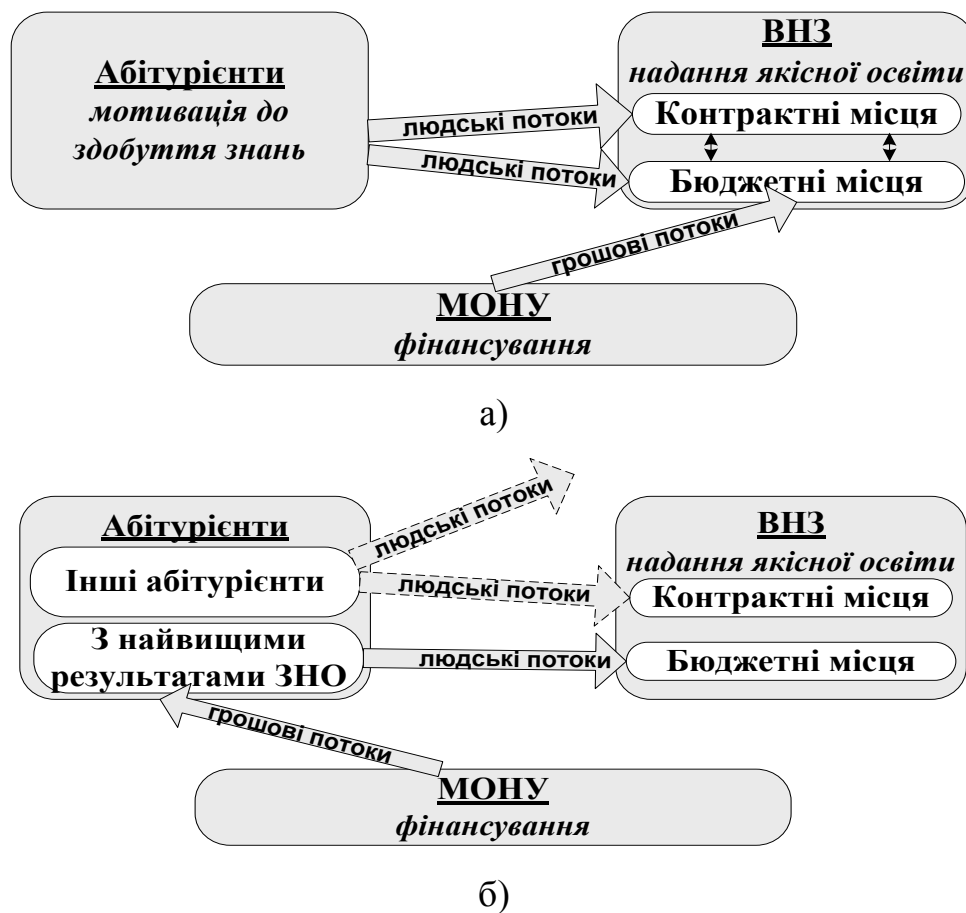


Рис. 1. Напрями реформування публічного фінансування ЗВО

а) управління системою вищої освіти до 2020 р;

б) управління системою вищої освіти після 2020 р

Як можна бачити з рис.1, вирішуючи проблему підвищення якості освітніх послуг, МОНУ створює нову, не менш гостру проблему: відтік людських ресурсів. Звідси результати реформування публічного

фінансування ЗВО через зниження чисельності абітурієнтів та зміну системи розподілу бюджетних коштів може стати такими:

- скорочення кількості ЗВО та зріст безробіття серед науково-педагогічного складу в найближчій перспективі;
- скорочення трудового потенціалу України до рівня, який унеможливило її економічний розвиток в довгостроковій перспективі.

Висновки. Отже, відсутність інструментів з розподілу державного замовлення на здобуття вищої освіти з урахуванням прогнозу ринку праці, як національного, так і регіональних, суспільних потреб та платоспроможного попиту з боку студентів, які готові навчатися на контрактній основі в українських ЗВО, запропонованих заходів з реформування публічного фінансування ЗВО не може компенсуватись лише зусиллями ЗВО з підвищення якості освіти та ефективного управління фінансовими ресурсами.

Подальшим напрямом дослідження є розробка підходу до реформування системи вищої освіти в Україні, що ґрунтується на інтеграції масового та індивідуального типів навчання, дозволить підготувати студента, який відповідає вимогам ринку праці.

Список використаних джерел

1. «Гроші за студентом»: міжнародний досвід. URL: https://osvita.ua/vnz/high_school/35430/
2. Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ЗВО за результатами діяльності. URL: <https://www.cedos.org.ua/uk/articles/kontseptualnamodelderzhavnohofinansuvanni-a-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>
3. Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів». *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 1.
4. Мінекономрозвитку підготувало середньостроковий прогноз потреби економіки у робочій силі. URL: [: https://www.me.gov.ua/News/](https://www.me.gov.ua/News/)
5. Аналітичний звіт щодо професійно-кваліфікаційного прогнозування в Україні робочий проект для обговорення. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nrk/Analitychni-materialy/>

6. Закон України «Про освіту». *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39.
7. Мацук З. А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні. *Фінанси, облік і аудит*. 2014. - Вип. 1. С. 81-94.
8. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ "Ін.-т екон. та прогнозів. НАН України". К., 2016. 70 с.
9. Сало А. В. Пріоритетні напрями вдосконалення фінансового забезпечення вищої освіти в Україні. *Економіка та держава*. 2017. № 3. С. 80-84.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.19 р. № 1146 «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності. URL: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/69812/
11. Результати моделювання формули розподілу видатків за статтею «Підготовка кадрів ЗВО та забезпечення діяльності їх баз практики» на 2020 рік. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita>
12. Вища освіта за контрактом: ще від 20, але уже до 70 тисяч гривень за рік. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society>
13. Закон України «Про вищу освіту». *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38.
14. Біленко Д.В. Оцінка впливу державного фінансування вищої освіти на економічне зростання країни. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2020. №1-2. С.38-48.
15. Біленко Д.В. Методологічні основи управління інноваційним розвитком університетських комплексів. *Наукові праці НДФІ*. 2012. №3(60). С.209-212.

References

1. «Groshi za studentom»: mizhnarodniy dosvid. ["Money for a student": international experience] Retrieved from: https://osvita.ua/vnz/high_school/35430/
2. Stadniy E. Kontseptualna model derzhavnogo finansuvannya ZVO za rezultatami diyalnosti [Conceptual model of public funding of universities by performance]. Retrieved from: <https://www.cedos.org.ua/uk/articles/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannya-vnz-za-rezultatami-diialnosti>
3. Law of Ukraine about formation and placement of the state order for preparation of experts, scientific, scientific and pedagogical and working shots, advanced training and retraining of shots. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 2014, №1 [in Ukrainian].
4. Minekonomrosvitku pidgotovalo serednostrokoviy prognoz potrebi ekonomiki u robochly sili [The Ministry of Economic Development has prepared a medium-term forecast of the economy's labor needs]. Retrieved from <https://www.me.gov.ua/News/>

5. Analitychniy zvit schodo profesiyno-kvalifikatsiynogo prognozuvannya v Ukrayini robochiy proekt dlya obgovorennya [Analytical report on professional qualification forecasting in Ukraine working project for discussion]. Retrieved from <https://mon.gov.ua>
6. Law of Ukraine about education. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 2017, № 38-39 [in Ukrainian].
7. Matsuk, Z. A. Fiskalniy federalizm yak detsentralizovana model formuvannya byudzhethnogo reguluyuvannya v Ukrayins. [Fiscal federalism as a decentralized model of budget regulation in Ukraine]. *Finansi, oblik i audit*, no. 1. (2014): 81-94.
8. Rozvytok biudzhethnoi detsentralizatsii v Ukraini: naukova dopovid [Development of budget decentralization in Ukraine: a scientific report] za red. d-ra ekon. nauk I.O. Luninoi. NAN Ukrainy, DU "In.-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy". K., 2016. 70.
9. Salo, A. V. Priorytetni napriamy vdoskonalennia finansovoho zabezpechennia vyshchoi osvity v Ukraini. [Priority areas for improving the financial security of higher education in Ukraine]. *Ekonomika ta derzhav.*, no 3. (2017): 80-84.
10. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 24.12.19 № 1146 "On the distribution of state budget expenditures between higher education institutions on the basis of indicators of their educational, scientific and international activities. Retrieved from: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/69812/
11. The results of modeling the formula for the distribution of expenditures under the article "Training of freelancers and ensuring the operation of their bases of practice" for 2020. Retrieved from: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita>
12. Vyshcha osvita za kontraktom: shche vid 20, ale uzhe do 70 tysiach hryven za rik. [Contract higher education: from 20, but up to 70 thousand hryvnias per year]. Retrieved from: https://osvita.ua/vnz/high_school/35430/
13. Law of Ukraine about higher education. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 2014, № 37-38 [in Ukrainian].
14. Bilenko, D.V. Otsinka vplyvu derzhavnoho finansuvannia vyshchoi osvity na ekonomichne zrostantia krainy [Assessment of public financing impact of higher education on the economic growth of the country]. *Zbirnyk naukovykh prats Universytetu derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy*. no. 1-2 (2020): 38-48.
15. Bilenko, D.V. Metodolohichni osnovy upravlinnia innovatsiinym rozvytkom universytetskykh kompleksiv [Methodological bases of management of innovative development of university complexes]. *Naukovi pratsi NDFI*. no. 3 (60) (2012): 209-212.

Біленко Дар'я Вікторівна (ORCID ID 0000-0002-6220-8101) – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів імені Л. Л. Тарангул Університету державної фіскальної служби України (м. Ірпінь)