

Кіктенко О.В.

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

Kiktenko Oksana

Doctor in Public Administration, Associate Professor,
Professor of Public Administration and Land Registry Department
Classic Private University

СИСТЕМА ЧИННИКІВ ВПЛИВУ НА ФОРМИ ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

INTERNAL FACTORS OF INFLUENCE ON THE FORMS OF FINANCING OF EDUCATION

У статті розглядаються питання: визначити систему чинників впливу на форми фінансування освітньої діяльності; проаналізувати стан та перспективи розвитку освітнього кластеру для полегшення доступу до фінансування при реалізації державної політики в галузі освіти на місцевому рівні. Для ефективної освітньої діяльності в Україні необхідна можливість належного виконання уповноваженими органами функцій контролю за фінансовим, організаційним, технічним, методологічним, інформаційним забезпеченням розвитку освітньої сфери. Ознакою прогресивних перетворень має стати створення умов для задоволення потреб освіти, покращення системи механізмів державного регулювання освітньої діяльності, активізації співробітництва освітніх закладів із приватним сектором, а також підвищення рівня якості освіти та застосування освітніх технологій, інструментів і ресурсів для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів та держави. Освітня діяльність України потребує якісних змін для реалізації управлінських процесів, зокрема трансформації структури органів місцевого самоврядування, їх орієнтації на підвищення рівня конкурентоспроможності всіх ключових ланок регіону (території).

Ключові слова: контроль, місцевий рівень, державна освітня політика, вища освіта, реформи, освітній процес, управління якістю освіти, перетворення, органи місцевого самоврядування, моніторинг якості освіти.

В статье рассматриваются вопросы: определить систему факторов влияния на формы финансирования образовательной деятельности; проанализировать состояние и перспективы развития образовательного кластера для облегчения доступа к финансированию при реализации государственной политики в области образования на местном уровне. Для эффективной образовательной деятельности в Украине необходима возможность надлежащего исполнения уполномоченными органами функций контроля за финансовым, организационным, техническим, методологическим, информационным обеспечением развития образовательной сферы. Признаком прогрессивных преобразований должно стать создание условий для удовлетворения потребностей образования, улучшение системы механизмов государственного регулирования образовательной деятельности, активизации сотрудничества образовательных учреждений с частным сектором, а также повышение уровня качества образования и применения образовательных технологий, инструментов и ресурсов для обеспечения устойчивого социально-экономического развития регионов и государства. Образовательная деятельность Украины требует качественных изменений для реализации управленческих процессов, в частности трансформации структуры органов местного самоуправления, их ориентации на повышение уровня конкурентоспособности всех ключевых звеньев региона (территории).

Ключевые слова: контроль, местный уровень, государственная образовательная политика, высшее образование, реформы, образовательный процесс, управление качеством образования, преобразования, органы местного самоуправления, мониторинг качества образования.

The article considers the following issues: to determine the system of factors influencing the forms of financing educational activities; to analyze the state and prospects of development of the educational cluster to facilitate access to funding for the implementation of state policy in the field of education at the local level. For effective educational activity in Ukraine it is necessary to be able to properly perform the functions of control over the financial, organizational, technical, methodological, information support of the development of the educational sphere by the authorized bodies.

The sign of progressive transformations should be the creation of conditions to meet the needs of education, improving the system of mechanisms for state regulation of educational activities, intensifying cooperation between educational institutions and the private sector, as well as improving the quality of education and the use of educational technologies, tools and resources. and states. Educational activity of Ukraine needs qualitative changes for realization of administrative processes, in particular transformation of structure of local governments, their orientation on increase of level of competitiveness of all key links of region (territory).

Ukraine's integration into the world educational space requires constant improvement of the national education system, search for effective ways to improve the quality of educational services, testing and implementation of innovative pedagogical systems, real equal access of all its citizens to quality education, modernization of education and its organization adequately to world trends and requirements. labor market, ensuring continuity of education and lifelong learning. As world experience shows, education and society are inseparable, which is a single system. And if the conditions and factors directly related to the formation of the individual, his cultural and spiritual and moral development are subject to reform and restoration, then the indispensable means of such development is education and everything connected with it. One of the most important directions of the country is the priority development of the educational sphere, for many countries it has been, is and remains a strategic point of growth, as it creates an effective, powerful investment resource – human potential.

The state and prospects for the development of the educational cluster are analyzed to facilitate access to funding in the implementation of state policy in the field of education at the local level. The results of the development of control and stabilization financial mechanisms are summarized, with the help of which the state will take on some of the risks and demonstrate its own level of confidence in the effectiveness of using an open educational system, while leaving no room for abuse of state support. A mechanism for targeted control of the development of the infrastructure of the educational information space at the local level has been built. Educational policy is based on the relationship between the systems of state and public administration, thanks to their effective interaction, they contribute to the development of educational systems. Implementation, modernization and operation of educational research infrastructures; the formation of the committee; creation of financial support instruments for the participation of educational research infrastructures in international associations of educational research infrastructures.

Keywords: control, local level, state educational policy, higher education, reforms, educational process, education quality management, transformations, local self-government bodies, education quality monitoring.

Постановка проблеми. Актуальним завданням на сьогодні управління процесами забезпечення якістю освіти на місцевому рівні утворює лише частину складової державного управління у сфері освіти та має специфічні особливості, що зумовлені способами постановки соціально значущих цілей і їх досягнення в конкретних умовах освітнього середовища. Визначення механізму розвитку освітньої системи на місцевому рівні з урахуванням інтересів і потреб споживачів, досягнення цільових трансформацій є важливою науковою проблемою. Обґрунтовано необхідність визначення напрямів державного розвитку механізму забезпечення функціонування регіонального освітнього кластеру. Також висвітлено актуальні проблеми управління якістю освіти у вітчизняному освітньому просторі з позиції набутого досвіду та визначення інноваційних шляхів їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичною основою для проведення дослідження стали здобутки також таких учених, як Н. Волкова, С. Кучер, К. Савченко, Л. Савченко, В. Щербина та Д. Щербина та ін. Однак, враховуючи складність та багатоаспектність проблеми, чимало завдань у галузі вдосконалення системи управління якістю освіти, що зумовлені трансформаційними процесами та децентралізацією, є не вирішеними або недостатньо розробленими.

Метою статті є обґрунтування заходів реалізації системи чинників впливу на форми фінансування освітньої діяльності у сфері освіти з урахуванням трансформаційних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Залежно від підпорядкування, характеру, організаційної форми діяльності навчальних закладів їхнє фінансування проводиться з державного та місцевого бюджетів або шляхом акумулювання коштів юридичних і фізичних осіб, фондів, громадських організацій, збору добровільних внесків, пожертвувань. Також залучають кошти підприємств і організацій, спонсорські внески, плату за додаткові освітні послуги та інші послуги, що надаються закладами освіти.

Державні заклади вищої освіти в Україні мають обмежену фінансову автономію та функціонують у неефективних правових рамках, що, з одного боку, не дозволяє університетам ефективно залучати та використовувати фінансові ресурси, а з другого, – перешкоджає його розвитку і залишає заклади та їх керівництво сам на сам з викликами сучасності у ситуації економічного дефіциту. Одними з найбільших проблем для української системи вищої освіти, на думку експертів з Європейської асоціації університетів EUA, авторів University Autonomy Scorecard, є «недосконалі механізми фінансування», «критично низький рівень державного фінансування вищої освіти», «незбалансовані джерела доходів для університетів» [1]. Саме тому ключовою рекомендацією європейських експертів у рамках проекту ATHENA було реформувати неефективну систему державного замовлення. Акцент на ефективності розподілу публічних фінансів та їх використання у вищій освіті є одним з головних трендів у вищій освіті починаючи з фінансової кризи 2008 року у світі та Європі [2].

Важливими сьогодні є не лише ідеї економії коштів у вищій освіті (есопотому), але насамперед ефективність (efficiency, отримання більших результатів на тому ж самому або меншому рівні ресурсів), результативність (effectiveness, покращення діяльності університетів), які слід розглядати з точки зору співвідношення ціна-якість (value for money) [3], які по-

трібно розглядати нерозривно особливо в контексті державної політики фінансування вищої освіти.

В Україні на фоні загальної політики з поліпшення якості освіти та підвищення вимог до закладів вищої освіти, загальна сума державного замовлення на підготовку фахівців, яке залишається основним інструментом державного фінансування закладів вищої освіти, зменшується. Незважаючи на декларовану щороку необхідність розподілу та розміщення місць державного замовлення відповідно до принципів прозорості, збалансованості та гармонійного територіального розвитку, реальна ситуація та результати вступної кампанії свідчать про протилежне. Обсяг державного замовлення для ЗВО формується за результатами відкритого конкурсу, але насправді більша частина бюджетних місць концентрується у закладах, розташованих у столиці (більшість отримувачів державного фінансування знаходяться у м. Києві). Крім того, в університетах Києва кількість студентів, які навчаються за контрактною формою, перевищує обсяг державного замовлення. За такої ситуації неприпустимим є постійне збільшення державного замовлення за рахунок зменшення державного замовлення менших та регіональних закладів. Безсумнівно, найкращі університети повинні отримувати виняткову державну підтримку та підвищене фінансування на засаді excellence funding, але водночас вони не можуть конкурувати з невеликими або регіональними університетами. Державна політика не може бути спрямована на дискримінацію закладів за їх величиною, місцем розташування і не допускати фінансування одних за рахунок інших на нерівних умовах. Але з іншого боку, держава також не може повною мірою задовольнити потреби усіх закладів та усіх студентів, з огляду на традиційно низьке фінансування галузі [4].

З огляду на такий дисбаланс та диспропорції, виникає потреба в адаптації наявної системи фінансування вищої освіти до сучасних реалій, з урахуванням одночасно потреб студентів, університетів, уряду та територій, враховуючи роль і місце закладів вищої освіти у локальному розвитку та ідею збалансованого економічного зростання. Питання фінансування університетів, проблеми та перспективи розвитку вищої освіти, а також її ефективність та результативність для соціально-економічного розвитку є предметом уваги багатьох українських та закордонних дослідників і перебувають у фокусі активної діяльності європейських стейкхолдерів, таких як Європейська асоціація університетів EUA, національні конференції ректорів та об'єднання закладів вищої освіти.

Для закладів державної форми власності кошти державного бюджету є вагомими асигнуваннями на підготовку фахівців. При встановленні пропорцій у розподілі фінансів між різноманітними видами бюджетів на фінансування вищої освіти необхідно керуватися таким: визначити економічно доцільну концентрацію ресурсів у державному бюджеті на підготовку фахівців для галузей, що мають народногосподарське значення (зокрема таких, що відіграють важливу роль у прискоренні науково-технічного прогресу); розглянути потреби регіону в розвитку економіки, культури й науки.

Зазначено, що фінансування вищої освіти за рахунок державного бюджету є найважливішим регулятором темпів і пропорцій відтворення кадрів вищої кваліфікації. Фінансування підготовки здобувачів вищої освіти здійснюється за рахунок видатків державного бюджету в державних закладах вищої освіти (державне замовлення) та видатків місцевих бюджетів у державних та комунальних закладах вищої освіти (регіональне замовлення); за рахунок цільових пільгових державних кредитів.

Отримання цільових пільгових державних кредитів для здобуття вищої освіти здійснюється відповідно до Порядку пільгового кредитування для здобуття професійно-технічної та вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 № 673. Частина витрат на утримання закладів вищої освіти покривається за рахунок коштів підприємств, а також власних доходів закладів вищої освіти. Ці асигнування на вищу освіту прийнято називати децентралізованими (позабюджетними) джерелами фінансування, які спрямовані на відшкодування частини витрат ЗВО на навчання студентів, пов'язаних із забезпеченням необхідної якості підготовки фахівців, на виплату стипендій студентам, на утримання факультетів і курсів з підвищення кваліфікації. До децентралізованих джерел фінансування належать також витрати підприємств, пов'язані з безоплатною передачею ЗВО машин, приладів і устаткування, які не використовуються на виробництві, але придатні для навчальної та наукової діяльності [10].

У табл. 1 наведено дані щодо розподілу видатків на освіту у 2018–2019 рр., із чого видно значну питому вагу місцевих бюджетів на освіту. На підставі проведеного аналізу визнано, що в цілому видатки на освіту з місцевих бюджетів зросли на 91,5 млн грн. Найбільше видатків на освіту з місцевих бюджетів спрямовано у 2019 р. порівняно з попередніми роками, що передусім пов'язано з упровадженням реформи з децентралізації влади, зокрема передачі повноважень на базовий рівень, а також стартом реформи Нової української школи.

Проаналізовано державні видатки МОН України на 2021 р., що становлять 35,8 млрд грн, що на 6,5 млрд грн більше порівняно з 2020 р., зокрема: підготовка кадрів закладами вищої освіти – 20,95 млрд грн; підготовка кадрів закладами фахової передвищої освіти – 4,65 млрд грн; виплати академічних стипендій – 3,94 млрд грн; наукова і науково-технічна діяльність ЗВО та наукових установ – 824,8 млн грн; Фонд розвитку закладів вищої та фахової передвищої освіти – 250 млн грн; забезпечення діяльності Національного фонду досліджень, грантова підтримка наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок – 732,8 млн грн; підтримка пріоритетних напрямів наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок у закладах вищої освіти – 100 млн грн [15].

Відповідно до Державного бюджету на 2021 р., видатки на освітню галузь передбачені в розмірі 174 млрд грн, що на 34 млрд грн більше, ніж у поточному році. Отже, Уряд досягнув рівня фінансування

Оцінка бюджетних видатків на освіту в Україні у 2018–2019 рр.

Рік	Видатки зведеного бюджету, млн грн	Державний бюджет	Місцевий бюджет	Питома вага місцевих бюджетів, %
2018	210032,3	44324,3	165708,0	78,9
2019	228779,8	53257,4	175522,4	76,7

освіти у 6,7% ВВП з урахуванням прогнозних обсягів видатків місцевих бюджетів. Це достатньо високий показник з огляду на непросту економічну ситуацію в країні [16].

Констатовано, що основною складовою механізми державного управління фінансовим забезпеченням освіти є не лише центральні й місцеві органи виконавчої влади, але й органи місцевого самоврядування. Повноваження між ними чітко розподілені у взаємопов'язаних сферах освіти та бюджету й фінансів. На сьогодні ці владні повноваження визначено рядом законодавчих і нормативно-правових актів. Важливо зазначити, що згідно ст. 143 Конституції України, окремі повноваження органів виконавчої влади можуть передаватися органам місцевого самоврядування, що здійснюються в повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету чи шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків.

У законодавстві України гарантовано забезпечення доступності й безоплатності освіти на відповідній території, розвиток всіх видів освіти та вдосконалення мережі навчальних закладів. Разом із тим визначено, що місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування повноважень. Тож держава гарантує органам місцевого самоврядування достатню дохідну базу для забезпечення населення відповідними освітніми послугами.

Відтак, мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, виходячи із законодавчо встановленого рівня мінімальних соціальних потреб, з урахуванням економічного, соціального та природно-екологічного стану відповідних територій [5].

Значну увагу приділено обґрунтуванню перспективних напрямів фінансово-економічного забезпечення функціонування системи вищої освіти, що адекватні сучасній соціально-економічній ситуації та відповідають довгостроковим прогнозам технологічного розвитку. Доведено, що переважною більшістю закладів вищої освіти не повною мірою розкрито освітній потенціал, що виявляється, зокрема, у низькій результативності їхньої наукової діяльності.

Щодо сучасної системи фінансування закладів освіти, то можна спостерігати незбалансованість та деяку різноспрямованість інтересів держави та підприємств реального сектору щодо підготовки фахівців, неузгодженість їх стратегій.

Потрібно розширювати мережу каналів фінансування професійно-технічної освіти, яка повинна включати, крім інших, перелік компонентів.

Співвідношення між бюджетними та позабюджетними фінансовими ресурсами змінюється залежно

від наявності бюджетних ресурсів і напрямів реалізації державної політики у сфері освіти, темпів економічного розвитку, форми власності навчального закладу, співвідношення між державним та недержавним секторами економіки тощо [9].

Таким чином, розвиток освіти на регіональному рівні стає напрямом взаємодії центральних і регіональних структур державного управління з органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та перестає бути виключно справою держави. Обґрунтовано, що збільшення обсягів фінансування вищої освіти є необхідною, але недостатньою умовою для отримання високоякісних освітніх послуг і, відповідно, високого рівня конкурентоспроможності випускників закладів вищої освіти. Необхідно проводити низку кардинальних структурно-організаційних і фінансово-економічних заходів та змінювати методи управління в напрямі впровадження адаптивного управління й економіки знань.

Висновки. Визначено систему чинників впливу на форми фінансування освітньої діяльності, яка полягає у використанні методології збалансованої системи показників. Оцінювання здійснюють у двох аспектах: функціональний передбачає вимірювання динаміки прирощення та ступеня використання освітнього потенціалу території через індикатори, визначені за модифікованими проєкціями збалансованої системи показників; цільовий – визначення динаміки основних показників сталого розвитку. Такий підхід забезпечує комплексність оцінювання та враховує як безпосередній, так і опосередкований вплив результатів освітнього розвитку територіальних громад.

Виявлення державного пріоритету в розвитку перспективних освітніх систем та перегляду ролей і функцій держави у фінансуванні та організації освіти, залучення у сферу освіти позабюджетних коштів та здійснення податкового стимулювання інвестицій у межах реалізації механізму державно-приватного партнерства, використання у вирішенні проблеми освіти різних соціальних інститутів та взаємодії державних і регіональних структур управління з органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями перестає бути виключно справою держави.

Список використаних джерел:

1. Financing and deregulation in higher education (2013) / edited by J.Woźnicki, Warsaw. URL: http://pbc.biaman.pl/Content/27641/Financing_wersja_ostat.pdf.
2. Higher Education System Performance Framework 2014-2016, HEA/DES, Dublin, 2016. URL: <http://hea.ie/assets/uploads/2017/06/DES-System-Performance-Framework.pdf>.

- Jamil Salmi (1999). Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTLL/Resources/student_loans.pdf.
- Marianne Guille (2000). Students Loans in Europe An Overview. URL: https://www.etla.fi/PURE/StudentLoans_fullpaper.pdf.
- Pruvot E.B., Claeys-Kulik AL., Estermann T. Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe. 2015. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-20877-0_11.
- The European University Association. Public Funding Observatory. 2018. URL: <http://eua.be/activities-services/projects/eua-online-tools/public-funding-observatory-tool.aspx>.
- The European University Association (2018). University Efficiency Hub. Available at: <http://efficiency.eua.eu/about>.
- Thomas Estermann, Enora Bennetot Pruvot Financially Sustainable Universities II. 2011. URL: http://eua.be/Libraries/publications-homepage-list/Financially_Sustainable_Universities_II.pdf?sfvrsn=2.
- Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності. URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>
- Видатки за програмною класифікацією видатків та кредитування державного бюджету. Матеріали Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua>.
- Вища освіта в Україні : Статистична інформація Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
- Вища освіта в Україні: порядок денний для реформ / за заг. ред. Є. Б. Ніколаєва. Київ, 2017. 61 с.
- Індекси споживчих цін на товари та послуги. Статистична інформація Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
- Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. // Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
- Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. // Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
- Higher Education System Performance Framework 2014-2016, HEA/DES, Dublin, 2016. Available at: <http://hea.ie/assets/uploads/2017/06/DES-System-Performance-Framework.pdf>.
- Jamil Salmi (1999). Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience. Available at: http://siteresources.worldbank.org/INTLL/Resources/student_loans.pdf.
- Marianne Guille (2000). Students Loans in Europe An Overview. Available at: https://www.etla.fi/PURE/StudentLoans_fullpaper.pdf.
- Pruvot E.B., Claeys-Kulik AL., Estermann T. (2015) Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe. Available at: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-20877-0_11.
- The European University Association (2018). Public Funding Observatory. Available at: <http://eua.be/activities-services/projects/eua-online-tools/public-funding-observatory-tool.aspx>.
- The European University Association (2018). University Efficiency Hub. Available at: <http://efficiency.eua.eu/about>.
- Thomas Estermann, Enora Bennetot Pruvot (2011) Financially Sustainable Universities II. Available at: http://eua.be/Libraries/publications-homepage-list/Financially_Sustainable_Universities_II.pdf?sfvrsn=2.
- Stadnyi Ye. Kontseptualna model derzhavnoho finansuvannia VNZ za rezultatamy diialnosti. Available at: <https://cedos.org.ua/uk/articles/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>.
- Vydatky za prohramnoiu klasyfikatsiieiu vydatkiv ta kredytuvannia derzhavnoho biudzhetu. Materialy Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy. Available at: <http://www.treasury.gov.ua>.
- Vyshcha osvita v Ukraini : Statystychna informatsiia Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
- Vyshcha osvita v Ukraini: poriadok denniy dlia reform / za zah. red. Ye. B. Nikolaieva. Kyiv, 2017. 61 p.
- Indeksy spozhyvchykh tsin na tovary ta posluhy. Statystychna informatsiia Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
- Pro vyshchu osvitu: Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 № 1556-VII. // Kabinet Ministriv Ukrainy. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
- Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 № 889-VIII. // Kabinet Ministriv Ukrainy. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

References:

- Financing and deregulation in higher education (2013) / edited by J.Woźnicki, Warsaw. Available at: http://pbc.biaman.pl/Content/27641/Financing_wersja_ostat.pdf.