

**Тоточенко Т.В.**

Дніпровська академія неперервної освіти

## ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСУВАННЯ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ

*Досліджено сучасний стан фінансування системи післядипломної освіти в Україні. Основними джерелами фінансування післядипломної освіти є асигнування з бюджету. Фінансування освіти державою здійснюється на двох рівнях: державному та місцевому. Встановлено низький рівень фінансового забезпечення системи післядипломної освіти, який не перевищує 1% загального обсягу видатків на освіту Зведеного бюджету України, співвідношення часток державного та місцевих бюджетів практично не змінюється. У структурі видатків переважають видатки споживання, що впливає на якість та конкурентоспроможності освітніх послуг та ставить під сумнів реалізацію завдань Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Обмеженість фінансових ресурсів, необхідність підвищення якості освітніх послуг вимагають зміни підходів до фінансового забезпечення системи післядипломної освіти, вдосконалення механізмів її фінансування. На законодавчому рівні врегульоване питання міжбюджетних відносин: видатки на післядипломну освіту здійснюються з державного та місцевих бюджетів. Децентралізація структури розподілу коштів, передача повноважень місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування дає змогу врахувати потреби регіону і конкретного споживача освітніх послуг. Доведена неефективність фінансового забезпечення коштами субвенції з державного бюджету, яка була надана закладам післядипломної освіти для здійснення підвищення кваліфікації педагогічних працівників у рамках реалізації реформи середньої освіти «Нова українська школа». Проведено аналіз методів державного фінансування. Традиційним і найбільш поширеним в Україні є кошторисний метод. Перспективним методом визначено фінансування за результатами діяльності. Впровадження фінансування за результатами діяльності вимагає розробки комплексу показників освітньої та фінансово-господарської діяльності, які стануть індикаторами для визначення обсягів фінансування, та механізму формування обсягів фінансового забезпечення. Розробка комплексу таких показників для закладів післядипломної освіти потребує подальшого дослідження.*

**Ключові слова:** механізм фінансування, джерела фінансування, видатки на освіту, державний бюджет, субвенція, методи фінансування.

**Постановка проблеми.** Стратегічними завданнями освітньої політики в Україні є підвищення якості освітніх послуг, вихід на ринок світових освітніх послуг та розширення міжнародного співробітництва. Дослідження механізмів державного управління освітою, зокрема визначення напрямів вдосконалення механізмів її фінансування, є нині актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання фінансового забезпечення освіти та вдосконалення механізмів фінансування освіти в Україні розглядали О. Баранецька, Я. Бучковська, І. Каленюк, Н. Коверник, О. Коцовська, О. Падалка, О. Поступна, В. Сиченко та інші.

Механізми фінансування освітньої галузі зазнають змін під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів, відбувається пошук нових підходів до фінансування освіти державою, тому проблема

вдосконалення механізмів фінансування, в тому числі післядипломної освіти є актуальною.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження сучасного стану фінансування та шляхів вдосконалення механізмів фінансування системи післядипломної освіти України з метою підвищення якості та конкурентоспроможності освітніх послуг.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сучасному етапі реалізації освітньої політики в Україні науковці, фахівці-практики приділяють увагу питанню вдосконалення механізмів фінансування освітньої галузі. Фінансове забезпечення становить першооснову фінансового механізму державного управління освітою.

З прийняттям в 2017 році Закону України «Про освіту» [5] відбулися зміни у фінансовому забезпеченні закладів освіти. Так, ст. 78 Закону

визначено: «Держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 відсотків валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством». Водночас основним джерелом фінансування освіти нині залишаються асигнування з бюджету. На думку О. Поступної, бюджетне фінансування є найважливішим важелем впливу держави як на всю систему, так й на окремі освітні заклади [12].

Як зазначає О. Падалка, важливим показником розвитку освіти та місця, яке надається освіті в країні, є «частка видатків на освіту в структурі валового внутрішнього продукту країни». Критичним вважається рівень витрат на освіту в розмірі 5% валового внутрішнього продукту [9].

Аналіз даних за 2014–2018 рр. свідчить про зростання абсолютного обсягу видатків на освіту в Україні (табл. 1).

Таблиця 1  
Динаміка інвестицій в освіту в Україні у 2014–2018 рр.

Рік	Номінальний ВВП, млн грн	Видатки на освіту – зведений бюджет, млн грн	Видатки, у % до ВВП
2014	1 566 728,0	100 109,5	6,39
2015	1 979 458,0	114 193,5	5,77
2016	2 383 182,0	129 437,7	5,43
2017	2 982 900,0	177 915,8	5,96
2018	3 558 706,0	210 032,3	5,90

Примітка: розраховано за даними [2, с. 34; 3, с. 36; 15]

Зростання обсягу видатків на освіту О. Падалка і І. Каленюк пов'язують з «об'єднанням потоків державного і приватного сектора» [9]. Розрахунково-касове обслуговування закладів освіти, які отримують асигнування з бюджету, здійснюється через Державну казначейську службу. Таким чином, обсяг видатків бюджету фактично збільшується на величину коштів, отриманих як плата за навчання, проживання в гуртожитках, оренду приміщень та інших послуг. При цьому не забезпечується мінімальний розмір фінансування державою, який встановлено законодавством.

Фінансування освіти державою, в тому числі післядипломної, здійснюється на двох рівнях: державному та місцевому. Такий двоканальний механізм фінансування регламентується ст. 82 Бюджетного Кодексу України, згідно з якою «видатки на освіту частково передаються на виконання місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання» [4].

Протягом 2014–2018 рр. спостерігається незначне зростання частки місцевих бюджетів у загальному обсязі видатків на освіту (табл. 2).

Таблиця 2  
Динаміка видатків місцевих бюджетів на освіту в 2014–2018 рр.

Рік	Видатки на освіту Зведеного бюджету України, млн грн	З них видатки обласних та районних бюджетів, бюджетів міст, об'єднаних територіальних громад	
		млн грн	%
2014	100 109,5	71 431,7	71,4
2015	114 193,5	84 007,8	73,4
2016	129 437,7	94 611,2	73,1
2017	177 915,8	136 618,5	76,8
2018	210 032,3	165 708,0	78,9

Примітка: розраховано за даними [2, с. 183; 3, с. 185]

Зростання відносного обсягу видатків із місцевих бюджетів пов'язане з передачею повноважень до органів місцевого самоврядування та наданням трансфертів у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію реформи загальної середньої освіти «Нова українська школа».

Післядипломна освіта є одним із ключових показників забезпечення конкурентоспроможності національної економіки.

Обсяг видатків на післядипломну освіту протягом 2014–2018 рр. поступово зростає, однак вони не перевищують 1% загального обсягу видатків на освіту Зведеного бюджету. Співвідношення часток Державного та місцевих бюджетів практично не змінюється, незначне зростання частки місцевих бюджетів до 40,5% спостерігається в 2018 р. (табл. 3).

Система фінансування освіти в Україні, як зазначають Я. Бучковська, О. Баранецька, В. Сиченко, передбачає «виділення коштів за захищеними статтями» та «мінімальне забезпечення поточних видатків, що дозволяє підтримати наявні умови навчання та не дає можливості суттєвого оновлення матеріально-технічної бази» [1; 13]. При цьому морально застарівають засоби навчання, програмне забезпечення, фізично зношуються основні фонди, збільшується кількість будівель, які потребують ремонту та реконструкції.

Аналіз структури видатків Зведеного бюджету України на освіту за 2016–2018 рр. показав, що поточні видатки становлять понад 90%, в тому числі видатки на оплату праці – 47,8% від загального обсягу видатків у 2016 р. та 56,6%

Динаміка видатків на післядипломну освіту в Україні в 2014–2018 рр.

Рік	Видатки на освіту, млн грн	Видатки на післядипломну освіту		з них:			
		млн грн	%	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
				млн грн	%	млн грн	%
2014	100 109,5	893,1	0,9	539,8	60,4	353,3	39,6
2015	114 193,5	952,5	0,8	589,6	61,9	362,9	38,1
2016	129 437,7	1 058,9	0,8	677,0	63,9	381,9	36,1
2017	177 915,8	1 408,3	0,8	884,8	62,8	523,5	37,2
2018	210 032,3	1 680,0	0,8	999,5	59,5	680,5	40,5

Примітка: розраховано за даними [2, с. 159, 184; 3, с. 161, 185]

у 2018 р., обсяг капітальних видатків поступово зменшуються від 8,9% у 2016 р. до 7,3% у 2018 р. [3, с. 139–140].

Водночас згідно з Національною стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. [16] для здійснення стабільного розвитку національної системи освіти необхідно забезпечити в післядипломній освіті «реалізацію сучасних технологій професійного вдосконалення та підвищення кваліфікації відповідно до вимог інноваційного розвитку освіти, випереджувального характеру підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних і керівних кадрів відповідно до потреб реформування системи освіти та викликів сучасного суспільного розвитку». Це можливо лише за наявності відповідної матеріально-технічної бази закладів післядипломної освіти, оновлення засобів навчання та програмного забезпечення з урахуванням вимог часу, підвищення професійного рівня їх фахівців.

Обмеженість фінансових ресурсів держави, необхідність підвищення якості освітніх послуг вимагають зміни підходів до фінансового забезпечення системи післядипломної освіти, вдосконалення механізмів її фінансування.

На думку В. Сиченка, важливим кроком у вдосконаленні механізмів фінансування освіти є «перехід до децентралізованої структури розподілу бюджетних коштів» [14].

За останні роки на законодавчому рівні врегульоване питання міжбюджетних відносин, а саме розмежування видатків між бюджетами. Так, Бюджетним Кодексом визначено, що видатки на оплату послуг із підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення здійснюються з державного бюджету, на умовах регіонального замовлення – з місцевих бюджетів [4].

З огляду на територіальну організацію системи післядипломної освіти в Україні, повноваження місцевих органів влади, органів місцевого само-

врядування щодо розподілу видатків дає змогу врахувати як потреби регіону, так і конкретного споживача освітніх послуг, пріоритети та напрями розвитку закладів післядипломної освіти, що здійснюють підвищення кваліфікації, перепідготовку та стажування фахівців регіону. Передача повноважень органам місцевого самоврядування дала змогу підвищити гнучкість механізму фінансування та адаптацію закладів післядипломної освіти до змін середовища.

О. Коцовська базовою складовою частиною фінансового механізму на регіональному рівні вважає «саме повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що розподілені між ними у взаємопов'язаних сферах – освіті та фінансах» [8].

У рамках реалізації державної політики реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» заклади післядипломної педагогічної освіти протягом 2018–2019 рр. здійснювали підвищення кваліфікації педагогічних працівників. Зрозуміло, що ключовим фактором успішності реформи є фінансове забезпечення. З метою максимального наближення надання публічних послуг до безпосереднього споживача урядом спрямовано субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам. Кабінетом Міністрів України розроблено порядок та умови надання субвенції [11]. Однак у процесі розподілу субвенції між регіонами Міністерством освіти і науки не враховано їхні потреби на здійснення видатків, що призвело в одних регіонах до незабезпеченості місцевих бюджетів відповідними коштами субвенції, в інших – до залишків коштів на рахунках.

Крім того, порядком використання коштів субвенції для закладів післядипломної освіти передбачені лише поточні видатки, капітальні видатки (видатки розвитку), які можна було б спрямувати на придбання сучасних засобів навчання, не передбачені. Як наслідок, повернення до доходу державного бюджету України лише в 2018 р.

коштів в сумі 45,57 млн грн, що становить 32% виділених коштів.

Методи фінансування є складниками фінансового механізму державного управління освітою. Державне фінансування може здійснюватися такими методами: кошторисний, нормативний, за результатами діяльності та програмно-цільовий.

Традиційним і найбільш поширеним в Україні є кошторисний метод, який базується на виділенні державою коштів відповідно до затвердженого кошторису закладу. Варто звернути увагу на недосконалість кошторисного методу в процесі визначення обсягів видатків. По-перше, під час формування кошторисів застосовується загальний підхід для всіх закладів системи освіти (дошкільної освіти, загальної середньої освіти, професійної освіти, позашкільної освіти, вищої та післядипломної освіти) без урахування специфіки діяльності закладів. По-друге, незважаючи на процес планування видатків на наступний фінансовий рік «знизу» (заклад післядипломної освіти надає потреби на наступний фінансовий рік, враховуючи при цьому витрати заробітну плату, оплату енергоносіїв, придбання витратних матеріалів, основних засобів тощо), цифри зазнають коригування на макроекономічному рівні з урахуванням можливостей бюджетів, тобто прогнозованого рівня доходів. Як правило, обсяги видатків у бюджетних запитах розраховуються шляхом множення суми видатків минулого фінансового року на прогнозований індекс інфляції. При цьому не завжди враховуються об'єктивні потреби закладу, наприклад, у придбанні основних засобів, програмного забезпечення, оновлення бібліотечного фонду, проведення ремонтів приміщень, підвищення кваліфікації педагогічного та науково-педагогічного складу. Крім того, в умовах обмеженості коштів бюджету в процесі розподілу видатків органам виконавчої влади доводиться вирішувати питання їх пріоритетності.

Тісний зв'язок фінансового забезпечення з прогнозованими доходами бюджетів на наступний фінансовий рік негативно впливає на стабільність та сталий розвиток закладів післядипломної освіти.

Основою програмно-цільового методу фінансування є наявність програми з чітко визначеними цілями і виконавцями. Використання програмно-цільового методу фінансування дає змогу перейти від простого утримання закладів до надання споживачеві якісних освітніх послуг, підвищити ефективність використання бюджет-

них коштів. Крім того, головна перевага зазначеного методу полягає в щорічному аналізі витрат на основі показників результативності програми. На жаль, нині потребує вдосконалення механізм визначення показників ефективності та відбору бюджетних програм для фінансування.

Нормативний метод передбачає врахування системи встановлених нормативів для визначення обсягів фінансування. В умовах нестабільності економіки, обмеженості ресурсів фінансування фактично здійснюється за показниками минулого року з урахуванням індексу інфляції.

Перспективним методом можна вважати фінансування за результатами діяльності. І. Каленюк актуальним напрямом вдосконалення механізмів фінансування освіти вважає «побудову таких механізмів, які б врахували результати діяльності навчальних закладів» [6].

Водночас впровадження фінансування закладів післядипломної освіти за результатами діяльності вимагає розробки комплексу показників освітньої та фінансово-господарської діяльності та механізму формування обсягів фінансового забезпечення. Розробка комплексу показників, які стануть індикаторами для визначення обсягів фінансування закладів післядипломної освіти, потребує подальшого дослідження.

**Висновки.** Отже, сучасний стан фінансування післядипломної освіти в Україні в умовах обмеженості фінансових ресурсів держави, необхідності підвищення якості освітніх послуг потребує зміни підходів до фінансового забезпечення та вдосконалення механізмів фінансування системи післядипломної освіти.

Важливими кроками у вирішенні питання ефективності фінансового забезпечення закладів післядипломної освіти як складника механізму фінансування стали врегулювання питання міжбюджетних відносин та передача повноважень щодо розподілу видатків органам місцевого самоврядування, що дало змогу підвищити гнучкість механізму фінансування та адаптацію закладів післядипломної освіти до змін середовища.

Вдосконалення методів фінансування дасть змогу підвищити ефективність державного фінансування та сприятиме сталому розвитку закладів післядипломної освіти. Перспективним напрямом можна вважати перехід до фінансування за результатами діяльності. Розробка комплексу показників результатів діяльності, які стануть індикаторами для визначення обсягів фінансування закладів післядипломної освіти, потребує подальшого дослідження.

Список літератури:

1. Бучковська Я.Г., Баранецька О.В. Фінансування освіти в Україні: стан і перспективи. *Університетські наукові записки*. 2017. № 4. С. 259–271.
2. Бюджет України 2016: Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. Київ, 2017. 315 с.
3. Бюджет України 2018: Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. Київ, 2019. 310 с.
4. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI зі змінами. URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 14.05.2020).
5. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 28.04.2020).
6. Каленюк І.С. Напрями трансформації механізмів фінансування освіти в сучасному світі. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 1 (29). С. 24–36.
7. Касич А.О., Циган В.А. Особливості фінансування вищої освіти в Україні та інших країнах світу. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2587> (дата звернення: 07.05.2020).
8. Коцовська О.С. Механізм фінансового забезпечення освіти: правові засади розподілу владних повноважень закладів. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 9–10 (23). С. 72–78.
9. Падалка О.С. Економіка освіти та управління : посібник. Київ : Педагогічна думка, 2012. 184 с.
10. Попович Л.О. Загальні аспекти механізму фінансування вищих навчальних закладів. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2017. № 1. С. 228–240.
11. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 р. № 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF> (дата звернення: 28.04.2020).
12. Поступна О.В. Механізм державного управління вищою освітою. *Стратегічні пріоритети: наук.-аналіт. збірник Національного інституту стратегічних досліджень*. 2010. № 1. С. 107–111.
13. Сиченко В.В. Державні механізми фінансування освітніх закладів. *Теорія і практика державного управління*. 2008. Вип. 4 (23). С. 239–244.
14. Сиченко В.В. Економічна необхідність децентралізації фінансування вищих навчальних закладів. *Публічне управління в забезпеченні устойчивого розвитку країни* : сборник тезисов научно-практической конференции с международным участием (в пределах Третьей ежегодной научно-образовательной выставки «Публичное управление XXI», приуроченной ко Всемирному дню науки, 24 ноября 2016 г.). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/index.html> (дата звернення: 14.05.2020).
15. Ставки, індекси, тарифи. URL: <https://index.minfin.com.ua/> (дата звернення: 27.04.2020).
16. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> (дата звернення: 28.04.2020).

**Totochenko T.V. IMPROVEMENT OF FUNDING MECHANISMS FOR POSTGRADUATE EDUCATION**

*The article reveals the study of the current state of financing the system of postgraduate education in Ukraine. The main sources of funding for postgraduate education are budget allocations. The state allocates funding for education at two levels: national and local. A low level of financial support for the postgraduate education system has been established: it does not exceed 1 percent of the total amount of expenditure budget on education of the Consolidated Budget of Ukraine; the ratio of shares of national and local budgets is almost unchanged. Consumption expenditures are dominant in the expenditure structure; it affects the quality and competitiveness of educational services and undermines the implementation of the National Strategy for Education Development in Ukraine until 2021. Limited financial resources and the need to improve the quality of educational services require changing the approaches to the financial support of postgraduate education, improving the mechanisms of its funding. The issue of inter-budgetary relations is regulated at the legislative level: all the expenditures on postgraduate education are made from the national and local budgets. Decentralization of the structure of budget allocation as well as transfer of powers to local authorities and local governments make it possible to take into account the needs of the region and the educational service consumer. We have proved the inefficiency of financial support with a subvention from the national budget given to postgraduate education institutions for the teachers' training while implementing secondary education reform "The New Ukrainian School". The methods of state financing have been analyzed. The budget control method is the most traditional and the most accepted in Ukraine. Financing by the results of activities is supposed to be a promising method. The introduction of financing by the results of activities requires developing a set of indicators of educational, financial and economic activities as indicators to determine funding allocations and the mechanism for forming the amount of financial backstop. Developing the set of such indicators for postgraduate education institutions requires further research.*

**Key words:** financing mechanism, sources of financing, education expenditures, state budget, subvention, methods of financing.