

УДК 378.07.014.543.1

<https://doi.org/10.33989/2075-146x.2021.28.250326>

**ІГОР ВЕРБОВСЬКИЙ**

ORCID: 0000-0001-7202-3429

Житомирський державний університет імені Івана Франка

## **УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДОМ ВИЩОЇ ОСВІТИ: МІЖНАРОДНЕ ТА ФІНАНСОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ**

---

У статті висвітлено основні питання міжнародного та фінансового регулювання управління закладом вищої освіти. Здійснено аналіз фінансового забезпечення закладів державної, комунальної та приватної форм власності відповідно до їх автономії. Проаналізовано поняття індикатора державних видатків у розрахунку на одного здобувача вищої освіти для оцінювання фінансування управління закладами вищої освіти та здійснено порівняльний аналіз фінансового забезпечення країн Європи. Проаналізовано законодавство України та окремих країни світу щодо фінансового забезпечення закладів вищої освіти. Встановлено важливість впровадження моделі фінансування закладів вищої освіти за результатами їх діяльності та визначено, що відповідно до положень Бюджетного кодексу України, обсяг видатків державного бюджету на вищу освіту розподіляється між закладами вищої освіти на основі формули, яка розробляється Міністерством освіти і науки України та затверджується Кабінетом Міністрів України. Запропоновано шляхи удосконалення управління фінансами закладів вищої освіти України.

***Ключові слова:** управління закладом вищої освіти, фінансове регулювання, кошти державного бюджету, автономія закладу вищої освіти, перелік платних послуг, кошти фізичних та юридичних осіб, модель фінансування закладу вищої освіти*

**Постановка проблеми.** Сучасні глобальні тенденції та напрямки реформування управління закладом вищої освіти пов'язані із поширенням процесів децентралізації регулювання, диверсифікації механізмів та джерел фінансування системи вищої освіти. Міжнародна практика управління вищою освітою направлена на встановлення гнучких механізмів управління закладами, зокрема, стимулюючими та економічними методами. Вибір таких механізмів залежить від типів освітніх програм, форми права власності закладу вищої освіти, чисельності та категорій здобувачів вищої освіти, а також від специфіки закладу, працевлаштованості його випускників тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аспекти правового забезпечення якості вищої освіти стали об'єктом дослідження таких вчених, як К. Гнезділова, С. Кушнір, М. Легенький, В. Луговий, Т. Лукіна, О. Мельничук, І. Орловська, Н. Селезньова, О. Чемерис, І. Шаркова тощо.

Правовою основою функціонування вищої освіти в Україні є: Конституція України, Закон України «Про освіту», Закон України «Про вищу освіту», постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, укази Президента України, накази, листи, розпорядження Міністерства освіти і науки тощо.

**Метою статті** є дослідження міжнародного та фінансового регулювання управління закладом вищої освіти.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні заклади вищої освіти поділяються на заклади державної, комунальної та приватної форм власності. На підставі такої класифікації визначається як формування фінансового механізму закладу вищої школи, так і форми фінансового забезпечення.

У нашій державі одним із основних джерел фінансування державних закладів вищої освіти є кошти бюджетів різних рівнів. Відповідно до ч. 1 статті 71 Закону України «Про вищу освіту» фінансування вказаних вище закладів здійснюється за рахунок коштів державного бюджету (*Про вищу освіту...*, 2014). Таке фінансування здійснюється на умовах державного замовлення на оплату послуг з підготовки фахівців, а також науково-педагогічних та наукових кадрів. Крім того, заклади вищої школи можуть фінансуватися за рахунок інших джерел, не заборонених національним законодавством: плата за надання освітніх послуг, надходження від грантів, виконання науково-дослідних робіт (державних та госпрозрахункових), орендна плата, благодійні кошти тощо. Проте, необхідно зауважити, що закладам необхідно дотримуватися принципів цільового та ефективного використання коштів, а також публічності та прозорості у прийнятті рішень. Отримані додаткові кошти можуть бути спрямовані тільки на здійснення статутної діяльності закладу вищої школи у відповідності до вимог чинного законодавства.

Державні заклади вищої освіти мають звичайно меншу автономію, ніж приватні. Бюджетні організації підконтрольні багатьом органам державної влади та їх підприємствам, установам та організаціям. Так, Фонд державного майна України проводить конкурси на право оренди державного нерухомого майна, що знаходиться

на балансі закладів вищої освіти державної форми власності, Державна казначейська служба України контролює кожний платіжний документ і у разі наявності підстав може не дозволити здійснити відповідний платіж, Міністерство освіти і науки України забезпечує заклади вищої освіти фінансовими ресурсами для забезпечення їх діяльності та розвитку.

Бюджетні організації в Україні не мають права на власний розсуд розпоряджатися отриманими понад державне замовлення коштами від здійснення господарської діяльності. Держава чітко регламентує перелік платних послуг, які можуть надаватися закладами вищої освіти, що належать до державної і комунальної форми власності. Перелік таких послуг регулюється Постановою Кабінету Міністрів України № 796 від 27 серпня 2010р. «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» (*Про затвердження переліку...*, 2010).

Для оцінювання фінансового забезпечення управління закладами вищої освіти використовується індикатор державних видатків у розрахунку на одного здобувача вищої освіти. Проаналізувавши позицій України за даним показником з країнами Європи (Центральної і Східної) стає очевидним, що в нашій державі рівень видатків на 1 студента, а це 3777,5 дол. за паритетом купівельної спроможності, недостатній. Україна, випереджаючи Болгарію, Молдову та Білорусь поступається країнам Балтійського регіону, Польщі, Чехії, Словаччині, Словенії та іншим державам. Причинами такого низького рівня фінансового забезпечення українських закладів вищої освіти є її масовий характер, що позначається на кількості здобувачів вищої освіти та закладів вищої школи (Семенець, 2017).

Звичайно закладам вищої освіти дозволено готувати фахівців на контрактній основі за кошти фізичних та юридичних осіб, що створює основу для їх самофінансування. Визначення державою механізму формування закладами вищої освіти, що є надавачами платних освітніх послуг, мінімального розміру плати за навчання для здобуття вищої освіти (індикативна собівартість) посилює таку фінансову автономію. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 191 від 3 березня 2020р. «Деякі питання запровадження індикативної собівартості» формування мінімального розміру плати за навчання є обов'язковим для надавачів освітніх послуг у сфері вищої освіти, що здійснюють навчання на умовах державного (регіонального) замовлення та/ або за рахунок цільових пільгових державних кредитів, причому незалежно від форми власності такого закладу (*Деякі питання запровадження індикативної собівартості*, 2020).

Проте, карантинні обмеження посилили економічну кризу в нашій державі, знизилася реальна платоспроможність населення, а тому заклади вищої школи не можуть істотно підвищувати плату за навчання. Крім того, необхідно враховувати, що зростання собівартості підготовки фахівця зумовлено збільшенням фонду оплати праці штатних працівників, нарахування на неї та зростання цін на комунальні послуги (складають, як правило, фактично весь бюджет закладу вищої освіти).

На сьогоднішній день заклади вищої освіти практично не отримують від держави достатніх фінансових ресурсів для забезпечення розвитку, а тому останнім необхідно дати можливість не тільки заробляти, але й вільно використовувати кошти.

Для нашої країни вкрай важливим стало впровадження моделі фінансування закладу вищої освіти за результатами його діяльності. Так, з 2020 р., відповідно до положень Бюджетного кодексу України, обсяг видатків державного бюджету на вищу освіту розподіляється між закладами вищої освіти на основі формули. Остання розробляється Міністерством освіти і науки України, яке забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Зокрема, формула включає такі параметри: кількість здобувачів вищої освіти за рівнями вищої освіти та спеціальностями і співвідношення вартості освітніх послуг; рівень результатів зовнішнього незалежного оцінювання вступників; показники якості освітньої і наукової діяльності закладу вищої освіти (*Бюджетний кодекс України*, 2010).

На думку Л. Яременко, вказані нововведення щодо фінансування закладів вищої школи за формулами зробить розподіл фінансування більш прозорим та надасть можливість об'єктивно оцінювати якість їх діяльності (Яременко, 2019).

Досвід зарубіжних країн світу щодо функціонування систем вищої освіти свідчить про перехід від централізованого управління освітньої системи до розширення автономізації закладів вищої освіти (Вербовський, 2021).

У переважній більшості країн світу сформована власна модель фінансової автономії (управління) суб'єктів господарювання, що надають послуги в сфері вищої освіти. Виділяють такі види фінансової автономії закладів вищої школи як повна, часткова та мінімальна. Так, більшість закладів вищої освіти у світі здійснюють свою діяльність у межах моделі часткової автономії, яка передбачає часткове фінансування за рахунок коштів держави, а заклад може вільно розпоряджатися додатковими фінансовими ресурсами. Правосуб'єктність закладів вищої освіти в окремих країнах є істотно різною і залежить від конкретного обсягу повноважень та обмежень.

Доцільно звернути увагу, що за умов мінімальної фінансової автономії заклад вищої освіти повністю забезпечується фінансовими ресурсами, зокрема, майном за рахунок бюджетних коштів і не має права на власний розсуд розпоряджатися додатковими фінансовими ресурсами.

Результатом політики ЄС щодо автономізації закладів вищої освіти стало закріплення у Лісабонському договорі від 13 грудня 2007 року (*Лісабонський договір, 2007*) чотирьох видів автономії:

- 1) академічної – у сфера освітньої діяльності;
- 2) фінансової – управління та розпорядження фінансовими ресурсами тощо;
- 3) організаційної – надання права на визначення структури закладу вищої освіти, вибори ректора тощо;
- 4) кадрової – самостійного добору і розстановки кадрів.

Для кожного виду автономії актами європейських інституцій та національним законодавством країн-членів ЄС встановлені показники, які визначають її рівень. Наприклад, показниками для сфери фінансового регулювання управління закладу вищої освіти є можливість отримувати прибуток та/ або кредитування, можливість набуття права власності на нерухомість тощо.

Доцільно звернутися до досвіду Великої Британії щодо врахування вищезазначених критеріїв між закладами. Розрахунок обсягів фінансового забезпечення поточної діяльності виконує спеціальна Рада з фінансування закладів вищої освіти (HEFCE). Основою для цього є чотири групи спеціальностей:

- точні та природничі науки, медичні та ветеринарні спеціальності;
- технологічні та інженерні спеціальності;
- спеціальності, що потребують лабораторного обладнання;
- спеціальності, які не потребують лабораторного обладнання.

Для кожної із наведених вище груп спеціальностей розраховується базовий або стандартний обсяг фінансового забезпечення кожного закладу вищої освіти. Фінансування залежить від чисельності та категорій здобувачів вищої освіти денної форми, спеціальностей, а також специфіки закладу (Каленюк, 2017).

Цікавим є досвід Сполучених Штатів Америки, у яких фінансове регулювання управління закладом вищої освіти здійснюється за результатами діяльності. Проте, важливо зауважити, що формули результативного фінансування практично у кожному штаті встановлюються власні, які ще і постійно модернізуються. Така політика ускладнює введення стимулюючих механізмів виділення державою фінансових ресурсів, оскільки основою для цього є показники успішності (Каленюк, 2017).

Необхідно зауважити, що в кінці ХХ ст. – початку ХХІ ст. тенденція фінансової автономії закладів вищої освіти та диверсифікації джерел фінансування системи вищої школи в цілому набула поширення практично у переважній більшості країн світу, особливо у високорозвинених.

Л. Яременко пропонує такі шляхи удосконалення управління фінансами закладів вищої освіти в Україні:

- 1) збереження державного фінансування як основного джерела забезпечення і функціонування закладу вищої освіти, при обов'язковому запровадженню базового рівня бюджетного фінансування;
- 2) розробка формули основного та додаткового фінансування, яка буде об'єктивно та прозоро оцінювати якісні показники діяльності закладу вищої освіти;
- 3) стимулювання збільшення приватних інвестицій прикладних наукових досліджень, як одного із шляхів позитивного впливу на стан науково-дослідної діяльності закладу вищої освіти;
- 4) збереження системи освітнього кредитування, як одного з напрямків збільшення обсягів фінансових ресурсів закладу вищої освіти. Метою системи освітнього кредитування є забезпечення доступності вищої освіти для широких верств населення (Яременко, 2019).

Отже, для успішного функціонування системи вищої освіти необхідно забезпечити її фінансовими ресурсами в достатніх обсягах. На нашу думку, цілком реальним додатковим фінансуванням вищої освіти в Україні мають стати надходження коштів від наукової, науково-дослідної та інноваційної діяльності, а також у разі розширення сфери надання освітніх послуг.

Враховуючи вищевказані зміни у механізмі фінансування та використання бюджетних коштів, нові підходи до фінансового регулювання управління закладом вищої освіти зміцнять позицію української системи вищої освіти на міжнародному ринку освітніх послуг.

**Висновки.** Як бачимо, фінансовому управлінню в Україні притаманна модель мінімальної автономії. Заклади вищої освіти державної і комунальної форми власності керуються лише системою фінансових нормативів, доведених компетентними органами управління вищою школою. Вони не можуть самостійно розширяти перелік надання освітніх послуг, а тому і позбавлені економічних стимулів. Управління фінансами буде ефективним лише тоді, коли керівник або уповноважений орган закладу вищої освіти зможе приймати рішення щодо використання фінансових ресурсів. Аналіз міжнародного та українського законодавства щодо механізмів фінансування та використання бюджетних коштів, нових підходів до фінансового регулювання управління закладом вищої освіти дав змогу нам з'ясувати, що такі зміни зміцнять позицію української системи вищої освіти та міжнародного ринку освітніх послуг.

Перспективу подальших досліджень вбачаємо у правових засадах державного управління закладом вищої освіти в Україні.

### Список використаних джерел

- Бюджетний кодекс України. (2010): № 2456-VI від 08.07.2010. Взято з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
- Вербовський, І. А., Рудницька, О. П., Семенюк, Т. В. (2021). Правове регулювання управління закладом вищої освіти міжнародним та зарубіжним законодавством. *Юридичний науковий електронний журнал*, 3, 187-190. Взято з <http://www.lsej.org.ua/index.php/ostannij-vipusk>
- Деякі питання запровадження індикативної собівартості. (2020): Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 р. № 191. Взято з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/191-2020-%D0%BF#Text>
- Каленюк, І. С. (2017). Напрями трансформації механізмів фінансування освіти в сучасному світі. *Демографія та соціальна економіка*, 1 (29), 24-36.
- Лісабонський договір (договір про реформування Європейського Союзу): від 13.12.2007 р. Взято з [https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/lisbon\\_treaty.pdf](https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/lisbon_treaty.pdf)
- Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Взято з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
- Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р. № 796. Взято з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-%D0%BF#Text>
- Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Взято з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
- Семенець, Ю. О. (2017). Аналіз стану фінансування системи вищої освіти в Україні. *Інтернаука. Економічні науки*, 5, 77-83.
- Яременко, Л. (2019). Сучасні тенденції нової моделі фінансування системи вищої освіти України. *Вісник ЖДТУ. Економіка, управління та адміністрування*, 1 (87), 212-214.

### References

- Biudzhetni kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]*. (2010). № 2456-VI vid 08.07.2010. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> [in Ukrainian].
- Deiaki pytannia zaprovadzhennia indykatyvnoi sobivartosti [Some issues of introducing indicative cost]*. (2020). Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.03.2020 r. № 191. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/191-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
- Kalenyuk, I. S. (2017). Napriamy transformatsii mekhanizmiv finansuvannia osvity v suchasnomu sviti [Directions of transformation of mechanisms of financing of education in the modern world]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika [Demography and social economy]*, 1 (29), 24-36 [in Ukrainian].
- Lisabonskyi dohovor [Lisbon Treaty]* (dohovor pro reformuvannia Yevropeiskoho Soiuzu) vid 13.12.2007 r. Retrieved from [https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/lisbon\\_treaty.pdf](https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/lisbon_treaty.pdf) [in Ukrainian].
- Pro osvitu [About education]*: Zakon Ukrainy vid 05.09.2017 r. № 2145-VIII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukrainian].
- Pro vyshchu osvitu [About higher education]*: Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 r. № 1556-VII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].
- Pro zatverdzhennia pereliku platnykh posluh, yaki mozhut nadavatysia zakladamy osvity, inshymy ustanovamy ta zakladamy systemy osvity, shcho nalezhat do derzhavnoi i komunalnoi formy vlasnosti [About the statement of the list of paid services which can be rendered by educational institutions, other establishments and establishments of system of education belonging to the state and municipal form of ownership]*: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27.08.2010 r. № 796. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
- Semenets, Yu. O. (2017). Analiz stanu finansuvannia systemy vyshchoi osvity v Ukraini [Analysis of the state of financing of the higher education system in Ukraine]. *Internauka. Ekonomichni nauky [Interscience. Economic sciences]*, 5, 77-83 [in Ukrainian].
- Verbovskiy, I. A., Rudnytska, O. P., & Semeniuk, T. V. (2021). Pravove rehuliuвання upravlinnia zakladom vyshchoi osvity mizhnarodnym ta zarubizhnym zakonodavstvom [Legal regulation of higher education institution management by international and foreign legislation]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal [Legal*

*scientific electronic journal*], 3, 187-190. Retrieved from <http://www.lsej.org.ua/index.php/ostannij-vipusk> [in Ukrainian].

Yaremenko, L. (2019). Suchasni tendentsii novoi modeli finansuvannia systemy vyshchoi osvity Ukrainy [Current trends in the new model of financing the higher education system of Ukraine]. *Visnyk ZhDTU. Ekonomika, upravlinnia ta administruvannia [Bulletin of ZhSTU. Economics, management and administration]*, 1 (87), 212-214 [in Ukrainian].

**VERBOVSKYI I.**

Zhytomyr Ivan Franko State University, Ukraine

**HIGHER EDUCATION ESTABLISHMENT MANAGEMENT: INTERNATIONAL AND FINANCIAL REGULATION**

The article highlights the main issues of international and financial regulation of the higher education establishment management. The study analyses the financial support of state, municipal and private establishments according to their autonomy. It indicates that one of the main funding sources for state higher education establishments in Ukraine is funds from various budget levels. The paper points out that higher education establishments can be financed from the other sources that are not prohibited by national legislation: payment for the educational services, grant income, research, rent, charitable funds, etc. The research also determines that establishments need to conform to the principles of targeted and effective use of funds, as well as publicity and transparency in decision-making. The previously received additional funds can only be used to carry out the statutory activities of a higher education establishment following the requirements of current legislation. The paper investigates the concept of government spending indicator per student to assess the financing of higher education establishments management, and a comparative analysis of the financial support of European countries. The article figures out the legislation of Ukraine and individual countries of the world regarding the financial support of higher education establishments. It establishes the importance of implementing a financing model of higher education establishments based on the results of their activities and determines that in accordance with the provisions of the Budget Code of Ukraine, the amount of state budget expenditures on higher education is distributed among higher education establishments based on a formula developed by the Ministry of Education and Science of Ukraine and approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. It highlights the main parameters of the formula, namely, the number of students by levels of higher education and subject areas, and the ratio of the educational services' cost; the level of results of students' external independent evaluation; the quality indicators of educational and scientific activities of higher education establishments. The research suggests ways to improve the financial management of higher education establishments in Ukraine.

**Key words:** *autonomy of a higher education establishment, a financing model of higher education establishment, financial regulation, funds of individuals and legal entities, higher education establishment management, list of paid services, state budget funds*

Стаття надійшла до редакції 28.08.2021 р.