



Doi: <https://doi.org/10.15407/dse2017.01.024>

УДК 336.1

JEL CLASSIFICATION: H 52

### **І.С. КАЛЕНЮК**

д-р екон. наук, проф.

директор Науково-дослідного інституту економічного розвитку ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

04050, м. Київ, вул. Мельникова, 81, корп. 6

E-mail: kalenuk@ukr.net

## **НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТИ В СУЧАСНОМУ СВІТІ**

*Узагальнено сучасні тенденції трансформації управління освітою з огляду на поширення процесів децентралізації, диверсифікації джерел та механізмів фінансування системи освіти. Доведено зміни практики державного фінансування освіти у напрямі формування прозорого, цільового, стимулювального характеру фінансування, з посиленням елементів відповідальності та зменшенням впливу суб'єктивних чинників на процес прийняття фінансових рішень у системі освіти. Проаналізована світова практика використання гнучких механізмів управління закладами не адміністративно-командними, а економічними, стимулювальними методами. Виявлено переваги застосування економічних методів, які дозволяють державі впливати на обсяги фінансування, на розмір додатково залучених фінансових ресурсів, на рівень соціального забезпечення викладацького персоналу та ін. Всебічно досліджено такий напрям удосконалення механізмів державного фінансування системи освіти у світі як врахування результатів діяльності навчальних закладів. Проаналізовано досвід передових країн світу, доведено, що критеріями для диференціації обсягів державного фінансування можуть бути: типи навчальних програм, чисельність учнів, чисельність студентів очної форми, категорії студентів, специфіка закладу, чисельність випускників тощо. У системі загальної середньої освіти поширені механізми подушового фінансування. Узагальнено практику фінансування за результатами діяльності у США, де практично кожний штат застосовує свої формули результативного фінансування, але загальною тенденцією є ускладнення і введення стимулювальних механізмів виділення фінансових ресурсів на основі різноманітних показників успішності. Обґрунтовано необхідність реалізації такої базисної умови ефективного функціонування системи освіти як підвищення автономії навчальних закладів, не тільки в освітній діяльності, але й в частині фінансово-господарської діяльності.*

**Ключові слова:** освітні послуги, механізм фінансування, навчальний заклад, фінансування за результатами діяльності, форми і методи фінансування, автономія навчальних закладів.

Каленюк І.С.

д-р екон. наук, проф.

директор Научно-исследовательского института  
экономического развития ГВУЗ «Киевский  
национальный экономический университет  
имени Вадима Гетьмана»

04050, г. Киев, ул. Мельникова, 81, корп. 6

E-mail: kalenuk@ukr.net

## НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

*Обобщены современные тенденции трансформации управления образованием в современном мире: распространение процессов децентрализации, усиления автономии учреждений, повышение гибкости механизмов финансирования и адаптации учебных заведений к изменениям среды. Доказано изменение практики государственного финансирования образования в направлении формирования прозрачного, целевого, стимулирующего характера финансирования бюджетных сфер и образования, в том числе с усилением элементов ответственности и уменьшением влияния субъективных факторов на процесс принятия финансовых решений в системе образования. Проанализирована мировая практика использования гибких механизмов управления заведениями не административно-командными, а экономическими, стимулирующими методами. Выявлены преимущества применения экономических методов, позволяющих государству влиять на объемы финансирования, на размер дополнительно привлеченных финансовых ресурсов, на уровень социального обеспечения преподавательского персонала и др. Всесторонне исследовано такое направление совершенствования механизмов государственного финансирования системы образования в мире как учет результатов деятельности учебных заведений. Проанализирован опыт передовых стран мира, доказано, что критериями для дифференциации объемов государственного финансирования могут быть: типы учебных программ, численность учащихся, численность студентов очной формы, категории студентов, специфика заведения, численность выпускников и другие. В системе общего среднего образования распространены механизмы подушевого финансирования. Обобщена практика финансирования по результатам деятельности в США, где практически каждый штат применяет свои формулы результативного финансирования, но общей тенденцией является усложнение и введение стимулирующих механизмов выделения финансовых ресурсов на основе разных показателей успешности. Обоснована необходимость реализации такого базисного условия эффективного функционирования системы образования как повышение автономии учебных заведений, не только в образовательной деятельности, но и в части финансово-хозяйственной деятельности.*

**Ключевые слова:** образовательные услуги, механизм финансирования, учебное заведение, финансирование по результатам деятельности, формы и методы финансирования, автономия учебных заведений.

Kalenyuk I.S.

Dr. Sc. (Economics), Prof.

Director of Institute of Economic  
Development Studies SHEE «Kyiv national  
Economic University named after Vadym Hetman»  
04050, Kyiv, Melnikova 81 Str., Building 6  
E-mail: kalenuk@ukr.net

## DIRECTIONS OF TRANSFORMATION MECHANISMS FUNDING EDUCATION IN THE MODERN WORLD

*Modern world is moving from the centralized management of education to dissemination of decentralization, increasing autonomy of institutions, increasing the flexibility of funding mechanisms and adapting education to environmental changes. Changes in the practice of public funding of education in the direction of forming a transparent, targeted, incentive-based funding and budgetary spheres of education including elements with increased accountability and decreased influence of subjective factors on the process of financial decision-making in the education system are proven. An analysis is made of the international practice of using adaptive management*

*institution, not administrative-command mechanisms and economic stimulating methods. Such direction for perfecting public financing mechanisms of the education system in the world as accounting for the performance of educational institutions is comprehensively studied. The experience of advanced countries of the world has proven that the criteria for the differentiation of public funding may be: types of training programs, the number of students, the number of full-time students, students' category, the specificity of places, the number of graduates and others. The necessity of realization of basic conditions for effective functioning of the education system as an increase in the autonomy of educational institutions, not only in the educational activity, but also in terms of financial and economic activity, is justified in the article.*

**Keywords:** *educational services, financial mechanism, school funding based on the results of activities, forms and methods of funding, autonomy of educational institutions.*

**Постановка проблеми.** У сучасному складному глобальному та інформаційно насиченому середовищі країни світу перебувають в пошуку нових моделей управління освітою, нових гнучких систем фінансування та форм ефективної організації освітньої діяльності. Світовий досвід функціонування освітніх систем у багатьох країнах свідчить про відхід від централізованого управління та організації системи освіти і професійної підготовки. Поширення процесів децентралізації передбачає посилення незалежності установ та секторів, підвищення гнучкості механізмів функціонування та адаптації навчальних закладів до змін середовища. Водночас, відхід від методів жорсткого адміністрування не означає послаблення регулювальної ролі держави, її міцність має проявлятися в гарантуванні високої якості освіти, що може бути забезпечене тільки високими освітніми стандартами. Орієнтація на більшу самостійність суб'єктів освітньої діяльності змінює і підходи до політики їх фінансування.

**Актуальність дослідження.** Практика державного фінансування освіти не залишається сталою і незмінною, постійно змінювані внутрішні та зовнішні умови функціонування галузі диктують необхідність удосконалення всього фінансового механізму: податкової бази, нормативного визначення обсягів фінансування, системи міжбюджетних відносин. Нагальною є потреба формування прозорого, цільового, стимулювального характеру фінансування бюджетних сфер і освіти, у тому числі з посиленням елементів відповідальності та зменшення впливу суб'єктивних чинників (ручного керівництва) на процес прийняття фінансових рішень у системі освіти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми фінансування системи освіти є актуальними для сучасної вітчизняної та іноземної науки і практики. Зокрема, у працях В. Базилевича (V.Basilevich), Г. Беккера (G.Becker), Т. Боголіб (Т. Bogolib), З. Варналія (Z.Varnaliy), А. Віфлеємського (A.Viflejemskiy), О. Грішнovoї (O. Grishnova), Т. Єфименко (Т. Efimenko), В. Жаміна (V. Jamin), Е. Жильцова (E. Jilcov), С. Костаняна (S. Kostanyan), С. Струмиліна (S. Strumilin), І. Чугунова (I. Chugunov), А. Чухно (A. Chuhno), Т. Шульца (Т. Shultz), С. Юрія (S.Yuriy), Л. Якобсона (L. Jakobson) та інших піднято питання ролі освіти в розвитку суспільства, напрацювання ефективних механізмів регулювання та фінансування системи освіти. Разом із тим, неоднозначність економічної природи освіти (як суспільного і приватного блага) зумовлює і складність побудови її фінансового механізму. Цей механізм може бути дуже диверсифікованим за формами, методами і ресурсами. Для кожної країни залишається надзвичайно актуальною проблемою пошук власного механізму, оптимального і ефективного з точки зору інтересів суспільства.

**Мета статті** — дослідження основних підходів до фінансування системи освіти та виявлення перспективних напрямів трансформації механізму державного фінансування в контексті сучасних вимог глобального середовища.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовою проблемою удосконалення фінансування системи освіти (і не тільки її) є підвищення ефективності державних видатків, що зумовлює пошук нових підходів та механізмів. Очевидно, що цей процес має передбачати, по-перше, чітке уявлення того, за що і на які цілі надходять державні кошти. По-друге, методи і форми виділення коштів. По-третє, визначення статусу закладу, який отримує бюджетне фінансування, що також охоплює питання його повноважень і відповідальності за результати діяльності. Саме нечітке розуміння цих питань є основою не те що неефективності, а, скоріше, відсутності внутрішньої логіки спрямування бюджетного процесу на прозорість та результативність.

Для відповіді на перше питання важливо з'ясувати, що саме є результатом діяльності у галузі освіти. Теоретичні підходи розуміння природи її результатів передбачають розмежування внутрішніх і кінцевих цілей. Первинними, наочними є результати, визначені внутрішніми цілями самої освітянської діяльності. Такими внутрішніми цілями можуть бути: повне охоплення дітей шкільного віку загальною середньою освітою, підготовка необхідної кількості кваліфікованих робітників і фахівців вищої кваліфікації для національного та регіональних ринків праці тощо. Ці показники є орієнтирами для визначення результатів функціонування освіти як специфічної галузі людської діяльності. Кількісні параметри системи освіти: величина витрат на освіту (загалом і по рівнях), кількість закладів освіти, кількість учнів і студентів, кількість учителів і викладачів та багато інших, характеризують внутрішній процес виробництва в цій галузі. Формою його організації надання послуг – освітніх послуг, тобто здійснення різноманітної (педагогічної, виховної, наукової) діяльності працівниками сфери освіти для задоволення потреб окремих осіб і всього суспільства в отриманні знань, інформації, досягненні вищих освітньо-кваліфікаційних рівнів.

Кінцеві цілі освітньої діяльності є набагато ширшими: це зростання освіченості, добробуту населення, поліпшення загальних показників соціально-економічного розвитку країни. Розгляд цих результатів виходить за межі нашого дослідження. Такі результати лише підкреслюють особливо важливе значення освіти в житті суспільства. Для держави як суб'єкта, що забезпечує надання освітніх послуг як суспільного блага, важливим є підвищення результативності витрачання коштів та напрацювання ефективних механізмів їх реалізації.

У сучасному світі відбувається концептуальна трансформація ролі держави. Патерналістську модель держави у всьому світі заступає концепція ролі держави як служби, яка має надавати послуги в межах своїх основних функцій. Така позиція дозволяє чіткіше підійти до з'ясування того, що саме і в яких межах має надавати держава. Більше того, у процесі надання послуг очевидно стає необхідність забезпечення якості послуг і, головне – їх результативності (має бути досягнутий певний ефект, результат після їх отримання).

Визначення відповідальності держави за надання освітніх послуг урегульовано законодавчими нормами. Обов'язком держави є гарантування здобуття загальної середньої освіти для кожного громадянина країни. Що стосується подальших рівнів освітньої підготовки, то такі права поширюються на всіх членів суспільства, однак механізми їх втілення залежать від національних умов та специфіки фінансової взаємодії державного та недержавного секторів. Такі умови встановлюють можливість існування різних механізмів надання освітніх послуг, разом із тим не обмежуючи кількісні параметри державних послуг і створюючи певний простір для державного сектору, який вже має сформовану матеріально-технічну та кадрову базу. В такій ситуації завданням держави стає забезпечення стабільного функціонування та роз-

витку наявної галузі освіти, що не знижує актуальності дослідження ефективності витрачання та використання державних коштів.

Саме тому в сучасній економічній науці та практиці державного управління нагальним є завдання розробки «стандартів послуг як сукупності вимог до якості взаємодії держави із зовнішнім середовищем» [1]. Як вказує А.В. Яцкін, «задача оптимізації діяльності держави у наданні послуг як суспільних товарів — задоволення попиту населення на неринкові товари — багато в чому вирішується шляхом упровадження стандартних процедур результативного управління». Загальний підхід «управління по результатам» полягає у тому, що кожний орган державної влади повинен визначити свої зобов'язання перед суспільством у вигляді конкретних, вимірюваних цілей, показників результативності та цільових значень за ними, персоналізувати відповідальність за досягнення вказаних цілей та мотивувати відповідальних, обґрунтовуючи досягнення цілі отриманням премії або санкціями. Мета цього — вимірюване зобов'язання держави з надання тої чи іншої державної послуги» [1] (тут і далі переклад мій — І. Каленюк).

Отже, підхід до державного фінансування з точки зору надання послуг дозволяє здійснити чітку структурування цього процесу: умови, процес, результат, ефект. Умови — це нормативна база, яка регулює можливості та межі надання певних послуг. Процес надання послуги починається із звернення громадянина (що фіксується заявою чи угодою) і полягає у отриманні споживачем зазначених послуг. Результат завжди фіксується певним нормативним документом, а ефект полягає у впливі як на самого отримувача, так і на реалізацію цілей державної політики, державних планів, програм, стратегічних документів.

Формування нормативно-правових умов для надання послуг (у тому числі й освітніх) передбачає встановлення переліку послуг та їх чіткої стандартизації. Що стосується переліку, то, попри зовнішню простоту, залишаються ще невизначені питання. Зумовлено це тим, що існує дуже багато послуг, близько пов'язаних із основною — освітньою — діяльністю. Але абсолютно не визначено, і, на жаль, навіть не сформовано питання практичного визначення того, що саме має відноситися до державної послуги і, відповідно, — фінансуватися. Наприклад, групи подовженого дня у школах є звичними для батьків і учнів. Але чи повинні вони належати до стандартних державних послуг? Утримання дослідних господарств, автомобілів, гуртожитків тощо — чи є вони частиною державної послуги з надання освіти у вищих навчальних закладах? Той факт, що зараз держава не виділяє коштів для цього, пояснюється тільки браком коштів, а не сутнісними ознаками цих витрат.

Саме тому нагальною потребою є встановлення чітких переліків державних послуг, де конкретно буде визначено — які послуги має забезпечити (та відповідно фінансувати) держава. Це стосується всіх видів послуг, які надає держава, з адміністративними послугами ситуація нині значною мірою з'ясована, а от стосовно послуг, які належать до суспільних благ, методологічні підходи відсутні.

Безумовно, ці переліки мають бути структурованими і розділеними на дві частини: державні послуги (надаються органами загальнодержавного управління) та комунальні (які мають бути надані місцевою або регіональною владою). Після законодавчого встановлення переліку державних послуг наступним важливим завданням буде розробка стандартів послуг.

У РФ уже зроблено конкретні кроки у цьому напрямі. Федеральним законом від 27 липня 2010 р. № 210-ФЗ «Про організацію надання державних і муніципальних послуг» упорядковані питання визначення державних послуг, їхніх ключових

ознак, видів, платності тощо. Цим законом значно розширене розуміння державних послуг: діяльність з реалізації функцій федерального органу виконавчої влади, що здійснюється за запитами заявників у межах встановлених правовими актами РФ повноважень органів, які надають державні послуги [2].

В Україні питання щодо надання адміністративних послуг впорядковані постановами КМУ від 17.07.2009 № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», від 27.05.2009 № 532 «Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг», Законом України «Про адміністративні послуги» зі змінами, внесеними Законом № 399-VII від 04.07.2013 р.) та ін. [3].

Разом з тим, потребує визначення не тільки чіткий перелік державних послуг, а й встановлення їхніх стандартів – системи умов та критеріїв якості. Має бути законодавчо встановлений зміст послуги. Наприклад, послуга з надання базової вищої освіти передбачає підготовку бакалавра протягом чотирьох років у вищих навчальних закладах III–IV рівнів акредитації. Стандартами вищої освіти передбачені певні вимоги до навчально-методичного, кадрового, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення процесу підготовки. Ці вимоги стосуються вищих навчальних закладів, тобто декларують критерії відповідності та спроможності закладу надавати ці послуги.

Стандарт надання базової вищої освіти як державна послуга передбачає, що держава має забезпечити фінансування цієї послуги на рівні, який дасть змогу навчальним закладам залучати висококваліфіковані кадри, закуповувати і постійно оновлювати необхідну літературу, комп'ютерне обладнання, утримувати і розвивати відповідну матеріально-технічну базу. На жаль, сучасні ВНЗ у нашій країні не отримують достатніх ресурсів навіть на сплату комунальних платежів, не кажучи вже про видатки на розвиток. Саме тому стандартизація державних послуг є необхідною для встановлення відповідальності держави як гаранта фінансового забезпечення послуг і суб'єктів надання державних послуг, які мають забезпечити певний рівень їх якості.

В.В. Коняєва вказує на необхідність чіткого розмежування повноважень профільних міністерств, місцевих держадміністрацій та органів самоврядування. Так, до повноважень профільних міністерств має належати: «затвердження мінімальних стандартів послуг; створення та адміністрування Державного реєстру надавачів та одержувачів послуг; стратегічного планування; надання висококваліфікованих послуг, науково-методичного забезпечення; визначення обсягів бюджетного фінансування державних послуг, планування і здійснення капітальних видатків на висококваліфіковані послуги. Основна місія місцевої виконавчої влади у цій сфері має полягати в інспектуванні, підвищенні кваліфікації кадрів у сфері державних послуг, здійсненні перевірок використання відповідних бюджетних коштів тощо. Значна частина повноважень має бути делегована безпосередньо на рівень органів місцевого самоврядування. Саме вони мають: безпосередньо реєструвати надавачів та одержувачів послуг; затверджувати порядок відбору надавачів цих послуг; проводити відповідальний відбір, визначати порядок надання і порядок фінансування державних послуг» [4].

Державне фінансування закладів освіти може здійснюватися за допомогою таких методів: *кошторисного, нормативного, за результатами діяльності та програмно-цільового*. Кошторисне фінансування здійснюється на основі розрахунку встановлених груп витрат, причому враховується рівень минулого року. При кошторисному фінансуванні діють основні, базові нормативи (наприклад, співвідношення чисельності

викладачів і студентів). *Нормативне* фінансування передбачає системне врахування різноманітних нормативів для визначення обсягів фінансування навчальних закладів. Нормативи можуть стосуватися або окремих параметрів функціонування закладів (співвідношення викладачів і студентів для різних профілів ВНЗ та рівнів підготовки) або окремих категорій витрат (на придбання обладнання, меблів, автомобілів, комп'ютерів тощо). Фінансування у даному випадку має здійснюватися щорічно за нормативами, але фактично цифри минулого року завжди залишаються орієнтирами для органів, що здійснюють фінансування.

*Програмно-цільовий* метод фінансування не суперечить і може доповнювати інші практики. За даного підходу фінансування здійснюється в межах упроваджених великих цільових програм, з чітко визначеними цілями, етапами та виконавцями. Ці програми об'єднують у єдиний комплекс ресурси, виконавців та терміни здійснення освітніх, науково-дослідницьких, організаційно-господарських та інших заходів, спрямованих на ефективне вирішення конкретних завдань. У межах програмно-цільового підходу поєднується просторова (спрямування суб'єктів певного регіону на досягнення певних цілей) та часова (етапи та терміни досягнення цілей) взаємодія. Ефективна реалізація цільових програм значною мірою залежить від чіткості та узгодженості організаційного, фінансового та контролювального механізмів їх побудови. Саме тому програмно-цільовий метод бюджетного планування забезпечує взаємозв'язок між розподілом бюджетних ресурсів і фактичними чи планованими результатами їх використання відповідно до встановлених пріоритетів державної політики [5].

Актуальним напрямом удосконалення механізмів державного фінансування вищої освіти у світі є побудова таких механізмів, які б враховували *результати діяльності* навчальних закладів. Обчислення обсягів фінансування навчальних закладів на основі врахування результатів їхньої діяльності актуалізує декілька питань, серед яких: 1 – визначення тих результатів, які можуть стати індикаторами для фінансування; 2 – опрацювання механізмів розподілу фінансових ресурсів. Врахування результатів діяльності як основи фінансування безперечно означає ускладнення самої процедури надання фінансових коштів. Тому не менш складним питанням є впровадження у практику бюджетування принципів врахування результатів освітньої чи господарської діяльності навчальних закладів.

Для визначення обсягів фінансування у різних країнах застосовують також диференційовані критерії щодо навчальних програм. Навчальні заклади реалізують освітні програми, які можуть значною мірою розрізнятися за обсягами витрат. Технічні, медичні спеціальності коштують набагато більше через необхідні значні витрати на обладнання.

Цікавим є досвід Великої Британії щодо врахування вказаних відмінностей між закладами. Тут розрахунок обсягів фінансового забезпечення поточної діяльності виконує спеціальна Рада з фінансування вищих навчальних закладів Великої Британії (HEFCE) на основі чотирьох груп спеціальностей: медичні та ветеринарні спеціальності; точні та природничі науки, технологічні та інженерні спеціальності; спеціальності, що потребують лабораторного обладнання; спеціальності, які не потребують лабораторного обладнання. Для кожної групи розраховується стандартний або базовий обсяг фінансового забезпечення кожного ВНЗ (на основі чисельності студентів очної форми, спеціальностей, категорій студентів, специфіки закладу). Стандартний обсяг фінансового забезпечення ВНЗ є розрахунковою величиною, яка коригується залежно від фактичного обсягу отриманих закладом коштів [6].

Опрацювання механізмів фінансування за *результатами діяльності* актуалізує питання: які саме результати можуть стати індикаторами? Якщо ми повернемося до поняття державної послуги, то визначення результату залежатиме від того, на якому етапі він фіксується. Чисельність осіб, що навчаються в закладі на даний момент – це проміжний результат. Кількість випускників, які успішно завершили навчання та отримали відповідні документи про освіту, кількість випускників, працевлаштованих за фахом, або тих, хто залишилися без роботи – це також важливі проміжні результати. Кінцевим результатом або ефектом є внесок у зростання ВВП та розвиток економіки, який вносять своєю працею кваліфіковані працівники, випускники даного закладу. З усіх наведених прикладів результатів освітньої діяльності лише перший дає можливість для врахування результатів при визначенні обсягів фінансування. Врахування всіх інших результатів як підсумкових показників поки що є надто складним.

У сфері загальної середньої освіти це завдання вирішити простіше. Є основна мета – забезпечити загальне охоплення дітей відповідного віку загальною середньою освітою. Відповідно, чітко сформульований і бажаний результат – всі діти віком 6–17 років мають навчатися в загальноосвітніх закладах. Тим не менше і тут існує потреба удосконалення механізму фінансування з метою підвищення його результативності. Поширеним у світовій практиці є механізм подушового фінансування.

Визначення бюджету школи відбувається на основі двох параметрів: чисельності учнів та нормативу бюджетних видатків на одного учня, що дозволяє директору самостійно формувати кошторис та визначати напрями витрачання коштів. Мета впровадження моделі подушового фінансування – ефективний розподіл бюджету (в розрахунку на одного учня) на базі прозорої формули. Водночас, як стверджують фахівці, реалізація цієї моделі в Російській Федерації показала, що вона буде ефективною тільки в комплексі з іншими інструментами – оптимізацією мережі, формуванням фінансово-економічної самостійності отримувачів бюджетних коштів, підвищенням менеджерської та фінансово-економічної кваліфікації керівних кадрів системи освіти [7].

Світовий досвід фінансування вищих навчальних закладів за результатами діяльності є надзвичайно різноманітним і цікавим для вивчення. Так, у Сполучених Штатах Америки практика фінансування за результатами діяльності дуже різноманітна, у кожному штаті застосовуються інші формули результативного фінансування, які до того ж, постійно удосконалюються. Практично кожний штат застосовує власні формули, але загальною тенденцією є ускладнення і введення стимулювальних механізмів виділення фінансових ресурсів, основою цього є показники успішності.

Наприклад, у штаті Мен починаючи з 2014 року базове фінансування закладу зростає від 5 % до 30 % у рік на основі успішності. Для цього основними є такі показники: кількість присуджених дипломів (додаткові бали за випускників коледжів віком понад 30 років, які отримують соціальні стипендії); чисельність випускників за природничими, технічними, математичними, інженерними спеціальностями (STEM), у сфері охорони здоров'я та інших пріоритетних галузях; кількість дослідницьких грантів та інших контрактів за рік; обсяги дослідницьких грантів та інших контрактів за рік; кількість присуджених дипломів на 100 тис. дол. доходів від плати за навчання, державних асигнувань та інших доходів [8].

У Массачусетсі дворічні коледжі отримують фінансування таким чином: базове фінансування на основі чисельності студентів та додаткове фінансування за такою формулою – 50 % становить базове фінансування на основі завершених семестрових кредитних годин, решта 50 % – на основі показників успішності. До таких показників



віднесено: отримані сертифікати про завершене навчання; соціальні трансферти; завершені 30 кредитів; повністю завершені курси математики та англійської мови; отримані дипломи і сертифікати на 100 студентів приведеного контингенту; отримані дипломи і сертифікати, присуджені студентам, що отримували соціальні стипендії або у важливих галузях [8].

В Арізоні з 2013 року всі університети отримали додатково 5 млн дол. США на основі формули успішності. Починаючи з 2016 року все фінансування буде здійснюватися на основі нової формули успішності, яка враховує кількість присуджених дипломів (65 % бонус за кожний диплом); завершені студентами 24-годинні кредити; надходження від зовнішніх наукових досліджень та наданих послуг [8].

У Флориді у січні 2014 року Керівний орган ухвалив нову формулу фінансування на основі успішності. Кожний заклад отримує від 1 до 5 балів залежно від успішності за десятьма показниками. Для отримання базового фінансування заклади мають заробити не менше 25 балів. Якщо заклади набрали понад 26 балів, вони отримають додаткове фінансування. Будь-який заклад, що не набрав 25 балів і три заклади з найменшою кількістю балів не отримають додаткового фінансування, також поступово їхнє фінансування буде скорочуватися на 1 % у рік. До показників успішності віднесено: відсоток бакалаврів, працевлаштованих або тих, хто продовжує свою освіту протягом року після закінчення; медіанна середня заробітна плата випускників, що працюють у Флориді протягом року після закінчення; середні витрати на одного випускника; норма випуску за шість років; академічна норма прогресу; кількість випущених бакалаврів стратегічних напрямів; університетська норма доступу (відсоток випускників, що отримали соціальні стипендії); кількість присуджених дипломів за стратегічними напрямками [8].

Державне фінансування загалом може надходити у вигляді: прямого фінансування – державне замовлення, додаткових асигнувань за категоріальними програмами (підтримка обдарованої молоді, малозабезпечених верств, осіб з обмеженими можливостями та ін.), додаткових асигнувань за результатами діяльності (кількість випускників з відзнакою, скорочення норми вибуття тощо), виділення матеріальних ресурсів (наприклад, міжнародної технічної допомоги), надання пільг, субсидій, субвенцій тощо.

Базисною умовою ефективного функціонування системи освіти має бути підвищення автономії навчальних закладів, яка повинна бути реальною не тільки в освітній діяльності, але й у частині фінансово-господарської діяльності, обов'язковою складовою якої є повноваження закладів з управління власними ресурсами.

Світова практика вже нагромадила величезний досвід використання гнучких механізмів, управління закладами не адміністративно-командними, а економічними, стимулювальними методами. Саме економічними методами держава може впливати на обсяги фінансування (якщо враховувати результати діяльності ВНЗ), на розмір та кількість додатково залучених фінансових ресурсів (якщо визначити мінімально можливий обсяг статутного фонду для приватних закладів), на рівень соціального забезпечення викладацького персоналу тощо.

У РФ згідно з законом від 8 серпня 2010 г. № 83-ФЗ всі державні заклади поділяються на казенні, бюджетні та автономні (раніше тільки на бюджетні і автономні). Для всіх закладів змінено порядок державного фінансування. Казенні заклади фінансуються на основі кошторису (як раніше фінансувалися бюджетні), а бюджетні та автономні – на основі бюджетних субсидій, в яких враховано державне замовлення на надання освітніх послуг. Права нових бюджетних закладів максимально

наближені до прав автономних закладів. Вони подібні у частині порядку закріплення майна, фінансового забезпечення, розпорядження доходами, обмеження на великі угоди, створення підприємств, відповідальності. Разом з тим, для бюджетних закладів існують заборони на деякі види діяльності (угоди з цінними паперами). В автономних закладах дещо інша система управління, їхні права ширші, але вони зобов'язані оприлюднювати всю інформацію про свою діяльність. Для бюджетних закладів також розширені можливості (їхні доходи від платної діяльності вважаються власними доходами, вони можуть створювати підприємства) та водночас підвищена відповідальність за належне їм майно [9].

У багатьох країнах світу сформована власна модель фінансової автономії суб'єктів господарювання. Можна погодитися із позицією виділення таких видів автономії як мінімальна, часткова та повна. За умов мінімальної автономії суб'єкт господарювання повністю забезпечується майном та фінансовими ресурсами за рахунок державних коштів, в не має права власної ініціативи на отримання та використання додаткових фінансових ресурсів. Часткова автономія передбачає часткове фінансування за рахунок державних коштів, а суб'єкт господарювання має право на власний розсуд отримувати і використовувати додаткові фінансові ресурси. Більшість університетів у світі працюють у межах різних варіантів моделі часткової автономії, які можуть бути істотно різними залежно від конкретного набору повноважень та обмежень.

За умов повної автономії для суб'єкта господарювання відсутня організаційно-майнова підпорядкованість, фінансове забезпечення діяльності може здійснюватися за рахунок власних, позикових та залучених коштів. В умовах повної автономії заклади можуть не тільки самостійно залучати додаткові фінансові ресурси, але й використовувати їх на власний розсуд. Також максимально розширені права розпорядження майном, навіть до його продажу та купівлі. Такі широкі можливості поруч із високою відповідальністю створюють реальні стимули для розвитку навчального закладу [10].

В ЄС питання автономії університетів є одним із найголовніших. Під час створення Європейської Асоціації Університетів у 2001 році автономія з відповідальністю (*autonomy with accountability*) була визначена найважливішим принципом. Надалі в Лісабонській Декларації 2007 року чітко визначені чотири види автономії: академічна (рішення щодо навчальної діяльності), фінансова (отримання і розподіл фінансування, рішення щодо оплати навчання, використання прибутку тощо), організаційна (визначення структури університету, укладання контрактів, вибори ректора та інших менеджерів) та кадрова (набір, оплата праці і кар'єра персоналу). Для кожного типу автономії встановлені показники, згідно з якими визначається її рівень. Так, для фінансової автономії встановлені такі показники: тривалість та тип фінансування, можливість отримувати прибуток, можливість отримувати кредити, можливість володіти нерухомістю, можливість встановлювати рівень оплати для місцевих та іноземних студентів.

В Україні одним із основних джерел фінансування бюджетних закладів залишаються кошти бюджетів різних рівнів. Бюджетні установи не мають права вільно розпоряджатися додатково отриманими фінансовими ресурсами від здійснення господарської діяльності. Отже, можна зробити висновок, що бюджетній сфері притаманна модель мінімальної автономії. Бюджетні заклади в рамках зазначеної моделі орієнтуються лише на систему нормативів, доведених органами управління, і позбавлені економічних стимулів щодо розширення обсягів діяльності і підвищення якості надання послуг.

Державні вищі навчальні заклади мають значно меншу автономію, ніж приватні, оскільки вони підконтрольні багатьом установам, передовсім – державному казначейству, що контролює кожний платіжний документ і з будь-якого приводу (який часто не стосується суті платежу) може не дозволити здійснити платіж. Обмежені численними вимогами державні ВНЗ не можуть вільно розпоряджатися навіть коштами, заробленими наданням освітніх послуг понад державне замовлення та від інших видів діяльності. Фінансовий менеджмент буде ефективним лише тоді, коли керівник, тобто особа, яка приймає рішення щодо використання фінансових коштів, буде мати можливість маневру. Те рішення, яке було закладене в кошторисі ще в минулому році, не завжди є найбільш ефективним. Ситуація може змінюватися і керівник повинен мати можливість спрямовувати кошти таким чином, щоб розпорядитися ними ефективно і з точки зору економії, і з точки зору розвитку закладу. Зараз вищі навчальні заклади практично не отримують від Міністерства освіти і науки України фінансових ресурсів для забезпечення розвитку і тому необхідно дати їм можливість заробляти і використовувати кошти.

Для нашої країни є вкрай актуальним впровадження практики фінансування навчальних закладів за результатами діяльності. На рівні загальної середньої освіти удосконалення механізму фінансування має відбуватися у напрямі вирішення проблем малокомплектних сільських шкіл та забезпечення доступу дітей до якісної освіти. В такій ситуації більш раціональним є не введення подушового фінансування, а створення опорних шкіл, що наразі реалізується Міністерством освіти і науки України. Зміцнення таким чином шкільної інфраструктури у комплексі із вирішенням транспортних проблем дозволить підвищити якість навчання.

На рівні післясередньої освіти (професійно-технічної та вищої) введення принципів фінансування за результатами діяльності вважаємо необхідним. Власне у цьому напрямі вже здійснюються певні кроки, у 2016 році МОН України навіть був запропонований для обговорення проект фінансування ВНЗ за результатами діяльності. Разом з тим, формула фінансування не може враховувати дуже багато змінних, оскільки це нівелює стимулювальний ефект. Приклад інших країн доводить, що основних показників, які будуть розглядатися в якості результатів (орієнтирів для фінансування), має бути декілька. До того ж, визначати їх потрібно виходячи зі стратегічних пріоритетів державної політики: збільшення чисельності студентів (загалом або конкретних спеціальностей), підвищення якості навчання, працевлаштування, інноваційного розвитку, залучення іноземних студентів тощо. Найбільш вагомими показниками в якості орієнтирів для фінансування має стати потужна підтримка окремих спеціальностей (ІКТ, технічні, медичні, аграрні спеціальності тощо), чисельність випускників, рейтингові показники ВНЗ.

**Висновки.** Удосконалення механізму державного фінансування є нагальною необхідністю сучасного розвитку системи освіти і потребує чіткого розуміння бажаних результатів, цілей та механізмів їх досягнення. Якщо держава хоче забезпечити розвиток освіти та активізацію її як чинника підвищення конкурентоспроможності країни, вона має визначитися з пріоритетами, створити особливі умови для лідерів національної освіти та підтримати всі інші галузеві чи регіональні заклади, які кожен на своєму місці вноситимуть свою краплинку в зміцнення економіки України. Актуальною проблемою для сучасної освітньої практики в Україні є подальше опрацювання механізмів фінансування за результатами діяльності, розробка простих, зрозумілих і чітких цілей, які можна фіксувати і визначати в якості результатів і орієнтирів для фінансування навчальних закладів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Яцкин А.В. Правовое регулирование (стандартизация предоставления государственных услуг [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pvlast.ru/archive/index.315.php>
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон РФ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://fz-83/ru>
3. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
4. Коняєва В.В. Удосконалення кваліфікаційних вимог щодо державних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/1/11.pdf>
5. Финансовое обеспечение программно-целевого подхода к решению проблем в области образования и воспитания : Аналитическая записка [Электронный ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/14-buletен\\_doc\\_files-fl-1394.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/14-buletен_doc_files-fl-1394.pdf)
6. Гаджиев Н.Г., Ахмедова Х.Г., Чугуева Д.Г. Моделирование как способ совершенствования системы управления финансово-экономической деятельностью вуза // Экономика образования. – 2013. – № 2. – С. 21–31.
7. Мусарский М.М. Нормативное финансирование – основа развития финансово-экономической самостоятельности образовательного учреждения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.mos-cons.ru/file.php/1/2009/conf\\_2009/musarskii/musarskii.htm](http://www.mos-cons.ru/file.php/1/2009/conf_2009/musarskii/musarskii.htm)
8. National Conference of State Legislatures [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ncsl.org/research/education/performance-funding.aspx>
9. Тюпаева А.И., Бескровная В.А. Современная финансово-экономическая инфраструктура вузов и перспективы ее изменения в связи с новой трактовкой бюджетного учреждения // Экономика образования. – 2011. – № 2. – С. 4–25.
10. Пігуль Н.С. Особливості реалізації фінансового механізму бюджетних установ / Н.Г. Пігуль, О.В. Люта // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Економіка. – 2010. – № 2. – С. 94–102. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsue\\_2010\\_2\(44\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsue_2010_2(44))

REFERENCES

1. Yatskyn, A.V. (n.d.). Pravovoe regulirovanie (standartizatsiya predostavlениya gosudarstvennykh uslug [Legal regulation (standardization of public services)]. *pvlast.ru*. Retrieved from <http://www.pvlast.ru/archive/index.315.php> [in Russian].
2. Federalniy zakon RF ot 27 iyulya 2010h. № 210-FZ «Ob organizatsii predostavlениya gosudarstvennykh i munitsipalnykh uslug» [Federal Law RF of July, 27, 2010 № 210-FZ «On the organization of public and municipal services»]. (2010, 27 July). *fz-83*. Retrieved from <http://fz-83/ru> [in Russian].
3. Ofitsiyniy sait Verkhovnoy Rady Ukrainy [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *rada.gov.ua*. Retrieved from <http://www.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
4. Konyayeva, V.V. (2008). Udoskonalennia kvalifikatsiinykh vymoh shchodo derzhavnykh posluh [Improving the qualification requirements for public services]. *kbuara.kharkov.ua*. Retrieved from <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/1/11.pdf> [in Ukrainian].
5. Finansovoe obespechenie programmno-tselevogo podhoda k resheniyu problem v oblasti obrazovaniya i vospitaniya: Analiticheskaya zapiska [Financial support program-oriented approach to solving problems in the field of education and training: Policy Brief]. (n.d.). *ach.gov.ru*. Retrieved from [http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/14-buletен\\_doc\\_files-fl-1394.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/14-buletен_doc_files-fl-1394.pdf) [in Russian].
6. Hadzhyev, N.H., Akhmedova, Kh.H., & Chuhueva, D.H. (2013). Modelirovanie kak sposob sovershenstvovaniya sistemiy upravleniya finansovo-ekonomicheskoy deyatelnostyu vuza [Simulation as a way to improve the management of financial and economic activity of high school]. *Ekonomika obrazovaniya - Economics of education*, 2, 21-31 [in Russian].
7. Musarskiy, M.M. (2009). Normativnoe finansirovanie - osnova razvitiya finansovo-ekonomicheskoy samostoyatel'nosti obrazovatel'nogo uchrezhdeniya [Normative funding - the basis of financial and economic independence of educational institutions]. *mos-cons.ru*. Retrieved from [http://www.mos-cons.ru/file.php/1/2009/conf\\_2009/musarskii/musarskii.htm](http://www.mos-cons.ru/file.php/1/2009/conf_2009/musarskii/musarskii.htm) [in Russian].
8. National Conference of State Legislatures (n.d.). *ncsl.org*. Retrieved from <http://www.ncsl.org/research/education/performance-funding.aspx> [in English].

9. Тураева, А.У., & Бескровная, В.А. (2011). Sovremennaya finansovo-ekonomicheskaya infrastruktura vuzov i perspektivy ee izmeneniya v svyazi s novoy traktovkoy byudzhethnogo uchrezhdeniya [Modern financial and economic infrastructure of universities and its prospects for change in connection with the new interpretation of the budgetary institution]. *Ekonomika obrazovaniya - Economics of education*, 2, 4-25.
10. Pihul, N.H., & Liuta, O.V. (2010). Osoblyvosti realizatsii finansovoho mekhanizmu biudzhethnykh ustanov [Implementation details of the financial mechanism of budgetary institutions]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Ser.: Ekonomika - Journal of the Academy of Customs Service of Ukraine. Avg.: Economy*, 2, 94-102. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsue\\_2010\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsue_2010_2) (44) [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 15.12.2016.