



**МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ
ТА ФІСКАЛЬНОГО СТИМУЛЮВАННЯ
ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ
У НАУКУ І ОСВІТУ**

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ ТА ФІСКАЛЬНОГО СТИМУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ У НАУКУ І ОСВІТУ

За загальною редакцією Т. І. Єфименко

Науковий редактор А. М. Соколовська

Київ
ДННУ “Академія фінансового управління”
2018

УДК 378.014.543:330.332](477)

М55

Автори:

О. В. Співаковський (частина І), Т. І. Єфименко (передмова, післямова),
А. М. Соколовська (вступ, 1.1, 1.2, 1.5.2, 1.6, 2.1–2.4, 3.1–3.4, висновки),
С. С. Гасанов (післямова), О. М. Тимченко (вступ, 3.5), Я. В. Петраков (1.3, 1.5),
Г. М. Терещенко (1.1), Л. Г. Олейнікова (2.1, 2.2), Л. Б. Райнова (1.4, 1.6, 2.4),
В. В. Кривохижа (3.2)

Рецензенти:

Т. Г. Затоначька – доктор економічних наук, професор;

І. Ф. Радіонова – доктор економічних наук, професор

Рекомендовано до друку

Вченою радою Державної навчально-наукової установи

“Академія фінансового управління”

(Протокол № 12 від 4 жовтня 2018 р.)

**Механізми фінансування та фіскального стимулювання залучення ін-
М55 вестицій у науку і освіту / за заг. ред. Т. І. Єфименко; наук. ред. А. М. Соко-
ловська ; ДННУ “Акад. фін. управління”. – Київ, 2018. – 448 с.**

ISBN 978-617-7509-06-5

У монографії досліджено теоретичні засади побудови системи фінансового забезпечення освіти і науки, моделі фінансування вищої освіти і науки та їхню практичну реалізацію у країнах світу, зокрема особливості формульного фінансування у країнах ЄС. Розкрито стан, проблеми та шляхи реформування фінансування вищої освіти і науки в Україні, необхідність розвитку кредитної та грантової підтримки студентів у контексті диверсифікації джерел фінансування вищої освіти, напрями удосконалення управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів у сфері освіти та науки.

Для науковців, працівників органів державної влади, викладачів, аспірантів, студентів закладів вищої освіти.

УДК 378.014.543:330.332](477)

© Автори, 2018

© ДННУ “Академія фінансового управління”, 2018

ISBN 978-617-7509-06-5

STATE EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC ESTABLISHMENT
“THE ACADEMY OF FINANCIAL MANAGEMENT”

FUNDING AND FISCAL INCENTIVE MECHANISMS FOR INVESTMENTS IN SCIENCE AND EDUCATION

Edited by Tetiana Iefymenko

Science Editor Alla Sokolovska

Kyiv
SESE “The Academy of Financial Management”
2018

UDC 378.014.543:330.332](477)

Authors:

Oleksandr Spivakovskiy (part 1), Tetiana Iefymenko (preface, afterword),
Alla Sokolovska (introduction, 1.1, 1.2, 1.5.2, 1.6, 2.1–2.4, 3.1–3.4, conclusions),
Sergii Gasanov (afterword), Olena Tymchenko (introduction, 3.5),
Yaroslav Petrakov (1.3, 1.5), Hanna Tereschenko (1.1), Liudmyla Oleynikova (2.1, 2.2),
Larysa Raynova (1.4, 1.6, 2.4), Viktoriia Kryvokhyzha (3.2)

Reviewed by:

Tetiana Zatonatska – Doctor of Science in Economics, professor;
Iryna Radionova – Doctor of Science in Economics, professor

*Recommended for publication by the Academic Council
of the State Educational and Scientific Establishment
“The Academy of Financial Management”*

(Protocol № 12 of October 4, 2018)

Funding and fiscal incentive mechanisms for investments in science and education:
monograph / ed. by Tetiana Iefymenko; science ed. Alla Sokolovska. – Kyiv: SESE “The
Academy of Financial Management”, 2018. – 448 p.

ISBN 978-617-7509-06-5

The monograph deals with the study of the theoretical foundations and current models of the higher education and science funding in Europe and the world, their causes and directions of evolution, the features of the financial provision for science and higher education in Ukraine, the necessity and ways of reform, including the choice of the most acceptable funding models. The authors emphasize the disputable aspects of the formula design for allocating public expenditures among higher education institutions for training specialists under a State quota and define the advantages, disadvantages and expected consequences of their implementation. They substantiate the prospects of the higher education funding in Ukraine on the basis of formula approach; the directions of the Ukrainian universities financial autonomy expansion in connection with the introduction of legislative changes to their status; the need for the development of the student credit and grant support in the context of the sources diversification for higher education funding. The scientists research the existing approaches to the university science funding and the directions of the improvement of the academic science institutional funding. Taking into account the features of the institutional environment, existing fiscal constraints and priorities of socio-economic development of the state, the authors substantiate the tax incentives that can be used to stimulate private R&D investments in Ukraine. They suggest the ways of combining the reform of education and science funding with the organization and management reform, based on strategic planning and enhanced program-target funding methodology, and the directions of financial resources management improvement in the field of education and science.

For scientists, officials, teachers, post-graduate students, students of higher educational institutions.

JEL classification: H52, I22
UDC 378.014.543:330.332](477)

© Authors, 2018
© SESE “The Academy of Financial
Management”, 2018

ISBN 978-617-7509-06-5

<i>Передмова</i>	9
<i>Preface</i>	16

I АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Закон “Про вищу освіту”: стратегія нагальних змін	24
Чого вчить нас вступна кампанія 2018 року?	31
Умови прийому-2019. Чого очікувати абітурієнтам, їх батькам та державі?	39

II МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТИ І НАУКИ

<i>Вступ</i>	48
<i>Introduction</i>	53

Розділ 1. МОДЕЛІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ І НАУКИ ТА ЇХ ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ У КРАЇНАХ СВІТУ 58 |

1.1. Теоретичні засади побудови системи фінансового забезпечення освіти і науки	58
1.2. Економічна наука про сутність і природу сучасних освітніх послуг і науково-дослідних робіт	79
1.3. Аналіз основних моделей фінансування вищої освіти	89
1.4. Формульне фінансування вищої освіти в країнах ЄС	114
1.5. Аналіз сучасних моделей фінансування науки	125
1.5.1. <i>Теоретичні засади моделей національних інноваційних систем та підсистем їх фінансування</i>	126
1.5.2. <i>Зарубіжні моделі фінансування науки: стислий огляд</i>	139
1.6. Податкові інструменти стимулювання ДіР у Європі та світі: дизайн та особливості використання	163

Розділ 2. ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: СТАН ТА НАПРЯМИ ЗМІН	186
2.1. Нормативно-правове регулювання економічних і фінансових відносин у сфері вищої освіти	187
2.2. Фінансування освіти	201
2.3. Моделі фінансування вищої освіти та шляхи їх удосконалення ...	215
2.3.1. <i>Недоліки механізму фінансування вищої освіти в Україні та концепції його удосконалення</i>	215
2.3.2. <i>Моделі бюджетного фінансування вищої освіти</i>	238
2.3.3. <i>Концептуальні підходи до вибору показників результативності діяльності ЗВО</i>	243
2.3.4. <i>Шляхи посилення фінансової автономії ЗВО</i>	251
2.4. Кредитна і грантова підтримка студентів у контексті диверсифікації джерел фінансування вищої освіти	261
Розділ 3. ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ НАУКИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЙОГО РЕФОРМУВАННЯ	289
3.1. Правове регулювання наукової діяльності та її фінансового забезпечення	290
3.2. Сучасний стан та проблеми фінансування науки	301
3.3. Модель фінансування науки в Україні	309
3.3.1. <i>Модель фінансування університетської науки</i>	310
3.3.2. <i>Фінансування наукових установ системи Міністерства освіти і науки України і Національної академії наук України</i>	328
3.4. Пільгове оподаткування інвестицій у науку й інновації в Україні та перспективи його розвитку	346
3.5. Шляхи удосконалення управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів у сфері освіти і науки	360
Висновки	397
Післямова	414
Afterword	420
Список використаних джерел	426



CONTENT

<i>Preface (in Ukrainian)</i>	9
<i>Preface (in English)</i>	16

I CURRENT PROBLEMS OF REFORMING HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

Law “On Higher Education”: a strategy for urgent change	24
What does admission campaign 2018 teach us?	31
Admission Requirements-2019. What should applicants, their parents, and the state expect?	39

II FRAMEWORK FOR FINANCING EDUCATION AND SCIENCE

<i>Introduction (in Ukrainian)</i>	48
<i>Introduction (in English)</i>	53

Chapter 1. EDUCATION AND SCIENCE FUNDING MODELS AND THEIR PRACTICAL IMPLEMENTATION ACROSS THE WORLD 58 |

1.1. Theoretical basis for the construction of the education and science funding system	58
1.2. Economic science on the essence and nature of modern educational services and research	79
1.3. Analysis of the main higher education funding models	89
1.4. Formula funding of higher education in EU countries	114
1.5. Analysis of current science funding models	125
1.5.1. <i>Theoretical basis of the national innovation systems models and their funding subsystems</i>	126
1.5.2. <i>Foreign science funding models: a brief overview</i>	139
1.6. Tax incentive tools for R&D in Europe and the world: their design and usage features	163

Chapter 2. HIGHER EDUCATION FUNDING IN UKRAINE: STATE AND DIRECTIONS OF CHANGE	186
2.1. Legal regulation of economic and financial relations in the field of higher education	187
2.2. Education funding	201
2.3. Higher education funding models and their improvement	215
2.3.1. <i>Weaknesses of the higher education funding mechanism in Ukraine and concepts of its improvement</i>	215
2.3.2. <i>Models of budget higher education funding</i>	238
2.3.3. <i>Conceptual approaches to the choice of HEI performance indicators</i>	243
2.3.4. <i>Ways to strengthen HEI financial autonomy</i>	251
2.4. Credit and grant support for students in the context HE funding sources diversification	261
Chapter 3. PROBLEMS OF SCIENCE FUNDING IN UKRAINE AND WAYS TO REFORM IT	289
3.1. Legal regulation of scientific activity and its financial support	290
3.2. Current state and problems of science funding	301
3.3. Science funding model in Ukraine	309
3.3.1. <i>University science funding model</i>	310
3.3.2. <i>Funding scientific institutions of the Ministry of Education and Science of Ukraine and the National Academy of Sciences of Ukraine</i> ...	328
3.4. Tax incentives for investment in science and innovation in Ukraine and prospects for its development	346
3.5. Ways to improve financial resources management by spending units in the field of education and science	360
Conclusions	397
Afterword (in Ukrainian)	414
Afterword (in English)	420
References	426

ПЕРЕДМОВА

Стратегічні орієнтири української держави спрямовані на досягнення адаптованих до сучасних реалій Цілей сталого розвитку. Поточні та середньострокові завдання всіх гілок влади щодо неперервного, інклюзивного й справедливого економічного зростання мають на меті зміцнення потенційних можливостей людського капіталу з використанням різноманітних джерел фінансування, приватних, суспільних і державних грошово-кредитних засобів. Інституційне забезпечення результативних реформ будуватиметься на тлі зростання ролі освітянської галузі, науки та інновацій у сучасному світі, що потребує постійного наукового супроводження пошуку шляхів використання найефективніших серед країн Євросоюзу моделей функціонування науково-освітнього простору. Відповідно до завдань Міністерства освіти і науки України саме цим питанням присвячено прикладні дослідження Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління” (далі – Академія). Фахівцями Академії разом з представниками багатьох зацікавлених сторін протягом останніх двох років надавалися конкретні пропозиції з удосконалення чинного законодавства про вищу освіту та ресурсне забезпечення конституційно визначених зобов’язань держави в цій галузі.

Нині визнані політичною та фаховою спільнотою лідерські позиції у реформуванні зазначеної сфери належать Комітетові Верховної Ради України з питань науки і освіти (далі – Комітет) та його очільнику, народному депутату Олександру Володимировичу Співаковському. Опубліковані ним праці містять у собі чітке бачення шляхів розв’язання найактуальніших завдань з удосконалення чинних норм та правил надходження доходів і розподілу видатків державного й корпоративного секторів економіки у сфері освіти і науки.

З люб'язної згоди автора в частині I монографії “Актуальні проблеми реформування вищої освіти в Україні” (далі – Частина I) для широкого кола читачів наводяться кілька статей, де обґрунтовано необхідність створення транспарентного ринкового простору для інноваційної діяльності й надання якісних освітніх послуг.

У публікації “Закон “Про вищу освіту”: стратегія нагальних змін”¹ професор О. В. Співаковський звертає увагу на ту помилку, що в цьому спеціальному законі деякі нормативні положення прийнято ще до нового базового законодавчого акта “Про освіту”² за відсутності загальної нормативної рамки регулювання освітньої сфери, а отже, такі нововведення часто сприймаються як передчасні. Критичний контекст статті стосовно недоліків чинного законодавства, ухваленого в 2014 р., та майбутніх стратегічних напрямів необхідних змін у ньому багато в чому збігається з висновками науковців Академії, відображеними у частині II цієї монографії “Механізми фінансування науки та освіти” (далі – Частина II). Основні вади в ресурсному забезпеченні вищої освіти в Україні пов'язані з тим, що замість витрачання коштів на підготовку студентів згідно з її вартістю використовуються частково удосконалені, але інерційні, сформовані ще в минулому столітті кошторисні підходи за принципом утримання бюджетної установи. Як наслідок, в управлінській діяльності ЗВО здебільшого присутній фінансовий маневр здійснення розподілу державних коштів згідно з кількісними нормативними показниками (чисельності студентів і викладачів у відповідному році) безвідносно до якісної складової навчального процесу. Заклади державної форми власності істотно обмежені у використанні позикових, а також позабюджетних ресурсів. У свою чергу, домогосподарства фактично не мають можливостей залучення кредитів для фінансування освіти через їхню високу вартість.

Перехід до розподілу бюджетного фінансування між ЗВО за формульним підходом, безумовно, підвищить ступінь його прозорості, підзвітності та передбачуваності, причому використання в розрахунках показників результативності стимулюватиме освітянські заклади до кращих результатів. Водночас досвід країн, де запроваджено фінансування за формулою, вказує на необхідність зосередження зусиль насамперед на якості освітніх послуг для реального підвищення конкурентоспроможності людського капіталу. Тому під час планування відповідні

¹ Співаковський О. Закон “Про вищу освіту”: стратегія нагальних змін. *Голос України*. 2017. 8 листоп. URL: <http://www.golos.com.ua/article/295672/>.

² Про освіту : закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

індикативні параметри за змістом мають ототожнювати цілі управління змінами, а за формою – бути похідним інструментом від завдань та інституційних обмежень тих чи інших реформ.

Зміни до Закону України “Про вищу освіту”, напрацьовані профільним Комітетом разом із МОН та експертною спільнотою, орієнтовані на вдосконалення чинних норм в інтересах всіх учасників навчального процесу. Передбачено значне посилення ролі освітніх вимірювань результатів роботи закладів у процесі зовнішнього оцінювання якості навчальних процесів. Безперечно, використання таких показників, як працевлаштування випускників та багатьох інших, на сьогодні є дискусійним, однак цілком очевидно, що певні традиційні ресурсні вимірювачі (як-от нормативи матеріального забезпечення, кількість викладачів із науковими ступенями тощо) повинні відійти на другий план.

Дуже важливим є рейтингування ЗВО, у тому числі за оцінюванням наукових здобутків. Водночас навіть слабкі університети можуть імплементувати окремі високоякісні програми або інноваційні проекти, котрі потребують державної підтримки. Результати освітніх вимірювань не повинні використовуватися для створення на ринку освітніх послуг монополій, прозорість інформаційних баз даних має протидіяти викривленню чесної конкуренції. Можна погодитись із думкою О. В. Співаковського, що різноманітні статуси ЗВО (“національні”, “дослідницькі” та ін.) із супутнім наданням їм виділених прав містять ризики суб’єктивізму та нівелювання чесних правил гри. Тому до процесу освітніх вимірювань і оцінювання якості вищої освіти варто залучати високопрофесійних працівників та громадськість. У цьому контексті заслуговує на увагу пропозиція вдосконалити механізм формування складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. Ідеться про те, що, з одного боку, варто усунути з нього принцип політичного представництва, а з другого – забезпечити перевагу кваліфікаційних характеристик персоналу.

Таким чином, освітні вимірювання покликані сприяти продуктивним трансформаціям, управлінню змінами у використанні всіх видів ресурсів, потрібних для цієї сфери. Водночас достовірні показники освітянської та наукової діяльності ЗВО дадуть змогу покращити вмотивованість поведінки споживачів (студентів та їхніх батьків, роботодавців) із точки зору профорієнтації, вибору ними надавачів послуг у просторі вищої освіти.

Публікація наведених у цій монографії статей заслуженого працівника освіти України О. В. Співаковського супроводжується широкою

творчою дискусією навколо багатьох спірних питань із боку економічних агентів та стейкхолдерів усіх форм власності. Про це свідчать результати досліджень наукового колективу, викладені в Частині II. Належним чином обґрунтовані на базі сучасних наукових та інформаційних джерел із використанням достовірних статистичних даних аналітичні матеріали Академії з питань практичної реалізації у країнах світу моделей фінансового забезпечення освіти і науки було надано замовнику – Міністерству освіти і науки України. Попри те, що пропозиції Академії та інших розробників щодо вдосконалення стану фінансування вищої освіти в нашій країні та напрямів вирішення проблем ресурсного забезпечення науки, відображені в цій монографії, неодноразово розглядалися на високому рівні всіх гілок влади, Ради ректорів закладів вищої освіти тощо, пошук суспільно-політичного консенсусу в частині прийняття управлінських рішень стосовно конкретних шляхів реформ освіти і науки у просторово-часовому вимірі триває.

Тому, на наш погляд, украй важливим є привернути увагу фахової спільноти до статей О. В. Співаковського, наведених у Частині I, стосовно результатів вступної кампанії 2018 р. Автор наголошує на наслідках так званого широкого конкурсу, коли в системі “школа – вступник – університет” третій рік поспіль була фактично мінімізована профорієнтаційна робота. У перспективі, з урахуванням позитивних і негативних результатів проведених реформ, варто повернутися до висновку, що для подальшого коригування державної політики розвитку людського капіталу необхідно чітко ідентифікувати не тільки мотивацію кращих абітурієнтів стосовно їх вибору тих чи інших привабливих сторін ЗВО, а також інші об’єктивні тенденції міжрегіональної “міграції” (лапки – згідно з оригіналом статті) молоді в пошуку нею місць отримання послуг вищої освіти.

Взагалі актуальність багатьох висвітлених у Частині I проблемних аспектів важко переоцінити. Адже від відповіді на запитання, скільки і яких фахівців буде потрібно в найближчому майбутньому, залежатимуть підходи Міністерства економічного розвитку і торгівлі України до прогнозування маяків державного замовлення на підготовку фахівців. Увага читачів загострюється на ініціативах створення стимулів для університетів щодо досягнення ними лідерських позицій¹, підвищення

¹ Профільним Комітетом (автори О. В. Співаковський та інші народні депутати) запропоновано шляхи змін управління ЗВО в напрямі підвищення прозорості та ефективності їхньої діяльності – проект Закону про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо зміни системи управління закладами вищої освіти від 18.05.2018 № 8385 (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64048).

привабливості їхніх проектів розвитку для зовнішніх інвесторів тощо. Серед принципівих напрямів законодавчого вдосконалення забезпечення коштами ЗВО розглядається механізм базового фінансування їх технологічного піднесення разом із ресурсним забезпеченням наукових досліджень та інноваційних розробок в обсязі не меншому ніж 20 % загального бюджету, а також підтримання належного експлуатаційного стану обладнання, потрібного для надання якісних освітніх послуг. Автор закликає до необхідності консолідувати зусилля зацікавлених сторін на макро-, мезо- та мікрорівні задля збереження й розвитку людського капіталу в загальному масштабі за допомогою скоординованих у просторово-часовому вимірі програм підтримки вищої освіти, розширення автономії ЗВО та зростання економіки територій в умовах децентралізації. Запобігання можливим загрозам стагнації і дестабілізації на тлі ініціювання регіонального розвитку – “...мабуть, чи не єдиний дієвий рецепт зменшення потоку міграції і передумова для того, аби якомога більше наших молодих людей хотіли навчатися і жити в Україні”¹.

Про це також ідеться в роботі, присвяченій умовам прийому студентів до ЗВО у 2019 р., де перспективи освітянської галузі розглядаються крізь призму ризиків безпеки держави – внаслідок імовірних втрат людського капіталу та освітньої інфраструктури в територіальному розрізі². Збалансоване вирішення зазначених проблем дасть змогу врівноважити інвестиційні потреби з ресурсним наповненням конкретних проектів, пов’язаних із поширенням знань та дослідженнями. Це потребує з боку владних структур ризик-орієнтованого менеджменту, змін у сфері освіти й науки, скоординованих із положеннями Програм співробітництва України з ЄС та МВФ, стратегічними документами Уряду, оприлюдненими середньостроковими намірами реалізації встановлених пріоритетів тощо. Одночасно варто зосереджувати дебати політиків, науковців та практиків навколо пошуку властивих національному інституційному середовищу особливостей модернізації навчальних та науково-дослідних установ із відповідним перетворенням механізмів їхньої матеріальної й інтелектуальної підтримки в інтересах усіх стейкхолдерів. Прискорення формування інноваційного потенціалу вітчизняного господарства, збільшення в ньому частки наукоємної продукції з високою доданою вартістю мають відбуватися в контексті прагнень

¹ Співаковський О. Чого вчить нас вступна кампанія 2018 року? *Голос України*. 2018. 18 верес. URL: <http://www.golos.com.ua/article/307624>.

² Співаковський О. Умови прийому-2019. *Голос України*. 2018. 6 листоп. URL: <http://www.golos.com.ua/article/309624>.

до збалансованого розвитку, що повинне супроводжуватись примноженням знанневих, технологічних, інформаційних навичок та зростанням ціннісних складових у суспільному цілепокладанні. Відомо, що в документах Європейської економічної комісії як основні конкурентні переваги окремих країн визначено потенційні можливості адекватного реагування на виклики дисбалансів у економічній, екологічній та соціальній сферах. У зв'язку з цим у сучасному світі вирішального значення набуває висока якість науки і освіти¹. У монографії відображено результати виконання однієї з науково-дослідних робіт, присвячених цим питанням, колективом дослідників під керівництвом заступника директора Науково-дослідного фінансового інституту Академії, доктора економічних наук, професора А. М. Соколовської. Обґрунтовано рекомендації стосовно оновлення системи управління державними фінансами, формування адекватних фіскальних регулятивних важелів, максимізації ефективності витрачання публічних коштів на освіту та науку, котрі, згідно з європейськими стандартами та найкращою світовою практикою, на регулярній основі надавалися органам виконавчої та законодавчої влади України.

Людські активи, що приносять регулярний дохід в умовах ринкової економіки, у сучасному світі розглядаються як своєрідна форма капіталу. Ідеться про багато особистісних характеристик: здібності та знання, досвід і навички, ціннісно орієнтована й корпоративна поведінка, генетична природа і зовнішні дані, фізичні та психічні якості, ментальність та культура². Таким чином, можна дійти висновку про надзвичайну важливість фундаментальних досліджень у цій сфері. Як відомо, у рамках неокласичної теорії в процесах відтворення взаємодіють праця, природні ресурси, капітал, підприємницькі здібності, до яких сучасна науково-технічна революція долучає інформаційний простір як окремий фактор виробництва. Різноманітні знання характеризуються синергетичним ефектом, дають змогу підвищувати продуктивність суспільного виробництва. При цьому, на відміну від особливостей матеріальної капіталізації, коли діє закон спадної граничної продуктивності,


¹ Ten years of the UNECE Strategy for Education for Sustainable Development. Evaluation report on the implementation of the UNECE Strategy for Education for Sustainable Development from 2005 to 2015 / United Nations Economic Commission for Europe. New York ; Geneva, 2016. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/esd/ESD_Publications/10_years_UNECE_Strategy_for_ESD.pdf.

² Bourdieu P. The Forms of Capital. Richardson J. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT : Greenwood, 1986. P. 241–258.

обсяги знань тільки збільшуються. Отже, на розвиток результатів наукових досліджень, наведених у пропонованій монографії, у найближчому майбутньому слід зосередитися на подальшому вдосконаленні вимірників розвитку людського потенціалу. Зокрема, відомий індекс ООН (Human Development Index), що заснований на показниках тривалості й рівня життя, а також інтегральному показнику рівня освіти, на наш погляд, в адаптованому вигляді може бути застосованим серед оцінок сталого розвитку на макро-, мезо- і мікрорівні, а також домогосподарств.

Якість державного управління в умовах фінансової глобалізації, незалежно від обраної моделі, ступеня і способів втручання владних структур в економіку, стає самостійним інституціональним фактором сталого піднесення СЕС. Високу професійну підготовку сучасних керівників усіх рівнів слід орієнтувати на розвиток лідерських якостей, здібностей командної організації успішного управління змінами. Стандартні форми здобуття знань повинні трансформуватися в системи безперервної освіти, які дають можливість розвивати креативне, кластерне мислення менеджерів, аби формулювати адекватні суспільним інтересам реалістичні цілі, створювати конкурентні механізми їх досягнення, моніторингу та контролю.

PREFACE



Strategic benchmarks of the Ukrainian state are aimed at achieving sustainable development goals adapted to the current realities. The current and mid-term tasks of all branches of government with regard to continuous, inclusive and fair economic growth seek to strengthen the human capital potential through a variety of financial sources, private and public monetary instruments. Institutional support for effective reforms will be performed against the background of the growing role of the educational sector, science and innovation in the modern world, that requires constant scientific support for finding ways to use the most effective European Union models of the functioning of the scientific and educational space. In accordance with the tasks of the Ministry of Education and Science of Ukraine, this is the subject of applied research of the State Educational and Scientific Institution “Academy of Financial Management” (hereinafter – the Academy). For the last two years the Academy experts, along with representatives of stakeholders, have provided specific proposals for improving the current legislation on higher education and resource support for constitutionally defined obligations of the state in this area.

At present, the leadership of the political and professional community in reforming this sphere belongs to the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on Science and Education (hereinafter – the Committee) and the Chairman of the Committee, People’s Deputy Oleksandr Spivakovsky. His published works contain a clear vision of solving the most urgent tasks to improve the current norms and rules of income and distribution of expenditures of state and corporate sectors of the economy in the field of education and science. With gracious consent of the author, in part I of the monograph “Actual Problems of Reforming Higher Education in Ukraine” (hereinafter – Part I), a number of articles are presented to a wide range of readers, where the necessity of creating a transparent market space for

innovative activity and provision of qualitative educational services is substantiated.

Professor Oleksandr Spivakovskiy, in the publication “The Law “On Higher Education”: the strategy of urgent changes”¹ draws attention to the fact that in this special law some regulations were adopted even before a new basic legislative act “On Education”², in the absence of a general normative framework for regulation of the educational sphere, and therefore, such innovations are often perceived as untimely. The critical context of the article regarding the shortcomings of the current legislation adopted in 2014 and future strategic directions of the necessary changes in it largely coincides with the conclusions of the Academy scholars as shown in part II of this monograph “Mechanisms of Financing Science and Education” (hereinafter – Part II). The main drawbacks in the resource provision of higher education in Ukraine are due to the fact that instead of spending money on training students according to its cost, estimated approaches, partly improved, but inertial, which were formed in the last century and based on the principle of maintaining a budget institution are applied. As a result, in the management activity of HEIs, there is mostly a financial maneuver in allocating public funds in accordance with the quantitative normative indicators (the number of students and teachers in a given year), regardless of the qualitative component of the educational process. State-owned institutions are significantly restricted in the use of borrowed, as well as extrabudgetary resources. In turn, households actually have no possibility to attract loans to finance education because of their high cost.

The transition to the distribution of budget financing among HEIs based on the formula approach will increase of course its degree of transparency, accountability and predictability, and performance indicators which are used in the calculations will stimulate educational institutions for better results. At the same time, the experience of the countries, where funding is based on the formula approach, reveals the need to concentrate efforts primarily on the quality of educational services for the real increase of the competitiveness of human capital. Therefore, in planning, the appropriate indicative parameters in terms of content should identify the objectives of change management, and in terms of form they should be a derivative tool with regard to the tasks and institutional constraints of a particular reform.

¹ *Співаковський О.* Закон “Про вищу освіту”: стратегія нагальних змін. *Голос України*. 2017. 8 листоп. URL: <http://www.golos.com.ua/article/295672/>.

² Про освіту : закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

Changes to the Law of Ukraine “On Higher Education”, developed by the profile committee together with the Ministry of Education and Science and the expert community, are aimed at improving the current norms in the interests of all participants in the educational process. Significant strengthening of the role of educational measurements, outcomes of the institutions’ performance in the process of external evaluation of the quality of educational processes is envisaged. Undoubtedly, applying such indicators as graduates’ employment and many other is currently debatable, but it is quite clear that certain traditional resource measurements (such as material support standards, the number of academics with academic degrees, etc.) should go to the background.

It is very important to rank HEIs taking into account the evaluation of scientific achievements as well. At the same time, even weak universities can implement individual high-quality programs or innovative projects that require state support. The results of educational measurements should not be used to create monopolies in the educational services market, transparency of information databases should counteract the distortion of fair competition. One can agree with Oleksandr Spivakovskiy’s opinion that various statuses of HEIs (“national”, “research”, etc.) accompanied by granting them allocated rights contain the risks of subjectivity and leveling out fair rules of the game. Therefore, high-professional experts and the general public should be involved in the process of educational measurement and assessment of the quality of higher education. In this context, the proposal to improve the mechanism for the formation of the National Agency for the Quality Assurance of Higher Education deserves attention. The point is that, on the one hand, the principle of political representation should be removed and, on the other hand, staff qualification characteristics should be made a priority.

Thus, educational measurements are intended to promote productive transformations, change management of all kinds of resources required for this area. At the same time, reliable indicators of educational and scientific activities of the HEIs will help better motivate consumers’ behavior (students and their parents, employers) in terms of vocational guidance and their choice of service providers in the sphere of higher education.

The publication of the articles in this monograph of the Honored Worker of Education of Ukraine Oleksandr Spivakovskiy is accompanied by a wide artistic discussion around many controversial issues on the part of economic agents and stakeholders of all forms of ownership. This is evidenced by the outcome of the research conducted by a research team as outlined in Part II. The analytical materials of the Academy on practical implementation of

models for financial provision of education and science in the countries of the world based on modern scientific and information sources and valid statistical data were presented to the customer – the Ministry of Education and Science of Ukraine. Despite the fact that the proposals of the Academy and other developers on improving the state of high education financing in our country and ways of solving the problems of resource supply of science, reflected in this monograph, have been repeatedly considered at a high level by all branches of government, the Council of Rectors of higher education institutions, etc., the search for socio-political consensus in terms of making managerial decisions regarding specific ways of reforming education and science in the spatial-temporal dimension is still under way.

Therefore, in our opinion, it is extremely important to draw attention of the professional community to the articles by Oleksandr Spivakovskiy, set forth in Part I, concerning the results of the 2018 admission campaign. The author emphasizes the consequences of the so-called broad competition, when in the system “school – entrant – university “ for the third year in a row vocational guidance activity has been actually minimized. In the long run, given the positive and negative outcomes of the reforms, it is worth recalling that for further adjustments to the state policy on the development of human capital, it is necessary to clearly identify not only the motivation of the best entrants in their choice of some or other attractive aspects of the HEI, but also other objective trends of interregional “migration” (quotation marks – according to the original article) of the young people in making their decisions as to the location for receiving higher education services.

In general, the relevance of many aspects covered in Part I cannot be overestimated. Indeed, the approaches of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine to the prediction of beacons of the state order for training specialists will depend on the answer to the question how many and what specialists will be required in the near future. Readers’ attention is focused on the initiatives to create incentives for universities to reach their leadership positions¹, to enhance the attractiveness of their development projects for foreign investors, and so on. Among the principal directions of legislative improvement of funding HEIs, the mechanism of the basic financing

¹ The Profile Committee (authors O.V. Spivakovskiy and other people’s deputies) proposes changes in the management of HEIs to increase the transparency and efficiency of their activities – draft Law on Amendments to the Law of Ukraine “On Higher Education” regarding changes in the management system of higher educational institutions of 18.05.2018 No. 8385 (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64048).

of their technological uplift is considered, accompanied by the resource support of scientific research and innovation of no less than 20% of the general budget, as well as the maintenance of the proper operating condition of the equipment necessary for the provision of quality educational services. The author calls for the consolidation of the efforts of stakeholders at the macro, meso and micro levels for preserving and developing human capital generally through coordinated higher education support programs in the spatial-temporal dimension, the expansion of the autonomy of HEIs and the economic growth of territories in a context of decentralization. Prevention of possible threats of stagnation and destabilization against the background of initiating regional development – “...perhaps, the only effective means for reducing the flow of migration and a prerequisite for our young people to study and live in Ukraine”¹.

The paper devoted to the 2019 admission campaign, also covers this topic. The prospects of the educational field are considered through the prism of the state security risks due to the probable losses of human capital and territorial educational infrastructure². A balanced solution to these problems will enable to balance investment needs with the resource content of specific projects related to the dissemination of knowledge and research. In this case, the authorities are required to introduce risk-oriented management and changes in the field of education and science, coordinated with the provisions of the Cooperation Programs of Ukraine with the EU and the IMF, strategic documents of the Government, published medium-term intentions to implement the established priorities, etc. At the same time, it is worth focusing the debates of politicians, scholars and practitioners on the national institutional peculiarities of the modernization of educational and research institutions with the appropriate transformation of the mechanisms of their material and intellectual support for the benefit of all stakeholders. The accelerated shaping of the innovative potential of the domestic economy, the increase in its share of science-intensive products of high added value should take place in the context of aspirations for balanced development, which should be accompanied by multiplying knowledge, technology, information skills and the growth of value components in the public purpose-setting. It is known that in the documents of the European Economic Commission, the adequate response potential to the challenges of imbalances in the economic,

¹ *Співаковський О.* Чого вчить нас вступна кампанія 2018 року? *Голос України*. 2018. 18 верес. URL: <http://www.golos.com.ua/article/307624>.

² *Співаковський О.* Умови прийому-2019. *Голос України*. 2018. 6 листоп. URL: <http://www.golos.com.ua/article/309624>.

environmental and social spheres is identified as the main competitive advantage of individual countries. In this regard, in today's world, the high quality of science and education is of crucial importance¹. The monograph shows the outcome of one of the research papers on the subject completed by a team of researchers under the supervision of the deputy director of the Research Financial Institute under the Academy, Doctor of Economics, Professor Alla Sokolovska. The recommendations for updating the system of public finance management, the formation of adequate fiscal regulatory instruments, and maximizing the efficient spending of public funds on education and science, which according to European standards and best international practice, regularly delivered to the executive and legislative authorities of Ukraine, were substantiated.

Human assets providing regular income in a market economy are considered as a form of capital in the modern world. It is about a range of personal characteristics: capabilities and knowledge, experience and skills, value-oriented corporate behavior, genetic nature and appearance, physical and mental qualities, mentality and culture². Thus, we can come to the conclusion that fundamental research in this area is of paramount importance. As it is known, in the framework of the neoclassical theory labor, natural resources, capital, entrepreneurial abilities interact in the processes of reproduction, into which the modern scientific and technological revolution integrates the information space as a separate factor of production. Comprehensive knowledge is characterized by a synergistic effect, it allows to enhance productivity of social production. At the same time, unlike the peculiarities of material capitalization, when the law of decreasing marginal productivity is in force, the scope of knowledge only increases. Consequently, further outcome of scientific research presented in the proposed monograph should focus in the near future on the further improvement of human development index. In particular, a well-known UN Development Index (Human Development Index), which is based on the indicators of life expectancy and standard of living, as well as the integral indicator of education, in our opinion, can be applied in adapted form among assessments of

¹ Ten years of the UNECE Strategy for Education for Sustainable Development. Evaluation report on the implementation of the UNECE Strategy for Education for Sustainable Development from 2005 to 2015 / United Nations Economic Commission for Europe. New York ; Geneva, 2016. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/esd/ESD_Publications/10_years_UNECE_Strategy_for_ESD.pdf.

² Bourdieu P. The Forms of Capital. Richardson J. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood, 1986. P. 241–258.

sustainable development at the macro, meso and micro levels, as well as households.

The quality of public administration in the conditions of financial globalization, regardless of the selected model, degrees and methods of power structures' interference in the economy, becomes an independent institutional factor for the steady rise of SES. Comprehensive professional training of modern managers of all levels should be oriented to the development of leadership skills, the ability of the team to successfully implement change management. Standard forms of acquiring knowledge must be transformed into life long education that will enable to develop creative, cluster thinking of managers to formulate realistic goals that are adequate to the public interest, to create competitive mechanisms for their achievement, monitoring and control.



I

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
РЕФОРМУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ
В УКРАЇНІ

ЗАКОН “ПРО ВИЩУ ОСВІТУ”: СТРАТЕГІЯ НАГАЛЬНИХ ЗМІН

Публікується за: *Співаковський О.* Закон “Про вищу освіту”: стратегія нагальних змін. *Голос України.* 2017. 8 листоп.

Одна з помилок, пов’язаних із Законом України “Про вищу освіту” 2014 р., полягає в тому, що цей спеціальний закон було прийнято до нового базового Закону “Про освіту”. Через те багато запропонованих ним нововведень видавалися передчасними і не були підкріплені загальною нормативною рамкою регулювання освітньої сфери.

Хоча, об’єктивно кажучи, у цьому є і позитивний аспект: три роки чинності цього закону показали як його переваги, так і обмеження, які тепер можна і треба виправити. Сьогодні, мабуть, найкращий час для внесення відповідних змін до Закону України “Про вищу освіту”, які мають узгодити його з новим базовим законом, а також удосконалити ті норми, що на практиці виявились непрацездатними.

Слід зазначити, що Закон України “Про вищу освіту” є стратегічно важливим документом. Це не “реформа заради реформи”. Він має нарешті закласти підвалини для зростання, для інвестицій у вищу освіту, для підвищення її якості, врешті-решт – для конструктивної зміни мотивації та поведінки всіх учасників освітнього простору.

У цьому контексті існують ключові принципи освітньої політики, без яких неможливо зрушити з місця. Насамперед автономія закладу освіти повинна стати реальністю. Вона має передбачати не лише академічну автономію, а й організаційну, і особливо – фінансову: оскільки без можливості вільно залучати ресурси і розпоряджатися ними, немає мотивації до розвитку. Якщо ми розглядаємо сферу вищої освіти як частину економічної політики держави, то мусимо розуміти, що в ній також діють закони ринку і має значення розумне, стримане державне регулювання. У наших обставинах, на жаль, все ще важко відійти від командно-адміністративних та авторитарних моделей управління у сфері вищої освіти (як і освіти загалом), але відхід від них необхідний, якщо ми хочемо розвитку цієї сфери, як і економіки в цілому.

Важливим принципом є колегіальність управління. Особливо це стосується державних закладів, які є суспільною власністю і не повинні приховано приватизуватися навіть талановитими лідерами і керівниками. Колегіальність є важливою для управління будь-якою державною організацією, оскільки забезпечує інституційну інклюзивність, тобто – залучення до управління суспільним благом самих членів суспільства в особі зацікавлених суспільних груп, внутрішніх і зовнішніх стейкхолдерів. Без такої інклюзивності ми ніколи не зможемо вирватися за межі кулуарних і корупціогенних моделей прийняття рішень, які на сьогодні вже засвідчили свою деструктивність і причетність до стагнації не лише вищої освіти, а й багатьох секторів економіки. Без колегіальності управління неможливий ефективний суспільний контроль за використанням матеріальних та фінансових ресурсів організації. Зрештою, колегіальність – це і колективна відповідальність за результати роботи, які повинні відповідним чином вимірюватися й оцінюватися зовнішніми кваліфікованими експертами, незалежними фаховими організаціями, як державними, так і недержавними.

Закон України “Про вищу освіту” має закласти на загальнодержавному рівні таку модель вищої освіти, яка б стимулювала конструктивне саморегулювання галузі, запобігала негативним тенденціям у всіх аспектах її розвитку і посилювала позитивні.

З огляду на це варто звернути увагу на пакет змін, які пропонуються до цього Закону в проекті, розробленому на базі профільного Комітету з питань науки і освіти Верховної Ради України. Ці зміни можна поділити на три важливих блоки, які стосуються управління, фінансування та вимірювання/оцінювання якості вищої освіти.

Ректор і канцлер – стратег і господарник?

Блок змін до закону щодо управління закладом вищої освіти (ЗВО) націлений на одночасне посилення всіх ланок управління – наглядових рад, керівника закладу, вченої ради, трудового колективу. Ключовим документом для цих ланок має стати стратегічний план розвитку ЗВО. Технологічно проект такого плану повинен розроблятися претендентом на посаду ректора і бути частиною його передвиборчої програми. Його необхідно оприлюднювати на офіційному сайті для громадського обговорення. Після виборів проект плану допрацьовується з урахуванням найпрогресивніших пропозицій і затверджується вченою та наглядовою радами закладу. Адже реалізація стратегічного плану розвитку – це спільна мета й об’єднавчий чинник університетської спільноти. І в до-

сягненні поставлених у цьому плані цілей колектив закладу може проявити свій найкращий академічний і організаційний потенціал.

Посилення наглядової ради ЗВО видається необхідним саме з точки зору реалізації принципу його автономії. Наглядові ради є головними “лобістами” інтересів ЗВО, у тому числі – захисту його від необґрунтованої “оптимізації”. У цьому полягає велика перевага наглядових рад. Потенційно вони здатні стати потужними управлінськими органами, які сприятимуть найкращій інтеграції закладу в загальнонаціональний та регіональний економічний і культурний ландшафт.

При цьому не слід забувати, що наглядова рада є органом засновника, який делегує їй свої повноваження. У контексті реформи державного управління, з огляду на те, що міністерства повинні перетворитися на ключових полісмейкерів (розробників політики), функції безпосереднього управління державними ЗВО можуть і повинні бути делеговані саме наглядовим радам. Але для цього потрібно змінити як підхід до їх формування, так і набір їхніх функцій.

Політика формування наглядових рад державних закладів освіти повинна розроблятися урядом, а до складу таких рад, окрім делегованих представників засновника (тобто держави), обов’язково мають увійти представники місцевих органів влади і регіонального бізнесу.

Наглядова рада повинна затверджувати стратегічний план розвитку закладу, запропонований ректором після його обрання, а також – фінансовий план, розроблений і поданий фінансовим секретарем або канцлером ЗВО. До важливих питань її роботи має бути також віднесено право затверджувати на посаді ключових керівників закладу – ректора (після виборів його колективом закладу) та фінансового секретаря (канцлера). Слід зазначити, що тільки посилення управлінських функцій наглядових рад дасть змогу залучити туди активних і впливових осіб, у тому числі – представників бізнесу і великих підприємств, котрі таким чином будуть мотивовані надавати вишу свою підтримку. При цьому прозорість роботи наглядових рад має бути гарантованою законом.

Важливу роль у цій реформі слід надати розмежуванню повноважень керівника закладу і фінансового секретаря (фінансового директора або канцлера – термін віддається на вибір ЗВО). Ректора потрібно позбавити невласливих йому функцій опіки над матеріальною та фінансовою складовими роботи ЗВО, і це лише посилить його позиції. Реалізація ж стратегічного плану закладу в матеріальному та фінансовому аспектах покладається на фінансового секретаря, посада якого вводиться окремо й підпорядковується ректору.

Це допоможе ректору зосередитися на стратегічних питаннях розвитку закладу та підвищення якості освіти. Фінансовий секретар буде одним із ключових помічників керівника, але водночас матиме цілком самостійний комплекс повноважень. Призначення на посаду фінансового секретаря має здійснювати наглядова рада, обираючи з трьох кандидатур, запропонованих ректором та погоджених ученою радою університету.

Така система дасть змогу децентралізувати повноваження всередині університету й зробити управління ефективнішим і прозорішим. Закладені в ній механізми запобігатимуть імовірним конфліктам і дадуть різним ланкам управління можливість ефективно доповнювати одна одну.

Звичайно, подібна модель вимагатиме від керівників ЗВО вищого рівня управлінської культури, але саме вона наблизить нас до найкращих європейських практик у сфері університетського управління. По суті, її впровадження дасть змогу кожному нинішньому керівникові визначитися, ким він є більшою мірою – стратегом чи господарником, і зайняти відповідну позицію у своєму закладі освіти.

Про бюджети, фінанси та справжню автономію

Проблему фінансування слід розглядати як проблему інвестицій у вищу освіту, без яких неможливе підвищення її якості. Власне, наблизитися до розумного вирішення цієї проблеми неможливо без запровадження ефективних змін сфери управління, про які йшлося вище.

Однак ця проблема не може бути розв'язана лише одним спеціальним законом, вона потребує внесення змін і до інших законодавчих актів. Великою мірою ці зміни мають торкатися державно-приватного партнерства, яке б сприяло посиленню припливу недержавних коштів у вищу освіту.

Разом із тим проект змін до Закону “Про вищу освіту” пропонує кілька суттєвих норм, які, на думку його авторів, мають сприяти покращанню ситуації з фінансуванням державних ЗВО. Передусім ці норми стосуються посилення їх фінансової автономії за одночасного помірного державного регулювання. Заклади освіти мають отримати право самостійно формувати, затверджувати та коригувати власний штатний розпис, зокрема: визначати штатні нормативи, найменування та чисельність посад працівників відповідно до структури ЗВО, його стратегічного плану та показників розвитку; встановлювати нормативи чисельності осіб, котрі навчаються, на одну посаду науково-педагогічного

та наукового працівника; самостійно визначати норми часу навчальної та іншої роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників. Все це дасть змогу ЗВО не прагнути до збільшення кількості студентів, а підвищити якість освіти для тих студентів, котрі в нього вже є і які, незалежно від їх кількості, як громадяни України мають право на гарну освіту.

Право самостійно встановлювати суми оплати науково-педагогічним працівникам відповідно до якості їхньої роботи має належати самому закладу освіти на правах його природної автономії. Звичайно, у рамках того фінансового плану і бюджету, що затверджені наглядовою радою як органом, що представляє засновника. Лише такий підхід дасть можливість встановити дійсно конкурентні ставки заробітних плат у цій сфері.

Одночасно закладу освіти слід надати право самостійно здійснювати атестацію своїх науково-педагогічних та наукових кадрів відповідно до рекомендованого порядку, розробленого центральним органом управління у сфері освіти. Зокрема, право присудження звання професора, на наш погляд, має належати саме інституціям вищої освіти, а не державі. Те, що в нас держава досі відіграє таку велику роль у цьому процесі, є рудиментом радянського минулого.

За ЗВО також має бути закріплене право самостійно встановлювати ціни на свої освітні послуги з урахуванням собівартості та прогнозованого попиту на них. І, звичайно, ціна на освіту повинна бути однаковою для всіх здобувачів у рамках одного набору й однієї програми – як для тих, хто навчається за контрактом, так і для тих, хто навчається за гроші державного бюджету. Сьогодні ж спостерігається ситуація, коли середня вартість навчання одного студента-бакалавра за кошти держбюджету становить близько 30 тис. грн на рік. При цьому ціна на навчання одного контрактника може бути значно меншою. Такий стан справ навряд чи може вважатися справедливим, він очевидно потребує виправлення.

Варто підкреслити, що в контексті загальних реформ у сфері вищої освіти поступово змінюється концептуальний підхід до фінансування. Якщо раніше наголос робився на фінансуванні закладів освіти (інституційне фінансування), то тепер ми переходимо до фінансування здобуття освіти особою, яке, по суті, означає реалізацію принципу “гроші за студентом”. Упровадження такого підходу відбувається протягом кількох останніх років, зокрема через реалізацію так званого адресного розміщення державного замовлення і проведення широкого конкурсу абітурієнтів. Хоч елементи цього підходу в нас були і раніше – у зв’язку з обліком місць державного замовлення, які ЗВО треба було заповнити або повернути.

Звичайно, підхід “гроші за студентом” має як переваги, так і суттєві недоліки, про які вже багато говорилось. Проте в його межах студенти повинні обов’язково отримати можливість брати кредити на навчання, а також право на допомогу у формі погашення повністю або частково цих кредитів (чи процентів за ними) за рахунок видатків державного бюджету. Гнучкий підхід у наданні молоді державної підтримки в оплаті навчання стимулюватиме почуття відповідальності в усіх учасників освітнього процесу.

Освітні вимірювання як засіб діагностики

Освітні вимірювання – це стратегічно важливий напрям діяльності, який покликаний сприяти кращому управлінню й фінансуванню цієї сфери. Вимірювання насамперед є актуальними для споживачів освітніх послуг – студентів та їхніх батьків, роботодавців, оскільки це допомагатиме їм ліпше орієнтуватися в просторі вищої освіти.

На різних етапах навчання вимірювання так чи інакше корелює з фактичним прирощенням доданої вартості студента в процесі навчання і дає змогу сформулювати уявлення про його перспективи на ринку праці. Важливою стає законодавча підтримка професійних асоціацій, які можуть (і повинні) організовувати кваліфікаційні іспити для випускників.

Проект змін до Закону “Про вищу освіту” пропонує посилити роль освітніх вимірювань і в процесі зовнішньої оцінки якості освітньої діяльності ЗВО. Насамперед слід встановити ключові показники якості, котрі повинні вимірюватися. Очевидно, що традиційні для вітчизняної освіти показники “ресурсів” (як-от нормативи матеріального забезпечення, кількість викладачів із науковими ступенями тощо) повинні відійти на другий план. Детальнішому оцінюванню мають піддаватися саме результати роботи закладу, причому одним із основних показників має стати працевлаштування його випускників. Збір даних про працевлаштування випускників університетів є доволі трудомістким процесом, але його потрібно започаткувати на системних засадах задля того, аби мати об’єктивну картину стану нашої вищої освіти.

Важливим елементом вимірювань має стати оцінювання наукових здобутків ЗВО. Цей показник, як відомо, є основним для складання більшості міжнародних рейтингів. В українських умовах його також можна використовувати з цією метою. Проте застосування рейтингів не повинне призводити до надання преференцій окремим закладам і припинення інших. Також слід запобігти “олігархізації” у сфері вищої

освіти, яка неодмінно настає в результаті викривлення чесної конкуренції. Очевидно, що саме такій “олігархізації” сприятимуть механізми нагородження статусами “національного” та “дослідницького”, прописані в чинному законі. Титулування університетів із супутнім наділенням їх правами, які в цивілізованому суспільстві належать усім, нагадує середньовічні практики наділення титулами (та пов’язаними з ними економічними преференціями) окремих осіб. Очевидно, таке титулування є деструктивним для економіки освіти, оскільки нівелює чесні правила гри й орієнтує освітні заклади на імітацію якості та задобрювання чиновників.

Рейтингування університетів дуже потрібне, проте воно є своєрідним узагальненням і не може враховувати унікальності програм та проєктів вищої освіти. Навіть “слабкі” університети можуть мати окремі високоякісні програми чи наукові проєкти, тоді як у “сильних” зовсім не всі програми мають високий рівень. Тому набагато важливіше шляхом освітніх вимірювань вчасно відзначати саме кращі проєкти закладів освіти і на них спрямовувати відповідну підтримку.

Не менш важливе створення необхідних законодавчих умов для того, щоб до процесу освітніх вимірювань і оцінювання якості вищої освіти були залучені найкращі фахівці. У цьому контексті пропонується вдосконалити механізм формування складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, повністю усунувши з нього принцип політичного представництва і забезпечивши перевагу принципу фаховості.

Слід розуміти, що освітні вимірювання є своєрідним засобом діагностики. Вони допомагають виявити характерні тенденції і проблеми у сфері освіти, щоб потім урахувати їх в освітній політиці. У жодному разі результати освітніх вимірювань не повинні використовуватися для створення на ринку освітніх послуг монополій. Аналізуючи якість вищої освіти, у тому числі із застосуванням освітніх вимірювань, органи державної влади мають ставити собі за мету підтримку і посилення всіх закладів освіти. Допомогати слабшим і заохочувати сильніших.

У підсумку варто зауважити, що проєкт змін до Закону України “Про вищу освіту”, розроблений профільним Комітетом з питань науки і освіти разом із Міністерством освіти і науки та експертами, має на меті вдосконалити чинний закон в інтересах всіх учасників освітнього простору. Це не проєкт для “гри з нульовою сумою”, це – проєкт, заснований на принципах інклюзивності та рівноправ’я, від якого мають виграти всі.

ЧОГО ВЧИТЬ НАС ВСТУПНА КАМПАНІЯ 2018 РОКУ?

Публікується за: *Сніваковський О.* Чого вчить нас вступна кампанія 2018 року? *Голос України.* 2018. 18 верес.

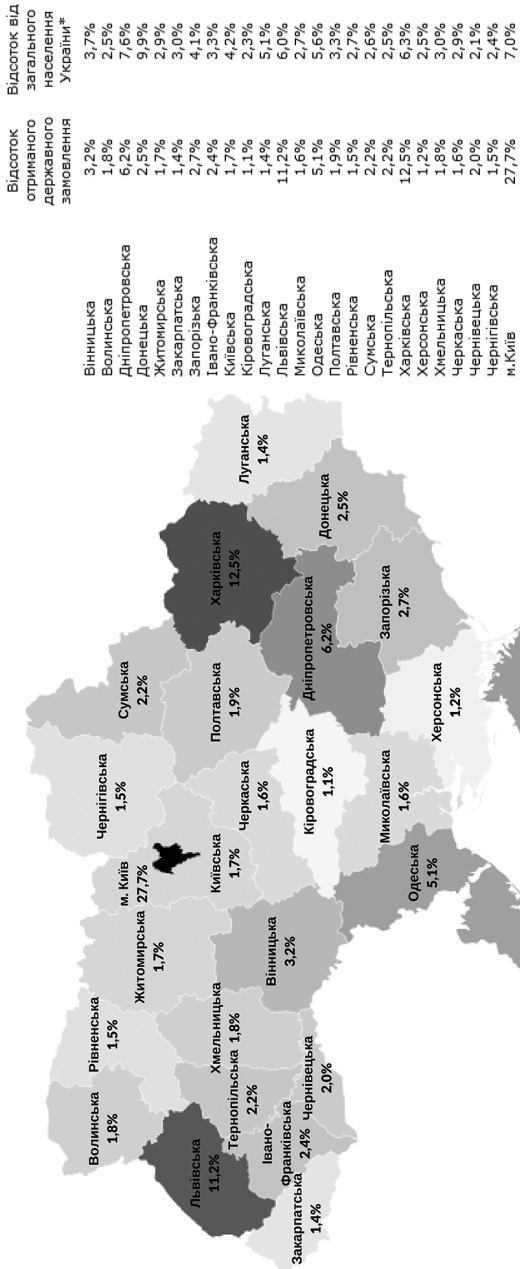
Результати вступної кампанії — це не лише емоції абітурієнтів та їх батьків. Для суспільства це насамперед привід для роздумів і обговорення, а для держави загалом — основа для стратегічного планування. У будь-якому разі підсумки вступу вимагають засвоєння його уроків усіма.

У 2018 р. кампанія вступу до ЗВО України вже втретє проходила в умовах так званого широкого конкурсу. Завдяки отриманій статистиці, починаючи з 2016 р., можна простежити динаміку привабливості тих чи інших закладів серед найкращих абітурієнтів, виявити тенденції “міграції” абітурієнтів між регіонами країни. Важливість таких даних важко переоцінити. Сьогодні вони не лише мають наукову цінність, а й можуть стати певним підґрунтям для коригування державної політики у сфері розвитку людського капіталу.

Варто віддати належне Міністерству освіти і науки України: цьогорічна вступна кампанія проведена Міністерством та ДП “Інфоресурс” на високому рівні, організовано і без збоїв. Затверджений обсяг прийому за державним замовленням на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів у 2018 р. наведено в таблиці.

Як бачимо з таблиці, порівняно з попереднім роком загальний обсяг державного замовлення по Україні на 10,3 % менший. Найбільш суттєва структурна зміна в державному замовленні цього року відбулася за освітньо-кваліфікаційним рівнем “молодший спеціаліст”. У зв’язку з тим, що на початку 2018 р. 142 коледжі (які поки що за традицією відносять до ЗВО I–II рівнів акредитації) передано на фінансування з обласних бюджетів та бюджету м. Києва, замовлення на підготовку кадрів для цих закладів вперше здійснювали органи місцевого самоврядування (регіональне замовлення), а відповідне держзамовлення було зменшено на 17 965 місць (близько 31,4 % обсягу 2017 р.).

АДРЕСНЕ РОЗМІЩЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ У 2018 Р.



*Станом на 1 липня 2018 року, за даними Державної служби статистики України

Таблиця

**Обсяг прийому за державним замовленням на підготовку фахівців,
наукових, науково-педагогічних кадрів у 2018 р., осіб**

Ступінь (рівень)	По Україні в цілому			У закладах, підпорядкованих МОН		
	2017 (факт)	2018 (план)	Різниця, %	2017 (факт)	2018 (план)	Різниця, %
Молодший спеціаліст	57 175	39 210	-31,42	56 523	38 576	-31,75
Бакалавр	82 693	78 955	-0,13	71 359	69 025	-3,27
Магістр (ПЗСО)	5 931	5 855	-1,28	1 005	1 175	+16,92
Магістр (бакалавр)	62 281	62 203	+4,60	54 945	54 895	-0,09
Аспірантура	4 422	4 399	-0,52	3 024	3 025	0
Усього	212 502	190 622	-10,30	186 856	166 696	-10,80

Складено за даними Міністерства освіти і науки України.

Утім, загальне скорочення обсягів державного замовлення цього року пов'язують насамперед зі складною демографічною ситуацією, хоча таке скорочення державного замовлення спостерігається вже протягом п'яти останніх років.

Спробуємо проаналізувати, які наслідки може мати діюча система розміщення місць державного замовлення у трьох вимірах: вибору абітурієнта і доступу його до вищої освіти, ринку праці та розвитку регіонів і розвитку ЗВО.

Проблема вибору та доступу

Результати проведеного аналізу свідчать про те, що найкращі абітурієнти масово обирають кон'юнктурні та популярні спеціальності без реального розуміння, наскільки психологічно прийнятним для них буде майбутній досвід професійної діяльності. Тенденція масовості не свідчить про осмислений вибір, не говорячи вже про те, що така кількість фахівців із цих спеціальностей не затребувана економікою країни.

Інша больова точка – це невисокий рівень підготовки вступників та низькі показники набору на окремі педагогічні, природничо-математичні та інженерні спеціальності. Поріг “склав / не склав” цього року не подолали 13,7 % учасників зовнішнього незалежного оцінювання: від 8,3 % з біології до понад 16 % із фізики, математики та німецької мови. З окремих спеціальностей державне замовлення не було виконано через недостатню кількість вступників, котрі віддали їм перевагу.

Так, було зараховано на місця державного замовлення за спеціальностями:

- 014.08 “Середня освіта (фізика)” – 150 осіб (45 % відповідного обсягу державного замовлення за широким конкурсом);
- 014.04 “Середня освіта (математика)” – 406 осіб (67 % відповідного обсягу державного замовлення);
- 014.06 “Середня освіта (хімія)” – 146 осіб (67 % відповідного обсягу державного замовлення);
- 014.09 “Середня освіта (інформатика)” – 237 осіб (76 % відповідного обсягу державного замовлення).

Виникає зовсім не риторичне запитання: чи буде кому навчати наших дітей у школах за такого виконання держзамовлення? Статистика підтверджує: від вступу до викладання у школах дійде не більше 50 % сьгоднішніх студентів педагогічних спеціальностей, зарахованих на бюджет. Відтак, якщо не вжити термінових заходів, то років через десять в українських школах просто не буде вчителів.

Низький рівень підготовки абітурієнтів підтверджують і дані про прохідний бал на окремі затребувані економікою спеціальності. Наприклад, на деякі спеціальності галузі “Електрична інженерія” прохідний бал у 2018 р. становив лише 117, а галузі “Механічна інженерія” – взагалі 106–107 балів. Тому, зважаючи на загрозливі тенденції щодо результатів ЗНО з математики, чи не варто було б нам глибше вивчити питання зовнішнього незалежного оцінювання з математики для випускників шкіл?

Окрема больова точка – проблема доступу до вищої освіти дітей із сільської місцевості, рівень знань яких традиційно нижчий, ніж у жителів міст. За даними Громадської ради освітян і науковців України, нинішнього року понад 50 % випускників сільських шкіл взагалі не вступали до університетів, академій та інститутів, а за державним замовленням навчатиметься менше 15 % сільських дітей. Думаю, ми повинні знайти шляхи раціонального вирішення цього гострого питання. Двері університетів не повинні бути закритими для сільської молоді.

Одним зі способів розв’язання проблеми може бути надання достатнього обсягу державного замовлення для забезпечення кадрових потреб соціальної сфери в сільській місцевості через механізм першочергового зарахування до медичних і педагогічних ЗВО осіб, котрі уклали угоду про відпрацювання не менше трьох років у сільській місцевості або селищі міського типу.

Ринок праці та розвиток регіонів

Варто звернути увагу на відсоткові дані адресного розміщення державного замовлення за областями України. Вони показують, що традиційно найпривабливішими для абітурієнтів є ЗВО м. Києва (у 2018 р. у Києві розміщено рекордних 27,7 % місць державного замовлення; для порівняння: у 2016 р. їх було 26,7 %, а у 2017 р. – 26,1 %). Значно меншими, але в цілому помітними за привабливістю для абітурієнтів є також Харківська область (2018 р. – 12,5 % місць держзамовлення, 2017 р. – 11,8, 2016 р. – 12,9 %), Львівська (2018 р. – 11,2 %, 2017 р. – 10,1, 2016 р. – 10 %), Дніпропетровська (2018 р. – 6,25 %, 2017 р. – 6,1, 2016 р. – 6,7 %) та Одеська (2018 р. – 5,1 %, 2017 р. – 5,1, 2016 р. – 6,7 %). У решти областей України частка адресного розміщення місць державного замовлення становить в середньому від 1 до 3 %. При цьому різниця між часткою населення регіонів (відсоток від населення країни в цілому) і відсотком місць державного замовлення в окремих областях сягає двох – трьох разів. Вражаючою є також різниця середнього конкурсного балу вступників в регіональному розрізі, яка коливається від 141,4 (Донецька область) до 161,2 (Львівська область). Тобто ми бачимо загрозливі тенденції до концентрації більш підготовлених здобувачів вищої освіти в одних місцях і поступового “інтелектуального спустошення” інших. Можна припустити: вже існує ризик отримати депресивні регіони, в яких кількість жителів із вищою освітою буде стрімко знижуватися.

Останнім часом часто висловлюються думки про те, що в Україні сформувалося три великих університетські центри: міста Київ, Харків та Львів. Проте стає очевидним, що формуються вже й освітні “провінції”. Така ситуація не дає змоги говорити про оптимальний розвиток областей. У цьому контексті потребує вирішення проблема відсутності ґрунтовної методики визначення потреби у фахівцях з вищою освітою в різних регіонах країни, а також формування показників регіонального замовлення та фінансування підготовки кваліфікованих кадрів із бюджетів міст обласного значення – обласних центрів.

На жаль, сьогодні ніхто в Україні не може відповісти на запитання: скільки і яких фахівців нам треба буде в найближчому майбутньому? Фактично формування державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою відбувається без належного прогнозування потреби в них. З 2014 р. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України здійснює середньострокове прогнозування потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці, однак таке прогнозування навряд чи

можна вважати досконалим, оскільки прогноз обмежений офіційною статистикою щодо продуктивності праці, кількості зайнятих та сфер, у яких вони працюють. Крім того, класифікатор професій, який використовується для складання прогнозу, не містить нових професій і формується без урахування думки роботодавців. Наприклад, одна з найбільш затребуваних і перспективних професій в ІТ-індустрії – SMM-менеджера – у ньому не передбачена. Зайве казати, що спиратися на інтуїцію в питаннях, що є справою національної безпеки, надто дорога для держави річ.

Дотепер не вдалося вирішити проблему дисбалансу регіонального розподілу державного замовлення за спеціальностями. Застосування регіональних та окремих галузевих коефіцієнтів (наприклад, сільсько-го) виявилось недостатньо ефективним.

Варто звернути увагу на ще одну больову точку – міграція. Цього-річна вступна кампанія продовжує демонструвати поглиблення внутрішньої (міжрегіональної) міграції абітурієнтів. У деяких регіонах частка тих, хто виїхав з області, у 20–30 разів кількісно переважає частку тих, хто приїхав навчатись. Найбільшими донорами абітурієнтів, котрі вступили на бюджет, нинішнього року стали Рівненська, Полтавська, Черкаська, Волинська та Миколаївська області. На навчання в інші регіони з них виїхало 60–70 % випускників!

Продовжується тенденція збільшення потоку студентів, котрі вступають до ЗВО за кордоном. Якщо у 2008 р. в Європі здобували освіту 18 тис. українців, то у 2016–2017 рр. їх стало вже понад 70 тис. Лише за два останні роки приріст їх чисельності становить понад 20 %. Так, у Польщі, за даними на 2017 р., навчалось понад 35,5 тис. студентів з України, а у 2018 р., за деякими свідченнями, ця цифра сягнула 50 тис.

Як показують соціологічні дослідження, головні причини вибору навчання за кордоном – отримання диплома європейського зразка (51 %), незадовільні умови життя в Україні (47 %), а також набуття кращих знань (45 %). Офіційних даних щодо обсягів “відпливу українських мізків” поки що не оприлюднювалося, втім ця проблема мала би стати предметом особливої уваги з боку й центральних, і місцевих органів влади.

Привертає увагу і той факт, що цього року 13 % вступників (7623 особи) відмовились від бюджетних місць (у минулому році таких було близько 11 %). На жаль, ми досі не маємо системних досліджень причин цього явища.

Також украй актуальним є питання формування показників регіонального замовлення та фінансування підготовки фахівців з вищою і

професійною освітою з місцевих бюджетів. Зазначені проблеми потребують прийняття невідкладних рішень. Частково вони могли би бути вирішені, у тому числі, шляхом внесення змін до умов прийому на 2019 р., але більшою мірою – через системну й комплексну політику у сфері вищої освіти та формування людського капіталу.

Що чекає на заклади вищої освіти?

Як зазначалося, підсумки цьогорічної вступної кампанії (як і кампаній попередніх років) засвідчують, що впроваджена в нинішньому вигляді система розподілу місць державного замовлення за принципом “широкого конкурсу” призводить до суттєвих диспропорцій у державному фінансуванні вищої освіти за регіонами України. Чи можна вважати нормальним, коли понад 51 % обсягу державного замовлення сконцентровано в Харківській, Львівській областях та м. Києві? Немає жодних сумнівів, що така ситуація вже в найближчому майбутньому може спричинити занепад ЗВО в інших регіонах.

На думку окремих експертів, виходом може стати оптимізація мережі ЗВО, оскільки очевидно, що невелика кількість студентів-“бюджетників” рано чи пізно призведе до ослаблення великої кількості регіональних закладів, які будуть змушені приєднуватися до сильніших або навіть взагалі закритися.

Водночас існує й інша точка зору, згідно з якою втрата місць державного замовлення може спонукати ЗВО до внутрішніх реформ і модернізації. Така модернізація має охопити освітні програми, менеджмент та управління. Стратегії внутрішніх реформ могли би стати адекватною відповіддю на виклики, що створюються політикою “широкого конкурсу”. Внутрішні перетворення дали б можливість ЗВО сформувати власне відчуття відповідальності за результати набору студентів та за якість пропонованої їм освіти.

Ситуація, зрештою, показує, що абітурієнти справді прагнуть обирати освіту кращої якості. Про це свідчить, зокрема, і той факт, що не всі ЗВО провідних регіонів отримують приріст студентів, а місця державного замовлення великою мірою концентруються в тих вишах, які традиційно очолюють загальноукраїнські рейтинги й навіть входять до деяких світових рейтингів. Приміром, до рейтингу QS на 2019 р. увійшло шість українських університетів – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Національний технічний університет України

“Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського”, НТУ “Харківський політехнічний інститут”, Національний університет “Львівська політехніка” і Сумський державний університет. Перші три з них мали значний приріст місць державного замовлення в 2018 р. порівняно з 2017 р.

Звичайно, є університети-флагмани, які вочевидь ще довго зберігатимуть домінуючі позиції в конкуренції за кращого абітурієнта. Проте це жодним чином не повинне зупиняти інші заклади у прагненні актуалізувати свій найкращий потенціал, розробити власні конкурентоспроможні освітні програми й завоювати свій стабільний сегмент ринку вищої освіти. Безперечно, для цього їм потрібно буде багато чого змінити у підходах і принципах своєї роботи, мобілізувати сили, підтримати (або запросити) кращих викладачів і напрацювати ефективний менеджмент освітнього процесу. Але все це не є недосяжним. Це лише певний етап на шляху розвитку вищої освіти, лише одне з випробувань, які можна й треба успішно подолати.

Щоб допомогти університетам розвиватися і досягати лідерських позицій, профільним Комітетом з питань освіти і науки Верховної Ради України розробляються зміни до чинного законодавства про вищу освіту. Зокрема, вже зареєстровано проект закону щодо зміни системи управління закладами вищої освіти (№ 8385), покликаний зробити управління більш прозорим і ефективним і таким чином умотивувати зовнішніх інвесторів вкладати у вищу освіту кошти. Будуть також створені нові норми, що стосуються системи фінансування ЗВО. Вони законодавчо закріплять підтримку основних фондів вишів, базове фінансування їхнього технологічного розвитку, а також наукових досліджень та інноваційних розробок у загальному обсязі не меншому ніж 20 % загального бюджету кожного державного ЗВО.

Разом із тим підсумки цьогорічної вступної кампанії підштовхують нас до необхідності консолідувати зусилля уряду, місцевих органів влади і ЗВО задля розроблення спільної, загальнонаціональної програми збереження та розвитку людського капіталу. Ключовими її завданнями, як показує життя, мають стати підтримка вищої освіти, розширення автономії університетів та створення умов для зростання економіки регіонів. Уберегти регіони від можливих загроз стагнації і депресії та дати їм поштовх для розвитку – це, певно, чи не єдиний дієвий рецепт зменшення потоку міграції і передумова для того, аби якомога більше молодих людей хотіли навчатися і жити в Україні.

УМОВИ ПРИЙОМУ-2019. ЧОГО ОЧІКУВАТИ АБИТУРІЄНТАМ, ЇХ БАТЬКАМ ТА ДЕРЖАВІ?

Публікується за: *Співаковський О. Умови прийому-2019.
Голос України. 2018. 6 листоп.*

Умови прийому до закладів вищої освіти – не просто “конституція” для університетів, вступників та їхніх батьків. Цей документ має стати основою формування тренду розвитку як системи освіти, так і всієї держави.

Ми маємо чітко усвідомити, чи влаштовує нас ситуація, за якої на всю Україну в 2018 р. лише 112 студентів-першокурсників у майбутньому можуть стати вчителями фізики та 353 – вчителями математики. У наступному році ми просто зобов’язані врахувати помилки цьогорічної та попередніх вступних кампаній і створити умови для здобуття нашими дітьми якісної вищої освіти у всіх регіонах України.

Міністерство освіти і науки України 11 жовтня 2018 р. затвердило Умови прийому до ЗВО на 2019 р. (наказ № 1096 від 11.10.2018), запровадивши для вступників низку нововведень. Зокрема, аби виключити можливу корупційну складову під час творчих конкурсів, МОН запропонувало проводити їх до основної сесії ЗНО. Це має усунути потенційний ризик залежності результатів творчих конкурсів від бала зовнішнього незалежного оцінювання.

Крім того, з 2019 р. запрацює механізм першочергового зарахування до медичних та педагогічних ЗВО абітурієнтів, котрі виявлять бажання працювати в сільській місцевості. Йдеться про вступників на спеціальності галузей знань 01 “Освіта/Педагогіка” і 22 “Охорона здоров’я”, які укладуть угоду про відпрацювання не менше трьох років у селі або селищі міського типу. Запровадження цієї норми дасть змогу вже в найближчому майбутньому покращити рівень кадрового забезпечення необхідними фахівцями освітньої та медичної сфери у сільській місцевості. Важливою зміною також стане поширення відповідних пільг не лише на учасни-

ків антитерористичної операції / операції об'єднаних сил, а взагалі на всіх учасників бойових дій.

Однак як окремі нововведення, так і подальша реалізація моделі “широкого конкурсу”, без урахування специфіки підготовки фахівців за спеціальностями стратегічного значення (у тому числі інженерно-технічними, педагогічними та аграрними), викликали великий суспільний резонанс та неоднозначне сприйняття нових Умов прийому науково-педагогічною громадськістю, вступниками та їхніми батьками. Саме з цієї причини питання організації вступної кампанії до ЗВО стало предметом розгляду на двох засіданнях Комітету Верховної Ради України з питань науки та освіти. Зокрема, було обговорено проблемні питання цьогорічної кампанії, зміст Умов прийому на 2019 р. та визначено шляхи вдосконалення запропонованих МОН нових правил вступної кампанії. Відповідні пропозиції та рекомендації набули відображення в рішеннях Комітету.

На мою думку, розглядати й оцінювати Умови прийому варто насамперед із точки зору доступу до вищої освіти, її розвитку, а також – із позицій подолання тих негативних тенденцій, які тісно пов'язані зі вступною кампанією. Насамперед ідеться про відсутність ґрунтовної методики визначення потреби у фахівцях, які мають вищу освіту, наявний дисбаланс регіонального розподілу держзамовлення, доступність вищої освіти для сільської молоді, низький рівень підготовки вступників на окремі педагогічні, природничі та інженерні спеціальності, поглиблення внутрішньої (міжрегіональної) міграції абітурієнтів та освітньої міграції за кордон, формування показників регіонального замовлення.

Саме з цієї точки зору й спробуємо проаналізувати, які ж проблеми та наслідки можуть зумовити Умови прийому на 2019 р.

“Відсікання” на вході чи на виході

Проектом Умов прийому на навчання до закладів вищої освіти України у 2019 р. передбачалося, зокрема, розширення практики встановлення мінімальної кількості балів – 150 – із першого та другого конкурсних предметів для вступу на спеціальності таких галузей знань, як “Право”, “Публічне управління та адміністрування” й “Міжнародні відносини”; збільшення переліку спеціальностей при вступі в магістратуру, на які передбачено вступний іспит з іноземної мови з використанням технологій ЗНО; проведення творчих конкурсів до початку основної сесії ЗНО та ін. Проте саме ці норми викликали серйозну дискусію серед освітян,

батьків вступників та самих вступників. Так, Асоціація навчальних закладів України приватної форми власності та Рада Всеукраїнського об'єднання організацій роботодавців у галузі вищої освіти не підтримали окремі із зазначених новацій, аргументуючи це тим, що закладені в них обмежувальні норми є порушенням конституційних прав громадян щодо доступності вищої освіти. Варто зазначити, що і Громадська рада при Міністерстві освіти і науки України також висловила застереження до відповідних позицій у запропонованому проекті Умов.

Новація щодо встановлення мінімальної кількості балів на рівні 150 із першого та другого конкурсних предметів для вступу на спеціальності галузей знань “Право”, “Публічне управління та адміністрування” та “Міжнародні відносини” спричинила чимало запитань в освітньому середовищі. Передусім не зрозуміло, чи були прораховані наслідки впровадження такої зміни та ефект від неї. Твердження, що ця новела сприятиме підвищенню якості підготовки фахівців, є доволі сумнівним. На моє переконання, щоб вилікувати хворобу, потрібно насамперед виявити її причину. Створити “бар’єр” справді набагато простіше, ніж розібратися у проблемі низького рівня шкільної освіти і вжити заходів до її вирішення. Тому, вважаю, підвищення прохідного порога має відбуватися паралельно з підвищенням якості загальної середньої освіти.

Варто зауважити, що цього року під час вступу на медичні спеціальності (“Стоматологія”, “Медицина”, “Педіатрія”) 150-бальний поріг із другого та третього конкурсних предметів уже діяв. І, за даними Міністерства охорони здоров'я України, на спеціальність “Медицина” вступило на 28 % менше абітурієнтів, ніж у 2017 р., на спеціальність “Стоматологія” — на 45, на спеціальність “Педіатрія” — на 37 %. Із цього можна зробити висновок, що медичні ЗВО “недоотримали” певний обсяг вступників на контрактну форму навчання, але фактично набрали більше вмотивованих підготовлених абітурієнтів.

Однак, якщо в цьому році пороговий рівень у 150 балів поширювався лише на 20 медичних університетів, то вже в наступному передбачається його запровадження у майже 300 ЗВО України, які готують фахівців з права. Тому наслідки впровадження такої новації можуть бути вже досить відчутними.

Як свідчать дані Аналітичного центру CEDOS, за результатами вступної кампанії 2018 р. кількість зарахованих на спеціальності галузі знань “Право”, котрі набрали менше 150 балів з української мови та/або історії, у Національному університеті “Одеська юридична академія” становила 381 особу, Національному юридичному університету імені

Ярослава Мудрого – 362, Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ – 256, Харківському національному університеті внутрішніх справ – 179, Національній академії внутрішніх справ – 164, Національному університеті “Львівська політехніка” – 155, Університеті державної фіскальної служби України – 125, Державному вищому навчальному закладі “Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана” – 116, Львівському державному університеті внутрішніх справ – 112, Національному університеті біоресурсів і природокористування України – 105 осіб.

Міністерство освіти і науки України частково врахувало викладені в рішенні Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти рекомендації і визначило показник мінімального конкурсного балу з кожного предмету ЗНО на рівні 130 балів (замість раніше запропонованих 150) для вступу на спеціальності таких галузей знань, як “Право”, “Публічне управління та адміністрування”, “Міжнародні відносини”, “Фармація” і “Промислова фармація”.

Однак виникає логічне запитання: а чи там ми здійснюємо контроль? Чи потрібна нам концепція “відсікання” абітурієнтів на вході до університетів, чи все-таки необхідно проводити незалежне оцінювання набутих знань під час випуску? Так, сьогодні дипломи про вищу освіту отримують майже всі, хто навчається в університетах. Водночас роботодавці скаржаться на відсутність фахових молодих спеціалістів, котрі здатні задовольнити потреби ринку праці.

Переконаний – і цю позицію поділяє освітянська спільнота, що у нас немає рівного доступу до якісної освіти по всіх регіонах. Це означає, що випускник середньої школи з мегаполіса і випускник сільської школи мають різні стартові можливості для доступу до вищої освіти. І це є надзвичайно серйозною проблемою. Тому для відповідного реагування ми повинні знайти ефективні інструменти. Застосування ж механізму “відсікання” при вступі, на мою думку, є хибним підходом.

Закордонні університети, наприклад, замість концепції “відсікання” на вході практикують модель “контролю на виході”, за якої студентом університету може стати практично кожен. Але диплом отримує лише той, хто підтвердить відповідний рівень знань. У більшості провідних університетів світу показник “відсікання” студентів за результатами першого курсу становить орієнтовно 30–40 % набору. І це, до речі, вважається абсолютно нормальною ситуацією.

Переконаний: ця модель “відсікання” на виході (а не на вході до університетів) цілком прийнятна і для вітчизняної системи вищої освіти.

Що ж можна запропонувати для її безпосередньої реалізації? Насамперед варто запровадити інститут інтегрованих кваліфікаційних іспитів, організацію та проведення яких покласти на Український центр оцінювання якості освіти, що здійснюватиме незалежну перевірку знань студента за результатами двох років навчання та наприкінці останнього року, напередодні ДЕК. Вважаю, що саме за допомогою інтегрованих кваліфікаційних іспитів університети почнуть виконувати чи не найважливішу з тих багатьох функцій, яке суспільство покладає на них, – функцію селекції. Без її дієвого запровадження окремі ЗВО так і залишатимуться “фабриками” з видачі дипломів.

Підготовка вчителів як питання національної безпеки України

У залі засідань Верховної Ради України 3 жовтня 2018 р. виступив кращий вчитель України 2017 року – Пауль Пшенічка. У своїй доповіді, серед іншого, він звернув увагу на доволі важливий історичний факт. У 2012 р. групою експертів на чолі з державним секретарем США К. Райс було розроблено програмний документ під назвою “Проблеми освіти і загрози національній безпеці Сполучених Штатів Америки”. Тобто найпотужніша у світі країна вважає освітні питання одним із найважливіших пріоритетів у забезпеченні національної безпеки й оборони країни. Ще одним підтвердженням цього є промова одного з президентів США Р. Рейгана. Виступаючи в Пентагоні, він сказав: “Ви думаєте, що питання оборони вирішується у Пентагоні? То ви помиляєтеся. Питання оборони вирішується за шкільною партою”.

Глибоко переконаний: питання освіти в Україні має бути покладене в основу національної безпеки нашої Держави. І першим кроком до створення ефективної освітньої системи стане запровадження фіксованого обсягу державного замовлення для спеціальностей, які є стратегічними для розвитку економіки та національної безпеки. У тому числі – інженерно-технічних, педагогічних та аграрних.

Комітет Верховної Ради України з питань науки та освіти займає з цього питання чітку і послідовну позицію. Ми маємо зберегти людський капітал та освітню інфраструктуру в усіх регіонах, відновити профорієнтаційну роботу в системі: школа – вступник – університет, яка була фактично знівельована із запровадженням моделі “широкого конкурсу”.

Вступна кампанія 2018 р. ще раз підтвердила наявність серйозних проблем з підготовкою фахівців для високотехнологічних галузей. Про-

хідний бал на окремі затребувані вітчизняною економікою спеціальності залишається вкрай низьким. Наприклад:

- 015.08 “Енергетика” – 117,149 бала;
- 132 “Матеріалознавство” – 107,889 бала;
- 133 “Галузеве машинобудування” – 107,46 бала;
- 131 “Прикладна механіка” – 106,485 бала.

Тому для держави сьогодні існують суттєві ризики, пов’язані з потенційною неможливістю підтримувати і розвивати високотехнологічні галузі економіки та формувати людський капітал для розбудови держави на інноваційних засадах.

На жаль, в умовах “широкого конкурсу” кращі студенти доволі часто обирають кон’юнктурні й популярні спеціальності, яких не потребує в такій кількості економіка нашої країни. Натомість на необхідних для держави спеціальностях у ЗВО залишаються вакантні місця.

Україна – це не тільки Київ, Харків та Львів

За даними Міністерства освіти і науки України, понад 51 % обсягу державного замовлення сконцентровано у ЗВО трьох регіонів: м. Києва (27,7 %), Харківської (12,5 %) та Львівської областей (11,2 %). Водночас у 17 регіонах України ці показники порівняно з 2017 р. істотно погіршились. Зокрема, зменшилась кількість рекомендованих на навчання за державним і регіональним замовленням на ступінь бакалавра у Рівненській області – на 29,3 %, Полтавській – на 19,5, Черкаській – 17,9, Волинській – 16,2, Миколаївській – 15,2, Закарпатській – 14,7, Запорізькій – 14,5, Хмельницькій – 13,6, Житомирській – 10,1, Тернопільській – 9,2, Чернігівській – 9 %.

При цьому співвідношення частки населення регіонів (відсоток від населення країни в цілому) та відсотка місць державного замовлення в окремих областях відрізняється у два – три рази. Тож про який пропорційний розподіл державного замовлення за “широким конкурсом” ідеться? На думку більшості ректорів, така ситуація вже в найближчому майбутньому може призвести до занепаду і фактичного знищення регіональної вищої освіти. На жаль, запроваджений регіональний коефіцієнт не дає можливості суттєво виправити ситуацію.

Тому Комітет Верховної Ради України з питань науки та освіти запропонував МОН створити разом зі Спілкою ректорів вищих навчальних закладів України, Асоціацією університетів України робочу групу з опрацювання проекту регіоналізації адресного розміщення державного

замовлення на навчання для здобуття ступеня бакалавра, запропонованого Радою ректорів Одеського регіону, та підготувати відповідні узгоджені пропозиції. Переконалий, пропозиції наших одеських колег мають раціональне зерно. Спільно ми повинні знайти шлях до вирішення проблеми наявного дисбалансу розподілу бюджетних місць по країні з урахуванням потреб усіх регіонів.

Для повноцінного розвитку всіх областей України кількість місць при розподілі державного замовлення необхідно насамперед узгоджувати з потребою держави у фахівцях. Якщо не вирішимо проблему із забезпеченням рівномірного розвитку людського капіталу в регіонах – будемо мати серйозні соціально-економічні та суспільно-політичні проблеми в усій державі.

Що чекає на університети?

Результати останніх вступних кампаній свідчать про те, що реалізація моделі розподілу державного замовлення за “широким конкурсом”, без урахування специфіки підготовки фахівців за спеціальностями, які є стратегічними для розвитку економіки та національної безпеки (особливо – інженерно-технічними, педагогічними та аграрними), без забезпечення збереження та розвитку людського капіталу в усіх регіонах нашої країни, призводить до суттєвих диспропорцій у державному фінансуванні вищої освіти за областями України. І, як наслідок, може спричинити значні соціально-економічні та суспільно-політичні проблеми, і насамперед – руйнування освітньої інфраструктури.

Чи може вважатись нормальною ситуація, за якої понад 51 % обсягу державного замовлення сконцентровано у трьох містах нашої країни – Києві, Харкові та Львові? Переконалий: якщо зараз не вжити кардинальних заходів, то вже найближчим часом ця ситуація призведе до значного скорочення мережі ЗВО в регіонах, а відтак – до збільшення безробіття та загострення інших соціальних проблем у молодіжному середовищі.

Виходом, на мою думку, може стати запровадження механізму профільності розміщення державного замовлення у ЗВО та реалізація моделі індикативної вартості. Зокрема, вважається, що розподіл обсягу державного замовлення за напрямом “Право” має здійснюватися для суто юридичних ЗВО та класичних університетів, за напрямом “Економіка підприємства” – для економічних, класичних та технічних університетів, за напрямом “Фінанси і кредит” – для економічних та класич-

них університетів, за напрямом “Облік і аудит” – для економічних, класичних та технічних університетів.

Так само ми повинні забезпечити встановлення індикативної вартості за кожною окремою спеціальністю, яка має бути розроблена Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та затверджена відповідною постановою Уряду (також це можна передбачити в Ліцензійних умовах провадження освітньої діяльності). У результаті запровадження такого нововведення вартість навчання за контрактом у всіх ЗВО не може бути нижчою від затвердженої індикативної собівартості. Це необхідно для того, щоб виключити ситуацію, за якої університети, котрі здатні надавати якісні освітні послуги, через демпінг з боку окремих дрібних ЗВО вимушені знижувати вартість контракту, а з нею – і якість освіти.

Нам необхідно забезпечити підтримку університетів із визнаними історичними традиціями та ґрунтовними науковими школами. І водночас – запроваджувати профілізацію в тих ЗВО, які мають потужну базу та значний досвід підготовки фахівців за певними спеціальностями. Звичайно, при цьому мають бути введені територіальні коефіцієнти, які дадуть змогу вирівняти рівень оплати праці викладачів з урахуванням різниці вартості життя в різних містах. Але в цілому мінімальна вартість навчання одного студента за кожною спеціальністю має бути однаковою для всіх.

Запровадження механізму індикативної вартості (в обсягах мінімального розміру вартості навчання) повинне забезпечити такий рівень фінансування, який дасть можливість надавати освіту високої якості. Можливо, реалізація такого підходу комусь може видатись надто радикальним кроком. Але, на мій погляд, саме він допоможе припинити корупційні практики “доплачування” студентами під час іспитів, що, на жаль, ще практикується в окремих вишах. Нині маємо ситуацію валу демпінгових цін за навчання, які встановлюють багато дрібних ЗВО. Але всі ми розуміємо, що за таку ціну якісну освіту надати неможливо!

З огляду на результати минулорічних вступних кампаній, нам необхідно зробити все можливе – і навіть неможливе – для підтримки національної системи вищої освіти, створити умови для розширення автономії університетів та зростання економіки нашої держави. При цьому розподіл місць державного замовлення має насамперед корелюватись із державною політикою забезпечення збалансованого розвитку всіх регіонів України.



**МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ
ОСВІТИ І НАУКИ**



На саміті ООН 23 вересня 2015 р. забезпечення якісної освіти визнано однією з цілей сталого розвитку¹. Її реалізація не можлива без підвищення ефективності інвестицій в освіту, дослідження та інновації, що має вирішальне значення для неперервного, інклюзивного та справедливого економічного зростання.

У сучасному світі освіта і наука як ключові чинники формування й розвитку людського капіталу становлять головний ресурс розвитку економіки і суспільства, інтенсифікації інноваційно-інформаційної макродинаміки, конкурентної інтеграції країни у глобальний економічний простір. Невиконання освітою й наукою цієї ролі, їх невідповідність зростаючим потребам економіки і суспільства є сигналом до їх невідкладного реформування. Саме така реформа назріла нині в Україні. Серед її пріоритетів – збереження високих показників охоплення освітою при покращанні її якості; розроблення й запровадження ефективних для України методик стратегічного прогнозування освітньо-кваліфікаційних потреб ринку праці як на національному, так і на регіональному рівнях для забезпечення відповідності структури підготовки кадрів потребам національної економіки; прискорений розвиток новітніх форм освіти; реалізація пронаукової державної та регіональної політики; формування “портфеля замовлень” на наукові та науково-технічні розробки; запровадження критеріїв оцінювання наукової діяльності на всіх рівнях; посилення наукової

¹ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Seventieth session Agenda items 15 and 116. 18 September 2015. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=E.

складової у закладах вищої освіти, розвиток університетської науки; інтегрування у світовий освітній та науковий простір, а також забезпечення інтеграції науки і освіти; прийняття державної програми підвищення престижу наукової та інтелектуальної праці, інноваційної культури суспільства, забезпечення трансферу створених у вітчизняних лабораторіях технологій у реальне виробництво¹.

Вища освіта в Україні перебуває у стані структурної кризи, починаючи з кінця 2000-х років, коли два негативні зовнішні тренди визначили невпинний рух до підвищення ефективності та результативності закладів освіти та викладачів – це світова фінансова криза 2009 р. та скорочення чисельності абітурієнтів (через так звану демографічну яму). Ще більшу стурбованість викликає рівень фінансового забезпечення науки, що демонструє тенденцію до зниження, а також ефективність використання обмеженого фінансового ресурсу. Щодо цього вища освіта і наука в Україні мають спільні проблеми: спрямування більшості бюджетного фінансування на забезпечення діяльності освітніх і наукових закладів, а не на оплату освітніх послуг і наукових розробок; неефективне використання бюджетних коштів; відсутність зв'язку бюджетного фінансування з якісними показниками освітньої і наукової діяльності; обмежене застосування грантового фінансування; недостатня інтеграція науки і освіти.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС створило додатковий виклик для національної системи вищої освіти і науки – конкуренцію за абітурієнтів і найкращих науковців з боку сусідніх європейських держав, переорієнтацію значної частини вітчизняних учених на обслуговування іноземних інтересів, ризик перетворення України на лідера серед виконавців зарубіжних замовлень², особливо в галузях високотехнологічних наук. Разом із тим війна з Росією (що змусила істотно переглянути структуру державних видатків) та ініційована в 2017 р. реформа середньострокового бюджетування зі “стелями” видатків у розрізі кожного міністерства утримують питання перегляду наявних моделей фінансування вищої освіти і науки в Україні серед пріоритетних. Реформа вищої освіти і науки в Україні серед широкого спектра заходів передбачає, у тому числі, перегляд підходів до фінансування освітніх і наукових установ, що зумовляє актуальність цього дослідження.

¹ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році : аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ : НІСД, 2017. С. 442.

² Там само. С. 427.

Напрями реформування систем вищої освіти та науки в Україні є предметом дискусій у професійних і політичних колах уже тривалий період. Утім, перебіг самих реформ є дуже повільним і болісним для більшості стейкхолдерів. Фіскальна консолідація системи публічних фінансів в Україні, що триває вже не один рік і спрямована на економію та підвищення ефективності використання бюджетних коштів, не може вирішити проблему низької конкурентоспроможності вітчизняної освіти і науки. Механізми їх фінансування не створюють підґрунтя для інноваційної модернізації цих секторів економіки. Тому визначення напрямів реформування системи фінансування освіти і науки в Україні є надзвичайно актуальним і важливим для забезпечення довгострокової конкурентоспроможності національної економіки і добробуту суспільства.

Попри значний обсяг наявного наукового доробку з проблем фінансування науки і освіти, питання визначення найприйнятнішої моделі їх фінансування, структурних характеристик його розподілу за різними напрямками, удосконалення управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів потребують подальшого наукового опрацювання.

Питання фінансування освіти й науки протягом останніх років серед вітчизняних учених досліджували Є. Стадний¹ (проаналізовано концептуальну модель державного фінансування ВНЗ), О. Єрфорт² (вивчено модель фінансування вищої освіти в Україні, механізми її кредитування), І. Булкін, Т. Лебеда (розкрито причини кризи фінансування науково-технічної сфери в Україні та його сучасний стан), Р. Черніга³ (встановлено причини неефективності фінансування й менеджменту

¹ Стадний Є. Фінанси національних університетів. Аналітичний центр CEDOS. 2017. 15 трав. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/finansy-natsionalnykh-universytetiv>; Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності. Аналітичний центр CEDOS. 2016. 8 берез. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>.

² Ерфорт О. Ю. Модель фінансування вищого образования в контексте стратегії підвищення якості трудових ресурсів в Україні. *Економіка промисленості*. 2013. № 1-2 (61-62). URL: http://econindustry.org/archiv/html/2013/st_36_61-62.pdf; Ерфорт О. Ю., Єрфорт І. Ю. Розвиток механізмів кредитування здобуття вищої освіти в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 67–79.

³ Черніга Р. Наука в Україні: особливий шлях розвитку чи глибокий занепад? *Дзеркало тижня*. 2015. 12 черв. URL: <https://dt.ua/SCIENCE/nauka-v-ukrayini-osobliivy-shlyah-rozvitku-chi-glibokiy-zanepad-.html>.

науки в Україні та шляхи їх усунення), Г. Харламова¹ (узагальнено досвід модернізації фінансування вищої освіти у Великобританії). Чимало публікацій українських вчених присвячено питанням податкового стимулювання інвестицій у наукові дослідження і розробки. У монографії “Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду”² проаналізовано особливості податкової знижки та податкового кредиту на інвестиції та витрати в дослідження і розробки (ДіР) у країнах ЄС. О. О. Молдованом³ систематизовано світову практику застосування податкових інструментів стимулювання ДіР. У дослідженні Ю. А. Мазур⁴ розглянуто роль податкових стимулів ДіР в інноваційному розвитку України й запропоновано шляхи удосконалення оподаткування прибутку інноваційно активних підприємств. Г. С. Мельничук⁵ обґрунтовано, із використанням математичного забезпечення, доцільність застосування в Україні та дизайн інвестиційної податкової знижки. Д. В. Чеберкусом і О. І. Жилінською⁶ вивчено економічну доцільність надання податкових пільг щодо інвестицій у дослідження та розробки й методи порівняння ефективності механізмів їх пільгового оподаткування.

Серед зарубіжних учених питання сучасних інструментів і методів фінансування вищої освіти і науки досліджували Б. Джонгблоед⁷, Б. Ле-

¹ Харламова Г. Британська модель фінансування вищої освіти: уроки для України. *Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. Сер.: Економіка*. 2017. Вип. 5 (194), С. 58–66. URL: http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/10.23.10.100/db/ftp/visnyk/ekonom_194_2017.pdf.

² Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / А. М. Соколовська, Т. І. Єфименко, І. О. Луніна та ін. ; за заг. ред. А. М. Соколовської. Київ : НДФІ. 2006. С. 144–155.

³ Молдован О. О. Податкові інструменти стимулювання НДДКР корпоративного сектору: світова практика застосування. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 3 (28). С. 38–45.

⁴ Мазур Ю. А. Налоговые стимулы НИОКР в мировой практике и стимулирование инноваций в Украине. *Экономика промышленности*. 2015. № 3 (71). С. 5–20.

⁵ Налоговые льготы. Теория и практика применения: монография для магистрантов / И. А. Майбуrows и др.; под ред. И. А. Майбуrows, Ю. Б. Иванова. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. С. 233–243.

⁶ Жилінська О. І., Чеберкус Д. В. Пільгове оподаткування витрат на дослідження і розробки: теоретичні та практичні аспекти. *Фінанси України*. 2007. № 12. С. 51–64.

⁷ Jongbloed B., de Boer H., Enders J., File, J. Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform. Volume 1: Executive Summary and main report. Enschede: CHEPS, 2010. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5141288>.

порі¹, М. Зібер², Ф. Зігеле³, Ф. Кастеллацці⁴, Л. Лундквіст, М. Тріппль⁵, Ж. Фагерберг⁶ та багато інших.

При цьому в світі, де реформи національних систем вищої освіти і науки тривають з 1990-х років, накопичено значний досвід, який можна застосувати з метою недопущення так званих провалів регулювання та нових шоків у вищій освіті й науці в Україні. Аналіз європейського досвіду фінансування науки і освіти та використання фіскальних стимулів залучення інвестицій у ці сфери задля активізації їх розвитку, наукове обґрунтування шляхів реформування фінансування системи освіти і науки в нашій країні та його управлінських аспектів визначили зміст цієї монографії.

¹ *Lepori B.* Funding models of Universities of Applied Sciences. International experiences and options for the Swiss case. 2007. URL: <https://www.researchgate.net/publication/254236118>.

² *Seeber M, Lepori B.* Budgeting practices in European Universities. 2017. URL: <https://www.researchgate.net/publication/318824154>.

³ *Ziegele F.* European Trends in Performance-Oriented Funding, chapter in *Leadership and Governance in Higher Education. Handbook for Decisionmakers and Administrators* / eds.: S. Bergan, E. Egron-Polak, J. Kohler, L. Purser L. Berlin : Raabe, 2013.

⁴ *Castellacci F.* Innovation and the competitiveness of industries: comparing the mainstream and the evolutionary approaches, *Technological Forecasting & Social Change*. 2008. Vol. 75 P. 984–1006. URL: <https://econpapers.repec.org/paper/pramprapa/27523.htm>.

⁵ *Lundquist L. A., Trippl M.* Distance, Proximity and Types of Cross-border Innovation Systems: A Conceptual Analysis, *Regional Studies*. 2013. Vol. 47, Iss. 3. P. 450–460. URL: https://www.researchgate.net/publication-/232954076_Distance_Proximity_and_Types_of_Cross-Border_Innovation_Systems_A_Conceptual_Analysis.

⁶ *Fagerberg J.* Competitiveness, Scale and R&D. *Conference paper "Technology and International Trade" in Oslo, October 6-8, 1995*. 1996. URL: <http://www.sv.uio.no/tik/InnoWP/archive-/wpno545-1996.pdf>.

INTRODUCTION

At the UN Summit on September 23, 2015, ensuring quality education was recognized as one of the goals of sustainable development¹. Its implementation is not possible without increasing the effectiveness of investment in education, research and innovation, which is crucial for continuous, inclusive and equitable economic growth.

In the modern world, education and science as key factors of human capital formation and development are the main resource of the economic and social development, the intensification of the innovation and information macro-dynamics, and the country's competitive integration into the global economic space. If education and science fail to fulfill this role and do not meet the growing needs of the economy and society, it is a signal for their urgent reform. It is such a reform that is now ripe for Ukraine. Among its priorities is the preservation of high levels of education coverage when improving its quality; the development and introduction of effective methods for strategic forecasting of the labor market educational needs both at the national and regional levels to align the training structure with the national economy needs; the accelerated development of the newest forms of education; the realization of the science-oriented state and regional policy; the formation of an "order portfolio" for scientific and technical research; the introduction of scientific activity evaluation criteria at all levels; strengthening the scientific component in higher education, the development of university science; integration into the world educational and scientific space, as well as ensuring the integration of science and education; the adoption of a state program to enhance the prestige of scientific and intellectual work, an innova-

¹Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Seventieth session Agenda items 15 and 116. 18 September 2015. Retrieved from http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=E.

tion culture of society, providing the transfer of technologies created in domestic laboratories into production¹.

Higher education in Ukraine has been in the state of structural crisis since the late 2000's, when two negative external trends determined a continuous movement towards improving the efficiency and effectiveness of educational institutions and teachers. This is the global financial crisis of 2009 and the reduction of the number of applicants (through the so-called "demographic pit"). Of even greater concern is the level of financial support for science, which demonstrates the tendency to decrease, as well as the effectiveness of the use of limited financial resources. In this regard, higher education and science in Ukraine have common problems: most budget funds are aimed at ensuring the activities of educational and scientific institutions rather than paying for educational services and scientific research; inefficient use of budget funds; the lack of connection of budget funding to the qualitative indicators of educational and scientific activity; the limited use of grant funding; the insufficient integration of science and education.

The signing of the EU-Ukraine Association Agreement created an additional challenge for the national system of higher education and science – competition for university entrants and best scholars from neighboring European states, reorientation of a large part of Ukrainian Scientists to service foreign interests, the risk of transforming Ukraine into a leader among foreign contractors², especially in high-tech sciences. At the same time, the war with Russia (which led to a substantial revision of the structure of public expenditures) and the mid-term budget reform with "ceilings" expenditures for each ministry initiated in 2017 hold the issue of reviewing existing models of funding higher education and science in Ukraine among the priorities. The reform of higher education and science in Ukraine among a wide range of measures includes the revision of approaches to funding educational and scientific institutions, which determines the relevance of this study.

The directions for the higher education and science reform in Ukraine have been the subject of discussion in professional and political circles for a long time. However, the course of reforms itself is very slow and painful for most of the stakeholders. The fiscal consolidation of the public finance system in Ukraine, which has been going on for several years and aimed at saving and improving the efficiency of using budget funds, cannot solve the

¹ НІСД. (2017). Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році: аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України, 427.

² Там само. С. 427.

problem of low competitiveness of domestic education and science. The existing mechanisms for their funding do not provide the basis for innovative modernization of these sectors of the economy. In this regard, defining the reform directions of funding education and science in Ukraine is extremely urgent and essential for ensuring long-term competitiveness of the national economy and the society welfare.

Despite the considerable amount of existing scientific work on the problem of science and education funding, the question of determining the most appropriate funding model, the structural characteristics of funds allocation, improving financial resources management by spending units require further scientific research.

Among the domestic scholars, the issue of financing education and science in recent years has been studied by E. Stadny (the conceptual model of HEI state funding is analyzed)¹, O. Erfort (the existing model of higher education funding in Ukraine and the lending mechanisms are researched)², I. Bulkin, T. Lebeda (the causes of the crisis of funding the scientific and technical sphere in Ukraine and its current state are disclosed), R. Cherniha (the reasons for inefficiency of science financing and management in Ukraine and the ways of their elimination are determined)³, G. Kharlamova (Great Britain experience of the modernization of higher education funding is generalized)⁴. A lot of publications of the Ukrainian scientists are devoted to issues of R&D tax incentives. The authors of the monograph “The System of Tax Benefits in Ukraine in the Context of European Experience” analyzed the features of the

¹ Стадний, Є. (2015). *Фінанси національних університетів*. Retrieved from <https://cedos.org.ua/uk/osvita/finansy-natsionalnykh-universytetiv>; Стадний, Є. *Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності*. Retrieved from <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>.

² Ерфорт, О. Ю. (2013). Модель фінансування вищого образования в контексте стратегии повышения качества трудовых ресурсов в Украине. *Економіка промисленості*, 1-2 (61-62). Retrieved from http://econindustry.org/arhiv/html/2013/st_36_61-62.pdf; Ерфорт, О. Ю., Ерфорт, І. Ю. (2018). Розвиток механізмів кредитування здобуття вищої освіти в Україні. *Фінанси України*, 3, 67–79.

³ Черніга, Р. (2015, 12 черв.). Наука в Україні: особливий шлях розвитку чи глибокий занепад? *Дзеркало тижня*. Retrieved from https://dt.ua/SCIENCE/nauka-v-ukrayini-osobliviy-shlyah-rozvitku-chi-glibokiy-zanepad-_html.

⁴ Харламова, Г. (2017). Британська модель фінансування вищої освіти: уроки для України. *Бюлетень КНУ ім. Шевченка*, 194, С. 58–66. Retrieved from http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/10.23.10.100/db/ftp/visnyk/ekonom_194_2017.pdf.

tax rebate and tax credit for R&D investment in EU countries¹. O. O. Moldovan² systematized the world practice of the tax incentives use for research and development. Y. A. Mazur³ considered the role of tax incentives in the innovation development of Ukraine and suggested the ways of improving the income taxation of innovative enterprises. G. S. Melnichuk⁴ grounded the expediency and design of the tax rebate for Ukraine, using mathematical methods. D. V. Cheberkus and O. I. Zhylynska⁵ investigated the economic feasibility of providing the tax breaks for R&D investment and methods for comparing the effectiveness of their preferential taxation mechanisms.

Among foreign scientists, the issues of the modern instruments and methods of higher education and science funding were studied by B. Jongbloed⁶, B. Lepori⁷, M. Seeber⁸, F. Ziegele⁹, F. Castellacci¹⁰, L. Lundquist,

¹ Соколовська, А. М. (ред.). (2006). *Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду*, 144–155. Київ: НДФІ.

² Молдован, О. О. (2013). Податкові інструменти стимулювання НДДКР корпоративного сектору: світова практика застосування. *Стратегічні пріоритети*, 3, 38–45.

³ Мазур, Ю. А. (2015). Налоговые стимулы НИОКР в мировой практике и стимулирование инноваций в Украине. *Экономика промышленности*, 3 (71), 5–20.

⁴ Майбуров, И. А., Иванов, Ю. Б. (ред.). (2014). *Налоговые льготы. Теория и практика применения*, 233–243. Москва: ЮНИТИ-ДАНА.

⁵ Жилінська, О. І., Чеберкус, Д. В. (2007). Пільгове оподаткування витрат на дослідження і розробки: теоретичні та практичні аспекти. *Фінанси України*, 12, 51–64.

⁶ Jongbloed, B., de Boer, H., Enders, J. & File, J. (2010). Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform. Vol. 1: Executive Summary and main report. Enschede: CHEPS. Retrieved from <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5141288>.

⁷ Lepori, B. (2007). *Funding models of Universities of Applied Sciences. International experiences and options for the Swiss case*. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/254236118>.

⁸ Seeber, M., Lepori, B. (2017). *Budgeting practices in European Universities*. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/318824154>.

⁹ Ziegele, F. (2013). European Trends in Performance-Oriented Funding, chapter in Leadership and Governance in Higher Education. Bergan, S., Egron-Polak, E., Kohler, J. & Purser, L. (Eds.). *Handbook for Decisionmakers and Administrators*, 1/2013. Berlin: Raabe.

¹⁰ Castellacci, F. (2008). Innovation and the competitiveness of industries: comparing the mainstream and the evolutionary approaches. *Technological Forecasting & Social Change*, 75, 984–1006. Retrieved from <https://econpapers.repec.org/paper/pramprapa/27523.htm>.

M. Trippl¹, J. Fagerberg² and many others. It should be mentioned that in the world where the reforms of the national systems of higher education and science have been in place since the 1990's, considerable experience has been accumulated, which can be used to prevent the so-called «regulatory failures» and new shocks in Ukraine's higher education and science. The analysis of the European experience in funding science and education and the use of fiscal incentives to attract investment to these areas in order to enhance their development, as well as the scientific substantiation of the ways to reform education and science funding in our country and its managerial aspects, determine the content of the monograph.

¹ Lundquist, L.A., Trippl, M. (2013). Distance, Proximity and Types of Cross-border Innovation Systems: A Conceptual Analysis. *Regional Studies*, Vol. 47, Iss. 3, 450-460. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication-/232954076_Distance_Proximity_and_Types_of_Cross-Border_Innovation_Systems_A_Conceptual_Analysis

² Fagerberg, J. (1996). Competitiveness, Scale and R&D. *Conference paper "Technology and International Trade" in Oslo, October 6-8, 1995*. Retrieved from <http://www.sv.uio.no/tik/InnoWP/archive-/wpno545-1996.pdf>.

МОДЕЛІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ І НАУКИ ТА ЇХ ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ У КРАЇНАХ СВІТУ

1.1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ І НАУКИ

Зміна підходів до фінансування науки і освіти безпосередньо зумовлена трансформацією їхньої ролі в суспільному житті, й передусім – в економічному поступі. У сучасному суспільстві наука й освіта як види економічної діяльності виконують широкий спектр функцій – економічну, культурно-виховну, соціальну, суспільно-політичну, інформаційну, інтеграційну та ін. Вони не лише виступають як головні рушійні сили економічного зростання, а й перетворюються на підґрунтя розвитку людської особистості, котра є не просто фактором, а безпосередньою метою виробництва.

Таку роль у розвитку суспільства й економіки освіта і наука відігравали не завжди. Вона змінювалася з розвитком науково-технічного прогресу (НТП). Зокрема, на його машинній стадії, коли людина перетворюється на придаток до машини, або часткового робітника, що не потребує високої кваліфікації, наука й освіта виконували функцію переважно культурного, гуманітарного розвитку. Становлення освіти та науки як структурного елементу економічної системи відбулося лише на початку ХХ ст., коли у процесі бурхливого розвитку НТП суспільство усвідомило виняткове їхнє значення як для економічного зростання, так і для суспільного прогресу загалом. Проте питання ролі й місця людини у виробництві, а також науки та освіти в її розвитку, а відтак джерел та механізмів їх фінансування, певною мірою порушувалися багатьма економічними школами ще до початку ХХ ст.

Класична економічна теорія, обґрунтовуючи модель економічної людини, високо оцінювала її працю як джерела суспільного багатства, проте не вважала освіту одним із факторів підвищення продуктивності праці. За оцінкою М. Блауга, економісти класичного напрямку не розглядали освіту як вкладення капіталу в економічне зростання, проте визнавали, що вона може зробити опосередкований внесок у це зростання шляхом забезпечення громадянського миру і контролю за зростанням населення¹.

Як і більшість учених класичної традиції, А. Сміт вважав освіту засобом морального удосконалення, виховання чеснот ощадливості й розсудливості, а не розвитку виробничої кваліфікації. Серед факторів, які сприяють збільшенню “кількості роботи, що її може виконати внаслідок поділу праці однакове число робітників”, А. Сміт виокремлював: зростання їхньої майстерності та вправності; економію часу на перехід від одного виду роботи до іншого; винайдення машин, які полегшують і скорочують працю². При цьому вчений наголошував, що більшу вправність і вміння робітника можна розглядати так само, як і машини чи знаряддя виробництва³. Щодо природних вмінь робітника, то їх він може розвинути завдяки спеціалізації, котра є наслідком суспільного поділу праці. Проте спеціалізація призводить і до негативних наслідків, оскільки робітник, що виконує одну операцію, “не має нагоди й потреби витончувати свої розумові здібності або вправлятися у своїй кмітливості через це “стає таким тупим і недолугим, яким тільки може стати людська істота”⁴. Подоланню цих наслідків, на думку А. Сміта, має сприяти широкий розвиток початкових освітніх закладів для населення за рахунок державних коштів.

Розглядаючи питання фінансування вищої освіти й оплати праці викладачів, А. Сміт велике значення надавав забезпеченню її взаємозв'язку з професійними якостями педагога. Зокрема, він критикував англійську університетську освіту за відсутність “оплати за результатами”: коледжі, що отримують величезні пожертви, управляються самими викладачами, дохід більшості з них виплачується з фондів пожертв, присутність студентів на заняттях переважно примусова, а в результаті дохід викладачів жодним чином не пов'язаний з їхніми професійними якостями. Набага-

¹ Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе : пер. с англ. 4-е изд. Москва : Дело, 1994. С. 196.

² Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту нації : пер. з англ. Київ : Port-Royal, 2001. С. 13–14.

³ Там само. С. 171.

⁴ Там само. С. 18.

то кращою є ситуація в навчальних закладах, де “винагорода шкільного вчителя в основному, а в деяких випадках цілковито залежить від плати, що вноситься його учнями”. А. Сміт вважав доцільною державну допомогу в забезпеченні будівлями навчальних закладів, проте праця викладачів, на його думку, має оплачуватися гонорарами приватних осіб і додатково – невеликою фіксованою сумою у вигляді стипендії¹.

Представник класичної політекономії Дж. С. Мілль у праці “Система логіки” обґрунтував ідеї соціального позитивізму, відстоюючи думку про використання досягнень науки для вдосконалення суспільного ладу.

Аналізуючи проблеми державного втручання в економіку у фундаментальній праці “Основи політичної економії” (розділ 8 глави 11 книги V), Дж. С. Мілль вперше виокремив сферу освіти як приклад неефективності ринку, обґрунтовуючи це тим, що споживач освіти не в змозі оцінити якість цього товару та вигоди, котрі може отримати від його споживання, оскільки для такої оцінки потрібний життєвий досвід. І хоча цей висновок мав би стати основою для обґрунтування необхідності запровадження державної освіти, сам Мілль цієї ідеї не підтримував. Він був переконаний, що “уряд, який може ліпити думки і почуття людей, починаючи з юного віку і далі, зможе робити з ними все, що захоче”. Тому він захищав обов’язкову домашню освіту або приватні школи, де діти мають навчатися до певного віку, в поєднанні з системою державних іспитів: якщо дитина не складає іспиту, з її батьків утримується податок, яким оплачується продовження її освіти. Водночас учений пропонував надання спеціальних фінансових дотацій для дітей із бідних сімей та запровадження у певних віддалених районах державних шкіл, проте загалом, вважав він, якщо суспільство вирішило надати для кожної дитини освітній мінімум, це можна зробити на приватній основі.

Висловлюючи стурбованість із приводу неналежної якості приватної освіти в Англії, Мілль вважав обов’язком держави виправляти ці недоліки шляхом грошової підтримки початкової школи. Проте, писав він, держава не має претендувати на монополію в освіті; вона не повинна використовувати ні свій авторитет, ні свій вплив, щоб примушувати людей звертатися лише до своїх вчителів, і не повинна надавати жодних особливих переваг тим, хто в них навчається².

¹ *Сміт А.* Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту нації : пер. з англ. Київ : Port-Royal, 2001. С. 336, 341–343.

² *Мілль Дж. С.* Основи политической экономии с некоторыми приложениями к социальной философии / пер. В. Б. Бобров и др. ; науч. ред. И. В. Филатов. Москва : Эксмо, 2007. С. 336.

Визначивши завданням національної системи політичної економії пошук найсприятливіших умов для розвитку продуктивних сил нації, представник німецької історичної школи Ф. Ліст розглядав останні як інтелектуальні, соціальні, матеріальні сили нації, сукупність суспільних умов, що сприяють економічному зростанню. Досліджуючи продуктивні сили, вчений на чільне місце ставив моральні та фізичні сили людей, які зростають “шляхом пізнання, засвоєння та примноження накопичених людством знань, ідей, винаходів, відкриттів, навичок професійної діяльності тощо”¹. У зв’язку з цим важливе значення він надавав розвитку освітніх, наукових, духовних та правових закладів, мистецтва тих, хто завідує судом та адміністрацією, у чиїх руках освіта та релігійне виховання, хто розвиває науку, культуру тощо².

Американська соціологічна школа традиційно визначала освіту як систему, де зберігаються і передаються соціальні норми та цінності, демонструючи, таким чином, аксіологічний підхід до освіти. Аксіологія є підґрунтям нової, гуманістично орієнтованої філософії освіти, чие призначення – якісне оновлення освітнього процесу на всіх його рівнях. Нова теорія освіти, що виникла на початку ХХ ст. і спирається на праці Л. Уорда, Е. Дюркгейма, Дж. Дьюї та ін.³, здебільшого розглядала вищу освіту у зв’язку з концепціями соціальної стратифікації, поділу праці та виховання як суспільного процесу, тобто з позиції виконання освітою певних соціальних функцій.

Фундатор неокласичної школи А. Маршалл відомий тим, що поєднав класичну теорію і маржиналізм, розширив предмет економічної теорії, запровадивши до нього людину, хоча й не вийшов за межі моделі економічної людини: “З одного боку, – писав він про економічну теорію, – це наука про багатство, але з другого – це наука про людину, яка відчуває на собі вплив найрізноманітніших факторів”. Щодо економіки, то вона вивчає “переважно ті спонукальні мотиви, які найсильніше й найстійкіше впливають на поведінку людини в господарській сфері її життя”⁴. Спи-

¹ Історія економічних учень : підручник : у 2 ч. Ч. 1 / за ред. В. Д. Базилевича. 3-тє вид., випр. і доп. Київ : Знання, 2006. С. 397.

² Там само.

³ Дьюї Дж. Демократія і освіта. Львів : Літопис, 2003. 294 с.; Дюркгейм Э. О. О разделении общественного труда. Метод социологии. Москва : Мысль, 1991. 269 с.; Дюркгейм Э. Социология: ее предмет, метод, предназначение. Москва : "Канон+" : РООИ "Реабилитация", 2006. 349 с.

⁴ Маршалл А. Принципы экономической науки : в 3 т. М.: Прогресс, 1993. Т.1. С. 69.

раючись на теорію факторів виробництва, учений прирівняв людину до матеріального капіталу, стверджуючи, що її здібності як засоби виробництва так само важливі, як і будь-який інший вид капіталу. При цьому роль, котру відіграє у процесі виробництва людина, на думку А. Маршалла, виявляє тенденцію до зростання віддачі, тоді як роль, яку відіграє у виробництві природа, виявляє тенденцію до скорочення віддачі. Цей висновок дав йому можливість відмовитися від рикардіанського тлумачення динаміки економічного зростання, що базувалося на неухильному спаданні граничної продуктивності капіталу¹. Вчений зазначав, що мотиви, котрі “змушують людину акумулювати капітал у голові свого сина в процесі навчання”, аналогічні мотивам, які “керують нею під час нагромадження матеріального капіталу для сина”².

На новий щабель дослідження проблеми ролі науки і освіти в економічних процесах було піднято представниками неокласичної економічної теорії, в центрі уваги якої перебували питання умов і факторів економічного зростання. Зокрема, Дж. Кендрік довів, що вплив традиційних факторів – землі, капіталу і праці – формує менше ніж 50 % приросту обсягу виробництва, тоді як його більшу частину забезпечують нефізичні фактори: рівень технологій, освіти, макроекономічна стабільність, рівень відкритості економіки. Е. Денісон у праці “Джерела економічного зростання” дослідив залежність обсягів виробленої продукції від якісних змін праці та засобів виробництва: технічного прогресу, зростання рівня концентрації виробництва, підвищення кваліфікаційного й освітнього рівня робітників, удосконалення організації виробництва та управління. Згідно з дослідженням Р. Солоу, у середині ХХ ст. внесок технічного прогресу в економічне зростання перевищував 80 %, а приросту зайнятості та інвестицій – лише 20 %. При цьому під технічним прогресом розумілася вся сукупність якісних змін факторів економічного зростання: підвищення рівня освіченості та кваліфікації робочої сили, економія на масштабах виробництва, нові форми його організації, технічні винаходи й технологічні вдосконалення³.

Одними з перших економічних теорій, що утворили сучасний теоретичний фундамент дослідження питань фінансування освіти, стали ***теорії колективних (суспільних) потреб і суспільних благ***.

¹ Маршалл А. Основы экономической науки / пер. с англ. В. И. Бомкин и др. ; предисл. Д. М. Кейнс. Москва : Эксмо, 2007. С. 379.

² Там же. С. 407.

³ Історія економічних учень : підручник : у 2 ч. Ч. 2 / за ред. В. Д. Базилевича. 3-тє вид., випр. і доп. Київ : Знання, 2006. С. 326–327.

Теорії колективних потреб дотримувалися представники німецької історичної школи (А. Вагнер, Л. Штейн, А. Шеффле), вчені італійської фінансової школи (Ф. Нітті), австрійської економічної школи (Е. Сакс), американської школи (Е. Селігман), неокласичного напрямку маржиналізму (А. Маршалл, Д.Б. Кларк, А. Пігу, Л. Вальрас, В. Парето), котрі обґрунтували неможливість задоволення всієї маси потреб членів суспільства за рахунок розвитку приватних господарств і у зв'язку з цим – ускладнення функцій держави через зростання колективних потреб. Згідно з цією теорією, колективні потреби, на відміну від індивідуальних, задовольняються колективно та можуть бути не лише подільними, як індивідуальні потреби, а й неподільними.

Подільними є колективні потреби, котрі являють собою суму індивідуальних потреб, характеризуються зацікавленістю індивідів у їх задоволенні і, як наслідок, добровільним витрачанням ними своїх коштів для оплати витрат на задоволення таких потреб. Неподільними є колективні потреби, що виходять за межі індивідуальних і на них не розкладаються, характеризуються слабкою зацікавленістю індивідів у їх задоволенні, а відтак – необхідністю примусу до збирання коштів, якими мають оплачуватися витрати, пов'язані з їх задоволенням. Ці потреби повинна задовольняти держава, фінансуючи їх надання за рахунок податків. Відповідно до такої класифікації, потреби в освіті належать до подільних суспільних потреб (поряд із потребами в охороні здоров'я, пошті, телеграфі, залізниці), тоді як до неподільних – потреби в зовнішній безпеці, правосудді, державному управлінні, громадському правопорядку тощо. Пізніше теорію колективних потреб, із поправкою на “суспільні потреби” замість “колективних”, підтримали кейнсіанці та неокейнсіанці. У ХХ ст. теорія суспільних потреб набула розвитку в працях К. Вікселля, Р. Масгрейва, П. Семюелсона, Дж. Стігліца, Е. Аткинсона як теорія суспільних благ.

Узагальнюючи підходи до їх трактування, можна констатувати, що згідно з науковими уявленнями особлива природа суспільних благ, на відміну від приватних, полягає в такому: по-перше, вони задовольняють потреби всіх членів суспільства або окремих груп; по-друге, їх виробництво не під силу приватним особам або не приносить їм вигоди; по-третє, головними ознаками цих благ є неподільність, неможливість виключення будь-якого з економічних агентів зі споживання такого блага (або з технічних причин, або через високі витрати обмеження користування благом) і відсутність суперництва у споживанні (участь одного індивіда у споживанні суспільного блага не зменшує доступності й

вигід від споживання цього блага для всіх інших¹); по-четверте, суспільна потреба в таких благах не може бути задоволена за допомогою ринкового механізму² (ринок не в змозі виявити ні уподобання індивідів щодо видів і якості суспільних благ, котрі необхідно виробити, ні їхню вартість для кожного окремого споживача); по-п'яте, суспільне благо надається всім споживачам в однаковій кількості, а джерелом фінансування його надання є податки, які акумулюються державою.

Визначальний внесок у теорію суспільних благ зробив американський економіст, лауреат Нобелівської премії з економіки (1970 р.) П. Семюелсон, сформулювавши концепцію суспільних благ (товарів) і визначивши такі їхні ознаки, як неподільність і неконкурентність: "...суспільні товари – це такі товари, вигода від яких неподільно поширюється на все суспільство, незалежно від того, чи бажають окремі індивіди купувати цей суспільний товар. Індивідуальні товари, навпаки, є такими, що їх можна поділити і дати окремо різним індивідам без зовнішніх вигід або втрат для інших. Ефективне забезпечення суспільними товарами часто вимагає урядових дій, тоді як приватні товари ефективно розподіляються на ринках". І далі, характеризуючи такий суспільний товар, як національна оборона, автори відносять до його ознак не лише те, що "всі жителі країни однаковою мірою споживають це благо", а й те, що вони "не можуть бути вилучені з цього споживання"³.

Дж. Е. Стігліц розмежував чисті й змішані суспільні блага (за його визначенням – суспільні товари), зауваживши, що чисті суспільні товари мають дві основні властивості: по-перше, не можливо обмежити їх споживання; по-друге, таке обмеження є небажаним. Змішаними він називав товари, котрі мають одну або іншу властивість, наприклад, виключення окремих індивідів із їх споживання можливе, проте небажане або вартісне. Він обґрунтував також неефективність приватного забезпечення суспільними товарами⁴.

Сучасні вчені пропонують інше розмежування чистих і змішаних суспільних благ. Блага, котрі одночасно мають властивості невиключеності

¹ Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. Москва : Бизнес Атлас, 2009. С. 21.

² "...вигоди, принесені суспільними благами, не передаються окремим індивідам у вигляді прав власності, внаслідок чого ринковий механізм не може функціонувати". Див.: Там же. С. 22.

³ Семюелсон П. А., Нордхауз В. Д. Мікроекономіка : пер. з англ. Київ : Основи, 1998. С. 424, 430.

⁴ Стиглиц Дж. Э. Экономика государственного сектора. Москва : Инфра-М, 1997. С. 119–123.

й неконкурентності у споживанні, вважаються чистими суспільними благами. Блага, що демонструють лише одну зі споживчих властивостей, називаються змішаними суспільними, або квазісуспільними, благами.

К. Р. Макконнелл та С. Л. Брю визначають поняття “суспільний товар”, як “товар або послугу, до яких неможливо застосувати принцип виключення та виробництво котрих забезпечується державою за умови, що вони приносять істотні вигоди суспільству”¹. У цьому визначенні наголошено на двох суттєвих рисах суспільних благ: неможливість виключити окремих членів суспільства зі споживання таких благ, а також суспільну користь від їх використання.

Річард і Пеггі Масгрейви розвинули теорію суспільних благ за такими основними напрямками:

1. Уточнили взаємозв'язок властивостей суспільних благ. Зокрема, зосередивши основну увагу на аналізі неконкурентності й неможливості виключення із споживання, вони зазначали, що хоча такі властивості “не зобов'язані існувати разом, вони часто супроводжують одна одну... Оскільки трапляються ситуації, коли обидві причини неспроможності ринку перетинаються, даремно питати, котра з них є основною. Проте неконкурентна природа споживання може розглядатись як така, оскільки робить виключення небажаним (даремним), навіть якщо його здійснення технічно можливе”. І далі, класифікуючи всі блага за двома ознаками, вони виокремлюють чотири випадки: до першого належать приватні блага, для яких характерна конкурентність у споживанні й можливість виключення зі споживання; до другого – блага, конкурентні у споживанні, проте з ознакою неможливості (або високими витратами) виключення зі споживання; до третього – блага, неконкурентні у споживанні, які можна виключити зі споживання; до четвертого – блага, неконкурентні у споживанні, котрі неможливо виключити із споживання. Науковці вказували: “Якщо застосувати термін “суспільне благо” до всіх випадків неспроможності ринку, то під це визначення потраплять другий, третій і четвертий випадки. Проте зазвичай цей термін застосовується до третього й четвертого випадків, тобто до випадків неконкурентного споживання”².

2. Розкрили механізм, який дає змогу визначити величину попиту на суспільні блага й розподіл витрат на виробництво різних їх видів.

¹ Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс. Принципы, проблемы и политика : в 2 т. Москва : Республика, 1992. С. 392.

² Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. Москва : Бизнес Атлас, 2009. С. 64–65.

Таким механізмом є політичний процес, зокрема голосування виборців. “Прийняття рішень за допомогою голосування в цьому разі заміняє виявлення переваг за допомогою ринкових механізмів, а оподаткування – добровільну оплату”.

3. Розмежували державне забезпечення і державне виробництво суспільних благ. “Суспільні блага, – писали вони, – такі як космічні кораблі або військова техніка, ...можуть виробляти приватні фірми, а потім продавати державі. Також вони можуть безпосередньо вироблятися під державним контролем, як це відбувається з послугами, що надаються державними службами або муніципальними підприємствами. Якщо ми говоримо, що суспільні блага забезпечуються державою, то мається на увазі, що вони профінансовані з бюджету і перебувають у вільному доступі, а те, як саме вони були вироблені, не має жодного значення”¹.

Щодо фінансування системи освіти у США, то, за даними Масгрейв, у 1986 р. 70 % державних і муніципальних витрат за цим напрямом було скеровано на початкову і середню освіту, а 30 % – на вищу. При цьому початкова й середня освіта традиційно фінансувалися з місцевих бюджетів за рахунок надходжень податку на нерухомість. Проте в останні десятиліття зростала частка штатів у їх фінансування, сягнувши 50 % загальної суми витрат. Фінансування вищої освіти є переважно обов’язком влади штатів, хоча й користується значною федеральною підтримкою. Витрати на освіту дорівнювали 30 % загальних витрат місцевих бюджетів і бюджетів штатів. Приватні витрати на початкову й середню освіту становили менше 10 % загальної суми, а на вищу освіту – близько однієї третини сукупних витрат².

Дещо іншим є погляд Дж. Б’юкенена на проблему державного фінансування суспільних благ. Не заперечуючи, у принципі, необхідності виконання державою функції забезпечення справжніх (чистих) суспільних благ, науковець зауважував, що таких благ існує порівняно мало, на їх фінансування надходить не більше 10–12 % ВВП. Водночас він не погоджувався з необхідністю державного забезпечення подільних чи приватних благ. Ще більше заперечень викликала в нього доцільність виконання державою функції перерозподілу (політика трансфертів)³.

¹ Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. Москва : Бизнес Атлас, 2009. С. 23–24.

² Там же. С. 218.

³ Б’юкенен Дж., Масгрейв Р. Суспільні фінанси і суспільний вибір. Два протилежних бачення держави. Київ : Либідь, 2000. С. 63–64.

Особливе місце питання ролі науки й освіти в розвитку сучасного суспільства посіли в *соціально-інституціональних технократичних концепціях*, до яких належать теорії: індустріального та нового індустріального суспільства (Дж. К. Гелбрейт, В. Ростоу, Р. Арон), трьох хвиль цивілізації та постіндустріального суспільства (Е. Тоффлер, Д. Белл), суспільства (економіки) знань (Ф. Махлуп, П. Друкер), інформаційного суспільства (Ф. Махлуп, Т. Умесао, М. Кастельс) тощо. Методологічною основою цих теорій є принцип технологічного детермінізму, згідно з яким основним фактором економічного й соціального розвитку суспільства є науково-технічна революція, яка змінює його індустріальну структуру, а джерелом трансформаційних змін – розвиток науки, техніки та створення нових технологій. Великий вплив на НТП, особливо на розгортання фундаментальних досліджень, розроблення й реалізацію національних наукових програм, справляє державне регулювання. Державні наукові програми активно впливають на розвиток наукових досліджень і впровадження їх у виробництво приватними корпораціями, полегшують доступ до наукової інформації. Разом із тим державне регулювання науково-технічної діяльності відбувається суперечливо, оскільки основна частина наукових розробок, фінансованих державою, пов'язана не з виробництвом, а з військовими і космічними програмами.

На думку Дж. Гелбрейта, викладену у фундаментальних працях “Американський капіталізм. Теорія урівноважуючої сили” (1952) та “Нова індустріальна держава. Есе про американську економічну систему” (1967), у новій індустріальній державі влада і правління у зрілих корпораціях перемістилися від власників до техноструктури, котра являє собою сукупність людей, що володіють технічними знаннями, досвідом і здібностями, внаслідок чого мають реальну владу в суспільстві. За її панування прибуток перестає бути головною метою виробництва, оскільки технократію цікавить не прибуток, а зростання посадових окладів, для забезпечення якого необхідне постійне економічне зростання, що і є її метою. Панування технократії призводить до таких наслідків: безцільного розбазарювання ресурсів; інфляції та мілітаризації; зниження ролі ринку; планування економіки. Ці наслідки свідчать про потребу в оздоровленні сучасного індустріального суспільства, яке має відбуватися шляхом відсікання шкідливих і заохочення корисних сторін технократії. Проте в такому оздоровленні технократія не зацікавлена. Здійснити його, на думку Дж. Гелбрейта, могла би професорсько-викладацька еліта, але для цього вона повинна отримати владу в суспіль-

стві, тобто перетворитися на меритократію, що відбудеться тоді, коли найдефіцитнішим ресурсом, котрий дає владу, стануть фундаментальні наукові знання¹.

Згідно з концепцією трьох хвиль цивілізації, перехід від індустріального суспільства (друга хвиля цивілізації) до гуманнішої цивілізації – постіндустріалізму – пов’язаний насамперед зі змінами, що відбуваються внаслідок зростання ролі науки і техніки в економіці, професійній системі й соціальній структурі. Основними факторами цих змін є: перехід від економіки, що виробляє товари, до обслуговуючої (сервісної); зміна соціальної структури суспільства – перехід від класового поділу до професійного (страти, стоси тощо); перетворення наукових знань на головний засіб виробництва, а університетів як центрів зосередження знання – на ключові інститути суспільства. Саме продукуванням знань та інформації, на думку Е. Тоффлера, буде зайнято від 55 до 75 % працездатного населення, а основним конфліктом стане конфлікт між знаннями та некомпетентністю.

Теорія інформаційного суспільства, як і постіндустріального, ґрунтується на підході, згідно з яким еволюція людства розглядається крізь призму прогресу інформації та знань, що перетворюються на основний ресурс суспільно-економічного розвитку. Авторство терміна “інформаційне суспільство” належить професору Токійського технологічного інституту Ю. Хаяші². Але глобального поширення це поняття набуло після доповіді “Технологія для економічного зростання Америки, новий напрям для побудови економічної могутності”, виголошеній

¹ Galbraith J. K. *American Capitalism. The Concept of Countervailing Power*. New-York ; London : Transaction Publishers, 1952. URL: https://books.google.com.ua/books?hl=en&lr=&id=n60pGllzvWEC&oi=fnd&pg=PR9&dq=American+Capitalism:+the+Concept+of+Countervailing+Power&ots=0Mi-cPocCU&sig=z6bihhMpKzRFLWjmkjPk5zmTQxw&redir_esc=y#v=onepage&q=American%20Capitalism%20the%20Concept%20of%20Countervailing%20Power&f=false; Galbraith J. K. *The New Industrial State*. Princeton university press, 2007. 517 p. URL: https://books.google.com.ua/books?id=ajpzBwAAQBAJ&pg=PR7&hl=ru&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false.

² За дорученням уряду Японії професор Ю. Хаяші наприкінці 1960-х – на початку 1970-х років аналізував вплив комп’ютеризації на економіку. Одночасно ті самі процеси досліджувалися професором Гарвардського університету (США) соціологом Д. Беллом у роботі “Прихід постіндустріального суспільства” (*The Coming of the Post-Industrial Society*, 1974). З часом відбулась конвергенція цих двох напрямів, і поняття “інформаційне” та “постіндустріальне” суспільство ототожнюються.

у 1993 р. керівництвом США на одній з конференцій¹. Незабаром один із провідних спеціалістів у питаннях теорії інформаційного суспільства американський соціолог М. Кастельс у праці “Інформаційна епоха: економіка, суспільство та культура” (1996–1998) констатував, що інформаційна епоха знаменує появу нового суспільства, що формується завдяки розгортанню мережі інформаційних та комунікаційних технологій і пріоритетом в якому стають інформаційні потоки².

Характерною ознакою інформаційної економіки є перетворення інформації на особливий економічний ресурс, фактор виробництва, інформаційний капітал. Специфіка цього ресурсу полягає в тому, що у процесі споживання він, на відміну від матеріальних благ, не знищується, не зникає, хоча може морально застаріти й вийти зі сфери споживання. Якщо матеріальні блага є рідкісним, обмеженим ресурсом, то інформація втрачає ці якості, оскільки її поширення тотожне самозростанню. Продукти інформації і знань можуть використовуватися необмеженою кількістю економічних агентів, що відкриває небачені можливості збільшення суспільного виробництва. Відтак в інформаційній економіці “продуктивність і конкурентоспроможність факторів або агентів... залежать передусім від їхньої здатності генерувати, обробляти й ефективно використовувати інформацію, основу на знаннях”³.

Теорія “суспільства (економіки) знань” – це сукупність теоретичних підходів, поглядів та наукових концепцій, які обґрунтовують перехід економік розвинутих країн до інноваційної моделі розвитку з інтенсивним використанням нових знань та творчої праці переважної більшості зайнятих на ринку праці.

Поняття економіки знань введено в науковий обіг Ф. Махлупом і П. Друкером у 60-х роках ХХ ст. У роботі “Виробництво і поширення знань у США” Ф. Махлуп встановив, що в 1958 р. у секторі економіки знань створювалося близько 29 % ВВП США. До цього сектору Ф. Махлуп включив численні види людської діяльності, які об’єднав у п’ять груп: освіта (44,1 %); наукові дослідження та розробки (8,1 %); засоби масової

¹ Clinton W. J., Gore A. Technology for America's Economic Growth, a New Direction to Build: Executive Office of the President. Washington D.C., 1993. 36 p. URL: <http://ntl.bts.gov/lib/jpodocs/briefing/7423.pdf>.

² Castells M. The Information Age: Economy, Society and Culture : in 3 vol. Oxford : Blackwell, 1996–1998; *Уобстеп Ф. Теория информационного общества / пер. с англ. М. В. Арапова, М. В. Мальхиной ; под ред. Е. Д. Варгановой. Москва : Аспект Пресс, 2004. С. 130–164.*

³ Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / под ред. О. И. Шкаратана. Москва : ГУВШЭ, 2000. С. 81.

інформації (радіо, телебачення, телефон тощо) (28,1 %); інформаційна техніка (6,5 %); інформаційні послуги (13,2 %). Теоретичні погляди, що стосуються віднесення тих чи інших галузей до сектору економіки знань, Ф. Махлуп засновує на таких положеннях: знання – це дещо відоме комусь; виробництво знань – процес, за допомогою якого хтось дізнається щось йому до того невідоме, навіть якщо це вже відомо іншим¹.

П. Друкер, у свою чергу, розглядав “економіку знань” як тип економіки, в якому інформація і знання відіграють вирішальну роль, є найважливішим економічним ресурсом і кінцевим продуктом². Це означає, що основний зміст господарської діяльності в умовах становлення такої економіки полягає у створенні, поширенні та використанні знань. Головною формою багатства кожної нації в суспільстві знань є інтелектуальний і духовний світ громадян, котрі забезпечують потік інновацій та ефективність інформаційного суспільства, а головною формою власності – інтелектуальна власність.

Нового працівника П. Друкер вважав розробником знань (knowledge worker), а гарантією його зайнятості – постійне навчання. Завданням нової науки в суспільстві знань є всебічне сприяння інноваціям – системному та організованому застосуванню знань у виробництві самих знань, унаслідок чого вони стають продуктивними³.

Трансформація вищої освіти в процесі переходу до економіки знань супроводжується зміною її економічного значення: від здійснення професійно-економічної функції (підготовка членів суспільства до виконання певної професійної діяльності) до розвитку людського потенціалу. В основі зміни місця і ролі вищої освіти в економічній системі перебуває закономірність її перетворення на провідний елемент розвитку економіки. Вища освіта є: а) одним з елементів (поряд із наукою) механізму виробництва і накопичення нових знань – науково-дослідна діяльність закладів вищої освіти (ЗВО); б) засобом (каналом) передачі знань – освітня діяльність ЗВО; в) місцем набуття необхідних для використання знань, умінь і навичок – науково-дослідна, освітня й виховна діяльність ЗВО.

¹ Махлуп Ф. Производство и распространение знаний в США. Москва : Прогресс, 1966. С. 33, 35, 133, 173.

² Drucker P. F. The Age of Social Transformation. URL: <http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/95dec/chilearn/drucker.htm>; Drucker P. F. The Educational Revolution. *Social Change : Sources, Patterns, and Consequences* / ed. by E. Etzioni-Halevy, A. Etzioni. New York, 1973. P. 7–9.

³ Drucker P. The Future of Industrial Man. New York : The John Day Company, 1942. P. 205.

Згідно з *теорією людського капіталу*, в моделі постіндустріального суспільства основними елементами виробничих функцій і національного багатства стають інформація і людський капітал. Зростання значення людини та її праці як фактора виробництва за науково-технічної революції сприяло на межі 60-х років ХХ ст. виникненню й поширенню теорії людського капіталу. Її розробили прихильники вільної конкуренції і ціноутворення в західній політичній економії – американські економісти Т. Шульц і Г. Беккер, пізніше розвинули Дж. Кендрік, Ц. Гріліхес, Б. Денісон та ін.

У виробництві, відповідно до теорії людського капіталу, взаємодіють два фактори – фізичний (засоби виробництва) і людський капітал. Останній, на відміну від фізичного капіталу, не має меж удосконалення й не потребує оновлення через кожні п'ять – вісім років, хоча формується протягом життя одного-двох поколінь і вимагає постійного оновлення знань. Під людським капіталом, за концепцією Г. Беккера – Т. Шульца, розуміють наявний запас здібностей і мотивацій, що впливають на зростання виробництва та доходів. Інвестиції в людський капітал – це витрати на підтримання здоров'я, здобуття освіти, витрати, пов'язані з пошуком роботи, одержанням необхідної інформації, міграцією, професійною підготовкою на виробництві тощо. Його величину оцінюють розміром потенційного доходу, який він здатний принести. Т. Шульц стверджував, що людський капітал – це форма капіталу, оскільки постає як джерело майбутніх заробітків чи майбутніх задоволень або того й іншого разом і є складовою людини. Особливість цього капіталу, на думку вченого, полягає в тому, що незалежно від джерел формування, які можуть бути власними, державними чи приватними, його використання контролюють самі власники.

У праці “Капіталовкладення в людський капітал: роль освіти і наукових досліджень” (1971) метою вченого було показати значення розроблення цієї проблеми для аналізу економічних процесів та управління ними, зокрема для вивчення й регулювання механізму економічного зростання¹. У цьому дослідженні теорія людського капіталу набуває суто техніко-економічного характеру. За визначенням Т. Шульца, капітал у межах поставленого техніко-економічного завдання складається із сутностей, що характеризуються економічною властивістю надавати послуги, які мають певну цінність. Таке трактування, на його думку,

¹ *Schultz T. W. Investment in Human Capital. American Economic Review. 1961. Vol. 51. No. 1. P. 1–17. URL: <http://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEESchultzInvestmentHumanCapital.pdf>.*

особливо плідне для аналізу джерел економічного зростання й підвищення продуктивності ресурсів, а також для розв'язання проблеми управління факторами зростання. Воно дає змогу порівнювати ефективність капіталовкладень у природні ресурси, відновлювальні фонди і робочу силу за нормами окупності капіталу того чи іншого виду, а отже, підвищує точність прогнозування доцільності збільшення або зменшення капіталовкладень у певні виробничі ресурси.

Мікроекономічний фундамент теорії людського капіталу розробив Г. Беккер, американський економіст, лауреат Нобелівської премії з економіки 1992 р. “за поширення сфери мікроекономічного аналізу на ряд аспектів людської поведінки і взаємодії, включаючи неринкову поведінку”. Відправним пунктом праць Беккера було уявлення, що, вкладаючи свої кошти в підготовку й освіти, учні та їхні батьки поводяться раціонально, зважуючи вигоди та витрати. Подібно до звичайних підприємців, вони порівнюють очікувану граничну норму віддачі від таких вкладень із дохідністю альтернативних інвестицій (процентами на банківські вклади, дивідендами від цінних паперів тощо). Залежно від того, що економічно доцільніше, приймається рішення – продовжувати чи припинити навчання. Норми віддачі є регулятором розподілу інвестицій між різними типами й рівнями навчання, а також між системою освіти загалом та рештою економіки. Високі норми віддачі свідчать про недоінвестування, низькі — про переінвестування¹.

Ідея щодо визначальної ролі людського капіталу в забезпеченні економічного зростання є центральною в моделі П. Ромера. Дослідник вводить у модель, в якій представлені три сектори (дослідницький, виробництва технологічного обладнання і виробництва кінцевої продукції споживчого призначення) поряд зі звичайними факторами виробництва – людським і фізичним капіталом – особливий неконкурентний виробничий фактор – знання. Згідно з Ромером, продуктом дослідницького сектору є нове знання, котре матеріалізується в нових технологічних процесах. Факторами його виробництва є людський капітал (конкурентна складова) і накопичені знання (неконкурентний фактор), доступний усім учасникам виробництва в дослідницькому секторі. В інших секторах використання технологічного компонента знань регулюється патентним правом. У другому секторі застосовуються техно-

¹ *Hershey-Jr R. D. Gary Becker, 83, Nobel Winner Who Applied Economics to Everyday Life, Dies. The New York Times. 2014. May 4. URL: <https://www.nytimes.com/2014/05/05/business/economy/gary-s-becker-83-nobel-winner-who-applied-economics-to-everyday-life-dies.html>.*

логічні розробки першого, а також вилучається монопольний прибуток від реалізації засобів виробництва в третьому секторі, де вони й застосовуються поряд із власним людським капіталом і найманою працею. Проаналізувавши побудовану модель, П. Ромер дійшов висновку, що в сучасних умовах не просто головним, а єдиним фактором економічного зростання стає людина, котра має вільний доступ до знань і збільшує їх обсяг (продукує нові знання) тим швидше, чим вища її власна дослідницька продуктивність. Економічна сфера втрачає панівне становище, перетворюючись на споживача технологій, створених продуктивними дослідниками, натомість головною рушійною силою економічного прогресу стає дослідницький сектор¹.

Уже у ХХ ст. якість людського капіталу стала основним фактором економічного зростання. За даними Е. Денісона, 32 % зростання реального національного доходу США у 1929–1982 рр. було отримано за рахунок зростання витрат праці (кількості зайнятих, числа відпрацьованих людино-годин) і 68 % – унаслідок зростання її продуктивності, з яких 28 % припадає на технічний прогрес, тобто якість наукових, інженерних кадрів, менеджменту та економічного механізму, 14 % – на освіту і професійну підготовку кадрів, 26 % – на якість корпоративного й державного управління (економія на масштабах виробництва, поліпшення розподілу ресурсів, законодавчі та інституційні фактори). Завдяки збільшенню приросту витрат фізичного капіталу було отримано тільки 19 % зростання, але цей фактор спрацював не сам по собі, а у сполученні з вказаними чинниками². З огляду на зазначене, на думку Дж. Ходжсона, у розвинутих країнах немає прийнятної альтернативи постійним масштабним інвестиціям в освіту й професійну підготовку³. Тому в окремих із цих країн (США, Японія, Республіка Корея) ставиться питання про перехід до загальної вищої освіти.

У зв'язку зі зростанням ролі освіти, зокрема вищої, та її осередків – університетів, котрі мають змінюватись, аби відповідати вимогам сучасної знанневої економіки, цікавими є *концепції адаптивності* Б. Спорна, *“підприємницького університету”* Б. Кларка, *“академічного капіталізму”* Е. Хекетта, Ш. Слотера, А. Леслі.

¹ Мостовая Е. Б. Основы экономической теории. Курс лекций. Москва : ИНФРА-М ; Новосибирск : НГАЭиУ, 1997. С. 347–356. URL: <http://e-lib.nsu.ru/reader/bookView.html?params=UmVzb3VyY2UtOTY1/cGFnZTAwMDAw>

² Denison E. F. Trends in American Economic Growth, 1929–1982. Washington : The Brookings Institution, 1985. P. 30.

³ Ходжсон Дж. Социально-экономические последствия прогресса знаний и нарастания сложности. *Вопросы экономики*. 2001. № 8. С. 44.

Б. Спорн¹, аналізуючи результати досліджень діяльності університетів США та Європи, які успішно адаптувалися до соціально-економічного середовища, встановив, що результативна адаптація університетів до зовнішнього середовища можлива за наявності кількох факторів, зокрема: зовнішньої кризи як стимулу до змін; незалежного фінансування; автономності у прийнятті рішень і визначенні стратегії розвитку; лідерства у змінах через втілення задумів у практичну діяльність, що зменшує адаптаційний період; колективності у прийнятті рішень для успішного розвитку в умовах адаптації; професіоналізму команди управління; вибору місії, націленої на зміни; вибудовування структури університету; децентралізації ухвалення рішень і структур; великого ступеня варіативності дисциплін і академічних підструктур. Зазначається, що ідеальна академічна організація функціонує відповідно до завдань, орієнтованих на зміни.

На важливості адаптації університетів до зовнішнього середовища наголошував і Б. Кларк, обґрунтовуючи концепцію “підприємницького університету”². Науковець наголошував, що важливою умовою ефективного функціонування названого університету є стиль управління, який забезпечує гнучкість і стратегічну взаємодію із зовнішнім середовищем³. Члени такого університету не бачать у комерціалізації своїх винаходів та інших інновацій небезпеки для академічних традицій і якості освіти.

Характерні риси підприємницького університету:

- акцент на управлінській складовій;
- розширення контактів, комунікацій із зовнішнім середовищем;
- диверсифікація джерел фінансування;
- підтримка ділової активності структурних підрозділів;
- виховання повноцінної підприємницької культури.

¹ *Sporn B. Adaptive university structures: An analysis and comparison of U.S. and European universities in adapting to the current socioeconomic environment. London ; Philadelphia, 1999; Sporn B. Building Adaptive Universities: Emerging Organisational Forms Based on Experiences of European and US Universities. Tertiary Education and Management. 2001. Vol. 7, Is. 2. P. 121–134; Estermann T. University Autonomy in Europe. URL: http://uned.kneu.edu.ua/wp-content/uploads/6_Estermann.pdf.*

² *Clark B. R. Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Issues in Higher Education. Bingley, 1998. URL: http://www.fn-hed.org/media/files/05-Clark_-_Creating_Entrepreneurial_Universities.pdf; Груздинский А. О. Концепция проектно-ориентированного университета. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/619/119/1231/grudz0.pdf>.*

³ *Константинов Г. Н., Филонович С. Р. Что такое предпринимательский университет? Теоретические и прикладные исследования. 2007. № 5. С. 53.*

Отримання прибутку (підприємницького доходу) не забороняється, а вітається, але основне завдання підприємницького університету – створення особливого середовища, де розвивається підприємницька культура. До завдань університету віднесено: управління з використанням досвіду передових університетів; формування матеріальних носіїв інноваційно-підприємницької інфраструктури – лабораторій, класів тощо; розширення фінансових джерел та інструментів; формування підходів до оплати праці основного складу професорів і викладачів, дослідників, відповідно до кваліфікації та підсумків їхньої діяльності, в тому числі в напрямі розвитку підприємництва (створення спільних малих підприємств, виконання перспективних науково-дослідних проектів тощо).

У схожому руслі розвивається й концепція “академічного капіталізму”, вперше запропонована Е. Хекеттом¹ і розвинена в роботі Ш. Слотер і Л. Леслі². Згідно з цією концепцією, зміни в умовах функціонування університетів змушують робити вибір між збереженням традиційного способу діяльності за широкої підтримки держави, у тому числі фінансової, і запровадженням в університетах ринкових принципів діяльності, що супроводжується диверсифікацією джерел фінансування.

Академічний капіталізм, за цією концепцією, полягає в запровадженні конкуренції за фінансування між університетами, а також у переході на ринково орієнтовані види університетських наукових досліджень. Автори концепції наголошують, що для збереження або збільшення фінансових ресурсів викладачі мають конкурувати за зовнішнє фінансування. Джерелами такого фінансування можуть бути: дослідницькі гранти, контракти, партнерство з виробництвом, трансфер технологій або залучення більшого числа студентів, здатних запропонувати вищу плату за навчання.

Питання фінансування науки досліджувалися американськими вченими, котрі запропонували три основні теоретичні підходи до його вирішення. Кожен із них ґрунтується на особливому концептуальному баченні ролі науки в процесі розвитку суспільства та передбачає різні організаційно-економічні механізми її фінансового забезпечення, зокрема фундаментальних наукових досліджень. У межах кожного підхо-

¹ *Hackett E. J. Science as a vocation in 1990s: The changing organizational culture of academic science. Journal of Higher Education. 1990. No. 61, P. 241–247. URL: http://www.asu.edu/clas/shesc/faculty/pdf/Hackett_ScienceAsVocation.pdf.*

² *Slaughter S., Leslie L. L. Academic capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University. Baltimore, 1997. URL: <http://w.astro.berkeley.edu/~kalas/documents/ethics/Academic%20Capitalism.pdf>.*

ду відрізняються склад учасників фінансових відносин; джерела й форми фінансування наукових досліджень; методика визначення обсягів фінансування.

Перший теоретичний підхід, що отримав назву ньютонівського (Newtonian Science)¹, ґрунтується на безумовній значущості фундаментальної науки, яка має розвиватися та фінансуватися без взаємозв'язку з подальшим практичним упровадженням її результатів. Так, із точки зору розвитку суспільства в частині отримання нового результату не важливо, чи буде отримано економічний ефект від нових знань. Можливо, результати фундаментальних досліджень матимуть суто наукове значення і не принесуть користі для практичної діяльності. Втім, кожне наукове відкриття рано чи пізно сприятиме трансформації суспільно-економічного життя, а також може через десятки років стати підґрунтям для подальших наукових досліджень та відкриттів.

Вчені Л. Бренскомб, Дж. Холтон, Г. Соннерт зазначають, що необхідність безумовного фінансування фундаментальних досліджень пов'язана з неможливістю заздалегідь передбачити, в якій сфері фундаментальна наука забезпечить у кінцевому підсумку позитивний соціально-економічний ефект, а також розвиток успішних прикладних досліджень і розробок. За такого підходу наука вважається важливою у своєму чистому вигляді як процес (наукова діяльність), що сприяє прирощенню знань. З огляду на це обґрунтовується необхідність фінансування максимальної за обсягом і широтою охоплення кількості фундаментальних досліджень.

Другий підхід, беконівський (Baconian Science)², на честь відомого англійського філософа та державного діяча Ф. Бекона, розглядає науку як діяльність, що сприяє здобуттю нових знань, котрі мають практичну цінність. Прихильники цього підходу наголошують, що важливим є не фундаментальна наука сама по собі, а практичний результат, який вона забезпечить. За такого підходу фінансування фундаментальних досліджень вимагає планування витрат на їхнє проведення, а також визначення можливостей здійснення прикладних наукових досліджень і розробок. З позиції цього підходу при вирішенні питання фінансування

¹ *Branscomb L, Holton G, Sonnert G.* Packard and Sloan Foundations. Science for society: Cutting edge basic research in the service of public objectiveness. A blueprint for intellectually bold and socially beneficial science policy, 2001. URL: <http://www.cspo.org/products/reports/scienceforsociety.pdf>.

² *Ibid; Daniels G. H.* American science in the age of Jackson. The University of Alabama Press, 1994. 277 p.

пріоритетними мають бути ті наукові проекти, які пов'язані з діяльністю суб'єктів господарювання та потенційно можуть забезпечити науково-технічний прогрес і впровадження інновацій.

Третій підхід, джефферсонівський (Jeffersonian Science)¹, названий на честь американського президента Т. Джефферсона, поєднує перші два підходи. Відповідно до нього для фундаментальних досліджень неможливо заздалегідь визначити конкретні напрями практичного використання їхніх результатів, як пропонує беконівський підхід. Водночас фундаментальні дослідження мають бути спрямовані на розв'язання певних соціально-економічних та технологічних проблем, а не тільки суто наукових. Отже, джефферсонівський підхід передбачає визначення пріоритетних напрямів фундаментальних наукових досліджень, виходячи з потенційно можливої вигоди від їх проведення для розвитку всього суспільства, а не лише науки. Він є більш глобальним порівняно з вузькоспеціалізованим беконівським підходом, а також прагматичнішим, ніж ньютонівський підхід.

Крім того, ньютонівський підхід передбачає чи не єдине джерело фінансування фундаментальних наукових досліджень – бюджетні ресурси. Замовником досліджень також є держава, а виконавцями – державні наукові установи та університети. Для задоволення потреби у фінансових ресурсах на реалізацію фундаментальних наукових проектів загальний обсяг фінансування має бути доволі значним, що можуть дозволити собі тільки розвинуті країни, із традиційно високими витратами на науку. Країни з хронічним бюджетним дефіцитом мусять обмежувати фінансування окремих фундаментальних наукових проектів унаслідок нестачі бюджетних асигнувань на їх реалізацію. При цьому відбір пріоритетних проектів також буде ускладнено, що зумовлює недостатню ефективність цього підходу до фінансового забезпечення фундаментальних наукових досліджень, оскільки, на відміну від беконівського, ньютонівський підхід не прив'язаний до необхідності практичного впровадження їхніх результатів, отже, зростає ризик фінансування далеко не найперспективніших проектів.

У контексті беконівського підходу замовником фінансування фундаментальних наукових досліджень є, як правило, держава, але можуть

¹ *Branscomb L, Holton G, Sonnert G.* Packard and Sloan Foundations. Science for society: Cutting edge basic research in the service of public objectiveness. A blueprint for intellectually bold and socially beneficial science policy, 2001. URL: <http://www.cspo.org/products/reports/scienceforsociety>; Jefferson Science Fellowship Program. URL: <http://sites.nationalacademies.org/PGA/Jefferson/>.

бути й підприємницькі структури, зацікавлені в отриманні переважного права на наукові відкриття та нові технології з метою випередження конкурентів. Імовірний варіант спільного державно-приватного фінансування науково-дослідних проектів на різних етапах їх здійснення.

Виконавцями фундаментальних досліджень у рамках вказаного підходу є не тільки наукові установи, а й університети, промислові лабораторії та інші дослідні організації, які укладають контракти із замовниками наукових досліджень. Тобто можна дійти висновку, що контрактна форма фінансування науки за беконівського підходу є переважною. Контрактне фінансування якісно відрізняється від прямого бюджетного фінансування, оскільки більшою мірою орієнтоване на реалізацію конкретного наукового проекту та отримання відповідного наукового результату. Відповідно, для того, аби отримувати необхідний обсяг фінансових ресурсів, наукові установи мають постійно укладати нові контракти на наукові дослідження, що забезпечує їм можливість займатися науковою діяльністю загалом (зокрема фундаментальною наукою). Контрактне фінансування стимулює ці установи до модернізації застарілого обладнання, залучення найбільш талановитих та відомих вчених. Таким чином, контрактне фінансування фактично відображає ринковий механізм відсіву неефективних наукових установ шляхом конкуренції за отримання контракту на виконання наукових досліджень. Водночас є певні ризики, пов'язані з тим, що контрактне фінансування може призвести до наукового відставання країни у сферах, які є недостатньо перспективними з точки зору замовників.

Джефферсонівський підхід до фінансування фундаментальної науки дає змогу усунути значні фінансові обмеження, пов'язані з практичною спрямованістю беконівського підходу. Замовником фундаментальних наукових досліджень найчастіше є держава. Однак, на відміну від ньютонівського підходу, держава має на меті не просто утримання наукових установ, а стимулювання їх до виконання суспільно значущих досліджень. Виконавцями фундаментальних досліджень є як наукові установи та університети, так і окремі вчені й дослідницькі групи. Основною формою бюджетного фінансування наукових установ є субсидії на реалізацію довгострокових наукових програм (досліджень).

Крім фінансування наукових програм, держава створює фонди фінансової підтримки дослідницьких проектів, що реалізуються певними вченими й науковими колективами. Найбільш пріоритетні й перспективні проекти здійснюються в результаті конкурсів, що проводяться органами управління цих фондів, переможці яких отримують гранти на реалізацію своїх проектів. Для наукової установи отримання її співро-

бітником гранту не тільки дає змогу модернізувати наявне обладнання, а й підвищує її імідж. Загалом, джефферсонівський підхід, крім того, що соціально орієнтує наукові дослідження, створює можливості для збільшення фінансування наукової діяльності за рахунок недержавних джерел.

Загалом, як свідчить проведений аналіз, теоретичні підходи до фінансування освіти й науки розвивалися відповідно до зміни їхньої ролі в суспільному, й передусім економічному, житті. Зокрема, сучасні підходи до побудови систем фінансування сформувались у межах економічних теорій неокласичного та інституціонального напрямів (суспільного добробуту та суспільних благ, послуг, людського капіталу, економічного зростання, економічної соціодинаміки тощо). З перетворенням науки й освіти на окремі види економічної діяльності предметом наукових досліджень стають їхні результати – освітні послуги, наукові проекти, що досліджуються в контексті якості, вартості, джерел фінансування, а також шляхи модернізації установ – університетів, наукових інститутів, котрі є осередками розвитку освіти і науки.

1.2. ЕКОНОМІЧНА НАУКА ПРО СУТНІСТЬ І ПРИРОДУ СУЧАСНИХ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ І НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ РОБІТ

Центральне місце в обґрунтуванні сучасних підходів до фінансування освіти і науки посідають теорії суспільних благ та послуг. Це й зумовлює необхідність їх спеціального докладного аналізу.

Теорія послуг, заснована на методологічних підходах Ж. Б. Сея до визначення цінності економічних благ, подальшого розвитку набула у працях відомого свого часу французького економіста й публіциста К.-Ф. Бастіа, котрий розглядав взаємовідносини між людьми в умовах економічної свободи як взаємний обмін послугами. На думку Ф. Бастіа, послуга є будь-яким зусиллям однієї особи, що зберігає зусилля інших. Зокрема, з боку продавця вона вимірюється зусиллями, витраченими на виробництво товару, а з боку покупця – зусиллями, зекономленими в результаті придбання товару. Більше того, кількість наданих послуг визначає й величину доходу, отриманого кожним економічним агентом (капіталістом, землевласником і робітником) за наслідками розподілу сукупного продукту.

Найбільшого розвитку теорія послуг набула в рамках економічних теорій, котрі обґрунтовували зміну вектора економічного розвитку в напрямі сервісного сектору, а в межах останнього – в напрямі інтенсив-

ного розвитку послуг освіти¹. Значний внесок у дослідження послуг зробили також представники північної, англійської й американської шкіл сервісного менеджменту.

Вихідним пунктом дослідження сутності й природи освітніх послуг є визначення дефініції “послуга” взагалі, що залишається дискусійним, попри численні спроби дати її тлумачення. Узагальнюючи їх, О. Б. Моргулець виокремлює чотири основні підходи до визначення цього поняття:

- послуга як товар особливого виду (невідчутний);
- послуга як благо, користь або додаткова вигода, отримана в процесі взаємодії продавця і покупця;
- послуга як специфічний вид діяльності;
- інтегральні дефініції, що представляють послугу одночасно товаром, видом діяльності та додатковою вигодою для покупця².

Аналізуючи та уточнюючи ці підходи, варто зазначити, що найпоширенішим є визначення послуги не як специфічного виду діяльності, а як дії (діяльності) загалом, тобто процесу. Послуги – “дії, результат яких споживається у процесі їх надання”, “цілеспрямована діяльність”³, процес, що складається із серії невідчутних дій⁴.

Оскільки кожен процес має результат, із позицій результату послуга найчастіше визначається як вигода або благо, на синонімічність яких вказують і словники⁵, і окремі науковці. Зокрема, на думку Ф. Котлера,

¹ Fisher A. The clash of progress and security. London : Macmillan and Co LTD, 1935. 234 p.; Clark C. The conditions of economic progress. London : Macmillan, 1957. 759 p.; The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto. Ch. 2: The Five Stages of Growth – A Summary. URL: <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/ipe/rostow.htm>; Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. Москва : Academia, 2004. 788 с. URL: rem44.ru/resurs/conspcts/all2014/bell.doc.

² Моргулець О. Б. Розвиток сучасного понятійно-категоріального апарату теорії послуг. *Сталий розвиток економіки*. 2013. № 5 (22). С. 37. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/2932/1/20161104_101.pdf.

³ Большой экономический словарь. Москва : Книжный мир, 1999. С. 783.

⁴ Gronroos C. Service Management and Marketing: A Customer Relationship Management Approach. West Sussex, UK: John Wiley and Sons, 2000. URL: [http://www.scirp.org/\(S\(351jmbntvnsjt1aadkposzje\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1981464](http://www.scirp.org/(S(351jmbntvnsjt1aadkposzje))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1981464).

⁵ У Сучасному тлумачному словнику української мови блага визначаються як достатки, вигоди, дари природи і т. ін.; все те, чого потребує людина в житті. Див.: Сучасний тлумачний словник української мови / за заг. ред. В. В. Дубчинського. Харків : ВД “Школа”, 2006. С. 63.

послуга являє собою будь-який захід або вигоду (благо), котру одна сторона може запропонувати іншій¹. У Словнику сучасної економіки Макміллана зазначається, що іноді послуги визначають як нематеріальні блага, однією з характерних рис яких є споживання в місці виробництва. Вони, як правило, “нетранспортабельні”, що виключає арбітражні операції, тобто послуга не може бути придбана, а потім перепродана за іншою ціною². На іншій особливості послуги, а саме на тому, що її придбання не веде до оволодіння чим-небудь, тобто не передбачає переходу прав на інтелектуальну власність надавача послуги до її споживача, наголошує Ф. Котлер.

В умовах ринкової економіки послуги є об’єктом купівлі-продажу, мають споживну вартість, вартість і ціну. Це дає змогу визначити їх як товар особливого виду.

Відповідно до визначення категорії “послуга”, вітчизняні вчені розглядають освітню послугу, з одного боку, як процес – сукупність дій певної тривалості щодо організації навчання (виробництво, обмін, розподіл і споживання), а з другого – як результат, специфічне благо, котре становить сукупність засвоєних випускником загальних і фахових компетентностей. У термінах ринкової економіки освітні послуги набувають форми товарного продукту та виступають як освітні програми і технології; формалізовані знання (продукт науково-педагогічної праці – елементи навчально-методичного комплексу дисциплін); імпліцитні знання (система компетентностей випускника); освітньо-науковий процес (матеріально-технічна база + науково-педагогічний корпус + організаційна культура + партнери і зв’язки). Отже, у цілому освітні послуги належать до виду науково-педагогічної діяльності й одночасно до соціально значущих благ (зовнішній ефект яких проявляється в тому, що всебічний розвиток кожного стає умовою всебічного розвитку суспільства загалом) та економічних благ, попит і пропозиція яких формуються на ринку³.

Характеристика освітніх послуг як соціально значущих благ дає змогу розкрити їхню особливу природу, з приводу розуміння якої існують різні погляди: від їхнього визначення як суспільного блага до тлу-

¹ Котлер Ф. Основы маркетинга : пер. с англ. Москва : Прогресс, 1990. 736 с.

² Словник сучасної економіки Макміллана : пер. з англ. Київ : АртЕк, 2000. 640 с.

³ Савицька Н. А., Ушакова Н. Г., Помінова І. І. Ринок послуг вищої освіти в контексті теорії мериторних благ. Проблеми економіки. 2016. №4. С. 191,192. URL: <http://oaji.net/articles/2017/728-1487342563.pdf>.

мачення освіти як приватного блага. До ознак, властивих освітнім послугам як суспільному благу, можна віднести: 1) їхню велику соціальну корисність для розвитку людини й інтелектуального потенціалу нації в цілому, що дало можливість Р. Масгрейву віднести освітні послуги до так званих мериторних (*merit goods* – гідні) благ¹; 2) наявність зовнішніх екстерналій (вигоди освіти дістаються не лише тим, хто за них заплатить, а й суспільству в цілому, оскільки освічені громадяни не лише виконують складнішу працю, яка вище оплачується й забезпечує їхній особистий добробут, а й сприяють покращанню добробуту інших людей, впливаючи на продуктивність суспільної праці, розвиток науки, виробництво інновацій, прискорення економічного зростання, посилення конкурентоспроможності національної економіки); 3) спільне (колективне) споживання; 4) відсутність конкуренції у споживанні (участь одного індивіда у споживанні суспільного блага не зменшує доступності цього блага для всіх інших²); 5) відставання попиту на ці блага від бажаного суспільством, що вимагає його стимулювання державою.

Водночас освітні послуги мають ознаки приватних благ. Характеризуючи їх, М. Блауг зазначав: "...економічні вигоди освіти значною мірою є особистими (персональними) і подільними, а ресурси, вкладені в систему освіти, такі як вчителі, будівлі та обладнання, купуються і продаються на приватних ринках, орієнтованих на максимізацію прибутку"³. Крім того, споживання освітніх послуг, передусім послуг вищої освіти, як і приватних благ, відповідає принципу виключення, тобто може обмежуватись тим чи іншим способом. Це й дало змогу науковцю визначити послуги освіти не як чисті суспільні, а як змішані або "квазісуспільні" блага. Специфічною ознакою освітніх послуг як квазісуспільних є те, що хоча їх споживання відповідає принципу виключення, проте особи виключаються з їх споживання за критерієм не оплати послуг, а за якісного відбору споживачів (зі споживання послуг вищої освіти, профінансованих за рахунок держави, виключаються особи, котрі продемонстрували неналежні знання, отримавши низькі бали ЗНО).

Змішані блага, що мають важливе соціальне значення (мериторні), можуть вироблятися та фінансуватися на ринкових засадах, але з еко-

¹ *Masgrave R. A. The Theory of Public Finance. New York : McGraw Hill Book Co., 1959. P. 70–80.*

² *Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. Москва : Бизнес Атлас, 2009. С. 21.*

³ *Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе : пер. с англ. 4-е изд. Москва : Дело, 1994. С. 550–551.*

номічної та суспільно-політичної точок зору результати їх приватного фінансування можуть бути небажаними для суспільства. Адже якщо пропонувати їх за ціною, що дає змогу покривати витрати на їхнє виробництво, то вони (відповідно до уподобань споживачів щодо подібних благ) або взагалі не споживатимуться, або споживатимуться в недостатній кількості. Тому з боку держави необхідні субсидії, щоб знизити їхню ціну або в окремих випадках навіть звести її до нуля¹. Отже, змішані блага повинні надаватися державою безкоштовно чи на пільгових умовах.

Річард і Пеггі Масгрейв розмежували державне забезпечення (фінансування) і державне виробництво суспільних благ. Останні можуть надаватися не лише державними, а й приватними установами: “Якщо ми говоримо, що суспільні блага забезпечуються державою, то мається на увазі, що вони профінансовані з бюджету і перебувають у вільному доступі, а те, як саме вони були вироблені, не має жодного значення”².

Розглядаючи під цим кутом зору проблему фінансування освіти, Річард і Пеггі Масгрейв обґрунтовували доцільність співіснування та державної фінансової підтримки як державних, так і приватних навчальних закладів. Незважаючи на те, що освіта створює зовнішні ефекти, а відтак є суспільним благом, – писали вони, – її можуть надавати не лише державні, а й приватні навчальні заклади. Їх конкуренція сприятиме підвищенню якості освіти. Інструментами державної фінансової підтримки освітніх закладів можуть бути субсидії школам або стипендії учням, що оплачуються за допомогою державних шкільних ваучерів: “Батьки повинні мати свободу вибору: відправляти своїх дітей у державні школи або отримувати шкільні ваучери, які згодом приватні школи пред’являтимуть державі для оплати”³.

Альтернативою державному забезпеченню подільних суспільних благ є їх надання шляхом об’єднання споживачів у клуби⁴, члени яких добровільно розподіляють суспільні блага, що фінансуються за допомогою зборів або членських внесків. Об’єднання у клуби відбувається,

¹ Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. Київ : Наукова думка, 2006. С. 26.

² Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. Москва : Бизнес Атлас, 2009. С. 23–24.

³ Там само. С. 219.

⁴ Поняття клубів було запроваджено Тайбутом [Tiebout, 1956], Вайзманом [Wiseman, 1957] і Б’юкененом [Buchanan, 1956]. Див.: Сэндлер Т. Экономические концепции для общественных наук : пер. с англ. Москва : Весь Мир, 2006. С. 106.

якщо принцип неможливості вилучення будь-кого зі споживання суспільного блага є практично досяжним за розумних витрат, так що можна контролювати масштаби його використання: “Клубні угоди є особливо привабливою інституційною структурою, альтернативною державі, оскільки трансакційні витрати тут незначні”¹. Особливістю клубних благ (блага, розподілені невеликою групою об’єднаних осіб серед своїх членів на безкоштовній основі) є те, що вигоди від них не лише дістаються тільки тим, хто за них заплатив, а й частково створюють конкуренцію, що проявляється в напливі споживачів через зростаюче споживання і в наступному зменшенні вигід. Т. Сендлер до благ клубного типу відносить мережеві комунікації, парки, шосейні дороги, університети, інтернет тощо.

Ще Дж. Стігліц вважав освіту приватним благом, яке, проте, має пропонуватися державою, виходячи з міркувань соціальної справедливості, зокрема того, що можливості молодих людей здобути освіту не повинні залежати від гаманця батьків². Представники сучасної економічної теорії все частіше стверджують, що в міру зростання рівня освіти приватний ефект навчання стає дедалі більш значущим порівняно із суспільним, а вища професійна освіта взагалі набуває ознак приватного блага і потребує приватних інвестицій³. Зазначений підхід ґрунтується на тому, що сучасна вища освіта є інвестиційним благом – засобом отримання конкурентних переваг на ринку праці та зростання доходів у процесі трудової діяльності. І чим вищий рівень освіти, тим на більший дохід може розраховувати той, хто її здобув. Порівнюючи витрати на освіту (плата за навчання й упущений дохід – той, який не був отриманий за час навчання) з їх віддачею (приріст доходів від трудової діяльності), кожен індивід може обрати для себе оптимальний рівень освіти, профінансувавши його за власні кошти, а в разі їх відсутності чи нестачі – взяти освітній кредит. Це дає змогу забезпечити оптимальні інвестиції у вищу освіту навіть за умови її приватного фінансування.

Проте такий підхід піддається критиці прихильниками безкоштовного або пільгового надання державою освітніх послуг через високий

¹ Сэндлер Т. Экономические концепции для общественных наук : пер. с англ. Москва : Вест Мир, 2006. С. 96.

² Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора : пер. з англ. Київ : Основи. 1998. С. 169.

³ Шевченко Л. С. Фінансування вищої освіти: диверсифікація джерел. Теорія і практика правознавства. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_44.

ризик некупності вкладень у вищу освіту для бідних верств населення за рахунок майбутнього зростання доходів, що зменшує їх доступ до вищої освіти. У свою чергу, обмеження можливостей здобуття освіти незаможними особами може позначитися на рівні розвитку людського капіталу, достатнього для забезпечення сталого економічного зростання в країні, та рівні диференціації доходів у суспільстві. Остання породжує ризик політичного популізму, проведення м'якої бюджетної політики, котра ускладнює економічний розвиток, призводить до поляризації політичних сил та дестабілізації ситуації в країні. Усе зазначене є аргументом на користь того, що розвиток ринку освітніх кредитів не може замінити державного фінансування освітніх послуг, відтак оптимальною моделлю їх фінансування є змішане фінансування вищої освіти.

Щодо початкової та середньої освіти, то найпоширенішою є думка про доцільність їх державного фінансування, яке має стати фундаментом створення рівних стартових умов для дітей із різних сімей. Останнє, однак, не виключає існування приватних шкіл. Можливість і доцільність поєднання державної і приватної освіти Річард і Пеггі Масгрейв пояснювали так: "...вони мають різну природу. У випадку державної освіти контекст знань і цінностей, переданих суспільством, буде результатом політичного процесу. У системі приватної освіти навчальні програми відображають точку зору конкретних соціальних груп, обмежену релігійними, культурними, національними та іншими характеристиками. Вибір, таким чином, полягає в тому, щоб надати традиційну освіту або заохочувати відхилення від неї. Цей вибір включає не тільки питання фінансування, а й проблеми політики, котра проводиться в суспільстві, і, як наслідок, значно ширший спектр проблем"¹.

На практиці змішана природа освітніх послуг, що поєднують ознаки і суспільного, і приватного блага, проявилася в їх змішаному фінансуванні у більшості країн світу – за рахунок державних та приватних коштів. Конкретні пропорції поєднання не однакові в різних країнах, як і форми державної підтримки тих, хто навчається за приватні кошти, проте потребує такої підтримки, і будуть розглянуті далі.

На відміну від освітніх послуг, суспільна природа науки не стала предметом широкого наукового обговорення. Виняток становить фундаментальна наука, щодо якої в сучасному світі досягнуто консенсус відносно недоцільності обмеження доступу до такого суспільного блага.

¹ Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. Москва : Бизнес Атлас, 2009. С. 220.

З огляду на це результати фундаментальних досліджень підлягають оприлюдненню і безплатно використовуються в усьому світі, тобто на них не поширюється патентне право. Це означає, що фундаментальна наука не може розвиватися на ринкових засадах, вона повинна фінансуватися державою, що дає можливість віднести її до чистих суспільних благ.

Прикладна наука, внаслідок її безпосередньої практичної спрямованості, розглядається і як змішане, і як приватне благо. Принаймні прикладні розробки, результати яких можуть бути комерціалізовані, доцільно віднести до приватних благ. Приватними благами є також прикладні дослідження, котрі здійснюються в науково-дослідних підрозділах приватних компаній, розробки яких набувають форми товару. Фінансування прикладних досліджень не лише за рахунок приватних джерел, а й із державного бюджету, а також надання їм державної підтримки в інших формах пояснюється важливим суспільним значенням таких досліджень.

Певні особливості має класифікація освітніх і наукових послуг у Системі національних рахунків (СНР). Згідно з нею, освітні послуги належать до індивідуальних, проте витрати органів державного управління на їх надання поділяються на колективні та індивідуальні: "Якщо витрати, здійснені державними органами на загальнодержавному рівні у зв'язку з індивідуальними послугами в таких сферах, як охорона здоров'я й освіта, стосуються розроблення і проведення державної політики, встановлення і впровадження державних стандартів, регламентування й ліцензування діяльності виробників і контролю за нею, то такі витрати слід вважати колективними. Зокрема, витрати, здійснені міністерством охорони здоров'я або освіти на загальнодержавному рівні, варто відносити до витрат на колективне споживання, оскільки вони стосуються загальних питань політики, стандартизації та регламентації. З другого боку, будь-які накладні витрати, пов'язані з управлінням або функціонуванням групи лікарень, шкіл, інститутів або аналогічних установ, варто відносити до індивідуальних"¹. Іншими словами, всі витрати сектору державного управління на кінцеве споживання за кожною з таких категорій, як освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення й соціальна допомога, спорт і відпочинок, культура, згідно із СНР, необхідно умовно вважати витратами на індивідуальні послуги (за винятком витрат на загальне управління, регламентування, наукові дослідження тощо).

¹ Система национальных счетов 1993. Т. 1 / Европ. комиссия, МВФ, ОЭСР, ООН, Всемирный банк. Брюссель ; Люксембург ; Вашингтон, ОК ; Нью-Йорк ; Париж, 1998. С. 222.

До колективних послуг СНР відносить науково-дослідні й дослідно-конструкторські роботи, що здійснюються неринковими виробниками, забезпечення безпеки, послуги пожежної охорони і т. ін. Оскільки споживання таких послуг підприємствами не піддається обліку, витрати на них варто вважати кінцевими державними витратами¹.

До умовно колективних кінцевих витрат СНР зараховує також державні витрати на прибирання, утримання й ремонт громадських доріг, мостів, тунелів і т. ін., включно з освітленням вулиць.

Дедалі більшого поширення нині набувають уявлення про необхідність переходу у фінансових взаємовідносинах між державою і закладами вищої освіти від їх утримання до оплати державою надання освітніх послуг. Саме в цьому ряд дослідників убачають сенс реформування фінансування вищої освіти в Україні. У цьому контексті на перший план висуваються питання функціонування ринку освітніх послуг, їхньої споживної вартості (корисності) та вартості. Спробуємо оцінити коректність цих підходів.

Взаємовідносини між державою й університетами з приводу фінансування освітніх послуг можна охарактеризувати так: держава замовляє певний обсяг освітніх послуг (держзамовлення на підготовку конкретної кількості студентів), розподіляючи замовлення між університетами залежно від моделі державного фінансування. Витрати на надання цих послуг держава відшкодовує закладам ЗВО, надаючи їм фінансування або на нормативній, або на історичній (відповідно до витрат у попередньому бюджетному році) основі. Попит держави на освітні послуги визначається як потребами економіки у фахівцях вищої кваліфікації, так і її фінансовими можливостями (останні при цьому відіграють вирішальну роль). Отже, хоча взаємовідносини держави й університетів і можна описувати термінами “ринок освітніх послуг”, “оплата державою вартості освітніх послуг”, “ціна освітніх послуг”, не варто забувати, що йдеться про квазіринкові відносини та середовище. Відтак не буде помилкою вживати замість зазначених термінів “державне замовлення освітніх послуг”, “державне фінансування їх надання”.

Крім держави, попит на освітні послуги пред’являють також приватні інвестори – підприємства і домогосподарства, купуючи ці послуги за певними цінами. Проте чи можна їх назвати ринковими, такими, які визначаються тільки попитом і пропозицією? На практиці в державних

¹ Система национальных счетов 1993. Т. 1 / Европ. комиссия, МВФ, ОЭСР, ООН, Всемирный банк. Брюссель ; Люксембург ; Вашингтон, ОК ; Нью-Йорк ; Париж, 1998. С. 223.

ЗВО вони встановлюються здебільшого на рівні, нижчому за ринкову ціну. Тобто поширеною є практика субсидування навчання платних студентів у державних ЗВО за рахунок державних коштів. Більше того, таке субсидування має теоретичне підґрунття – визначення освітніх послуг як мериторних благ, ціни на які можуть і повинні бути нижчими від граничних витрат їх надання.

Якщо абстрагуватися від термінів, якими описуються взаємовідносини між державою й університетами, і зосередитися на їхній сутності, то основними питаннями цих взаємовідносин є такі: 1) які витрати держава повинна відшкодовувати університетам на надання освітніх послуг, враховуючи, що вони суттєво різняться між ЗВО (середні або мінімальні) та як встановити науково обґрунтовані нормативи витрат ресурсів на їх надання; 2) як має змінитися механізм розподілу бюджетного фінансування між університетами, щоб диференціювати таке фінансування з урахуванням якості освітніх послуг, що надаються, та стимулювати їх до підвищення такої якості й результативності своєї діяльності.

З огляду на масштабність проблем, шляхи розв'язання яких необхідно знайти для відповіді на обидва питання, у нашому дослідженні ми передбачаємо зосередитися на другому, що передбачає передусім вивчення кращих практик його вирішення в європейських країнах.

У цілому, як свідчить проведений аналіз, із підвищенням ролі освіти й науки в економічних і суспільних процесах дедалі більшого значення набувають аспекти їх фінансування, у тому числі його суспільно необхідних обсягів та джерел, диверсифікація яких не лише створює надійний фундамент для розвитку, а й вносить якісні зміни у процеси освітньої й наукової діяльності – їх форми і змістове наповнення. Теоретичним підґрунтям диверсифікації джерел фінансування освіти й науки, у свою чергу, є дослідження сутності та природи освітніх і наукових послуг. Зокрема, саме їх визначення як економічних благ, що забезпечують суспільні й приватні вигоди, дало змогу обґрунтувати необхідність їх багатоканального фінансування. А проблеми із забезпеченням збалансованості державних фінансів, з одного боку, і підвищення вимог до якості освіти і наукових розробок, з другого боку, поставили в центрі уваги питання запровадження нових моделей державного фінансування вищої освіти і науки, орієнтованих на результат. Особливості цих моделей та практика їх застосування у країнах Європи буде розглянуто в наступних підрозділах.

Зважаючи на масштабність проблем фінансування освіти й науки, нами обмежено об'єкт дослідження питаннями фінансування вищої

освіти і науки з огляду на взаємопов'язаність цих сфер діяльності та їх найвищу суспільну корисність.

1.3. АНАЛІЗ ОСНОВНИХ МОДЕЛЕЙ ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Фінансування вищої освіти – один із найважливіших інструментів державної політики, спрямований на досягнення національних цілей стратегічного інноваційного розвитку, прискорення інституційної та технологічної модернізації, утримання конкурентних переваг у глобальному світі.

Фактично фінанси у вищій освіті є ключовим результуючим фактором спроможності, який відіграє стимулюючу роль у досягненні інституційних, поведінкових, управлінських, процесних та продуктових трансформацій:

- 1) посилюють вихідну спроможність до інноваційних змін, що сприяють підвищенню продуктивності праці, кращому таргетуванню потреб цільових груп бенефіціарів;
- 2) мотивують університети конкурувати за студентів, викладачів, нові ринки, нові контракти з бізнесом;
- 3) розширюють доступ населення та бізнесу до знань, навичок, кращого досвіду, нових технологій, інноваційних практик і продуктів.

Фінанси у вищій освіті як інструмент мають бути взаємопов'язаними з об'єктивними суспільними відносинами у сфері навчання, інновацій та соціального добробуту.

Модель фінансування національних систем вищої освіти (НСВО) є складовою національної системи управління вищою освітою, що базується на певному концептуальному підході та принципах, інструментом державної політики у сфері молоді, освіти, культури, інновацій, регіонального розвитку та соціального захисту й охоплює суб'єктів, елементи механізму фінансування, підходи до оцінки та моніторингу.

Як похідна від НСВО модель фінансування є динамічною, що передбачає:

- чутливе реагування структури, механізму, форм та інших елементів моделі на зовнішні довгострокові тренди та екстерналії, драйвери внутрішньої еволюції складних систем;
- поступове розширення переліку зацікавлених сторін та їх залучення до процесу фінансування на умовах прямого чи опосередкованого інтересу;

- регулярний перегляд та уточнення (тонке налаштування) механізму фінансування;
- поглиблення інтеграції сектору вищої освіти в глобальні й національні ланцюжки створення доданої вартості з відповідним підвищенням ефективності освітньої та наукової компонент, зближенням із кінцевими бенефіціарами (вигодонабувачами), переосмисленням університетами власної бізнес-моделі.

На нашу думку, еволюція моделі фінансування вищої освіти є інертним процесом адаптації механізму фінансування до: а) нових потреб учасників системи вищої освіти, що передбачає спроможність усіх стейкхолдерів досягнути компромісу щодо місії, цілей, завдань і рішень у сфері освіти (та суміжних галузях), б) довгострокових цілей державної політики. Саме наявність візії, стратегії, плану дій, мотивації та ресурсів обумовлює рівень ефективності й результативності того чи іншого механізму фінансування, визначає доцільність застосування певних фінансових та фіскальних інструментів.

Визначальними драйверами трансформації моделей фінансування вищої освіти прийнято вважати створення ефективного ринку освітніх послуг та перехід до бюджетування за результатами діяльності. Вони, у свою чергу, відображають наслідки трансформації самих НСВО.

Як зазначав ще в 2003 р. Б. Джонгблоед, політика щодо формування ринку освітніх послуг має враховувати вісім передумов (по чотири для сторін попиту і пропозиції), котрі сприятимуть формуванню автономних (із сильним внутрішнім контролем) та підзвітних (перед студентами та іншими стейкхолдерами) установ, які можуть самостійно приймати рішення на підставі надійної інформації, свободи вибору й можливості для маневру. До таких передумов належать:

- а) для надавачів послуг – відсутність бар'єрів для входу, незначні обмеження стосовно товарів/послуг, свобода у використанні ресурсів, брак обмежень щодо плати за навчання;
- б) для студентів – свобода вибору надавача послуг, свобода вибору програми, достатня й адекватна інформація, плата за навчання, що покриває витрати¹.

¹ *Jongbloed B. Marketisation in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets, Higher Education Quarterly. 2003. Vol. 57, No. 2. April. P. 106–131. URL: https://www.researchgate.net/publication/229792682_Marketisation_in_Higher_Education_Clark's_Triangle_and_the_Essential_Ingredients_of_Markets.*

Еволюція моделей фінансування вищої освіти є наслідком впливу зовнішніх трендів, перетворення НСВО та внутрішніх інституційних обмежень (на мікрорівні), які й зумовили конкретно-історичний характер трансформації й модернізації таких моделей у країнах ЄС протягом останніх 25 років.

До зовнішніх трендів – драйверів еволюції національних систем вищої освіти належать: глобалізація, цифрова економіка та четверта промислова революція, проектний цикл і фінансування за результатами.

Глобалізація істотно змінила бачення урядами місії та ролі національних систем вищої освіти – з інструменту розширення доступу до знань і навичок вони перетворилися на джерело інновацій, технологій, а також стали повноцінними учасниками глобального ринку освітніх послуг. Крім того, прийняття Цілей розвитку тисячоліття прямо інтегрувало освіту до Цілей сталого розвитку (№ 4 “якісна освіта”), а також опосередковано передбачає використання освіти для досягнення інших цілей: подолання бідності; гендерна рівність; гідна праця та економічне зростання; промисловість, інновації та інфраструктура; зменшення нерівності; сталий розвиток громад тощо. Відповідно, визнання потреби в освіті на глобальному рівні є потужним рушієм (драйвером) модернізації НСВО, з огляду на те, що інтеграція мігрантів у новому суспільстві починається саме з освіти та через освіту (можливість подальшого працевлаштування в країні шляхом набуття знань і навичок в акредитованій у цій країні навчальній установі). Таким чином, цінність освіти як складової ланцюжків створення вартості (*global value chains, GVC*) істотно зростає.

Цифрова економіка та четверта промислова революція. З початком ери цифрових технологій бізнес-моделі в багатьох традиційних галузях зазнали істотних змін. Цифрова економіка та діджиталізація кардинально змінюють секторальні бізнес-моделі, прискорюючи та скорочуючи їх. Водночас вони трансформують ринки знань і навичок, створюючи додатковий контент, полегшуючи доступ до освіти та умови використання будь-яких ресурсів університетами. Відповідно, модель фінансування НСВО має враховувати пріоритети й спроможність національної економіки до технологічного прориву, формування нових ринків та обміну інформації між усіма групами стейкхолдерів.

Проектний цикл та фінансування за результатами. Конкурентна боротьба на глобальному рівні сприяла формуванню концепції проектного циклу та фінансування за результатами. Університети стали розглядатися не як території знань, а як інструмент для цільового, якісного та результативного формування людського капіталу. Зручність проект-

них моделей з чітким взаємозв'язком використаних ресурсів та отриманих результатів ще на етапі планування (через техніко-економічне обґрунтування) зробила неоціненний внесок у модернізацію моделей фінансування університетів.

В економічній теорії існує декілька підходів, що дають змогу класифікувати національні моделі фінансування. Зокрема, Б. Праневічієне та А. Пурайтеї виокремлюють три базові моделі фінансування системи вищої освіти¹:

- 1) *бюрократична*, що передбачає повний контроль над університетами з боку держави з прямим втручанням в усі сфери життя ЗВО – визначення штату працівників, кількості студентів, напрямів підготовки та наукових досліджень. ЗВО не володіють довгостроковими активами та повинні виконувати всі розпорядження уряду;
- 2) *колегіальна*, за котрої ЗВО субсидіюються державою, але можуть вільно залучати приватні кошти (у вигляді плати за навчання, проектної і наукової діяльності, фінансування певних програм чи стипендій), а також вільно розподіляти їх. Бюджетне фінансування становить більшу частину доходів ЗВО, але нагляд за їхньою діяльністю здійснюється не безпосередньо урядом, а через визначені інституційні органи – сенат чи піклувальну раду. Така модель вимагає функціонування ефективної системи управління, яку очолюють люди з бездоганною репутацією й найвищими науковими досягненнями, що обираються студентами та персоналом. Фінансова автономія забезпечується варіативністю джерел – конкурсним/програмним фінансуванням наукових досліджень, можливістю отримувати дохід не від освітніх послуг;
- 3) *ринкова*, за якої фінансово автономні ЗВО, котрі функціонують переважно на кошти від студентів та бізнесу, мусять активно співпрацювати з внутрішніми (студенти, дослідники і викладачі) та зовнішніми (партнери, замовники, постачальники, кредитори) стейкхолдерами, а також урядом, який забезпечує досягнення суспільного інтересу. Керівництво ЗВО є цілком відповідальним за ефективність діяльності та якість усіх послуг. Оскільки в цій моделі держава не є основним контрагентом надавача послуг, її роль звужується до встановлення пріоритетів, фасилітації попиту, тоді як ЗВО стають прозорішими, підзвітнішими та інвести-

¹ Pranevičienė B., Pūraitė A. The Financing Methods of Higher Education System. *Jurisprudence*. 2010. No. 4 (122). P. 335–356. URL: https://www.mruni.eu/upload/iblock/a2d/18_Praneviciene.pdf.

ційно привабливішими, щоб бути цікавими й конкурентоспроможними на національному та міжнародному ринках.

Б. Праневічієне та А. Пурайтеї вважають, що використання кількох методів фінансування вимагає належного балансування між очікуваними вигодами та потенційними ризиками: фінансування за формулою є належним інструментом перерозподілу, але не завжди гарантує отримання послуг належної якості; непряме фінансування (студентоцентроване¹ – ваучерні схеми) – забезпечує кращий доступ та рівність, але не завжди сприяє досягненню довгострокових цілей вищої освіти. На думку науковців, державі не варто робити акцент на взаємозв'язку між обраним методом фінансування та механізмом контролю якості, разом із тим при розподілі бюджетного фінансування не слід фокусувати увагу на зниженні інституційної автономії університетів та підвищенні рівня державного регулювання та контролю².

Зрозуміло, що бюрократичні моделі перебувають у процесі активної трансформації ще з початку 1990-х років – їх замінюють ринкові моделі, орієнтовані на результат (рис. 1.1).

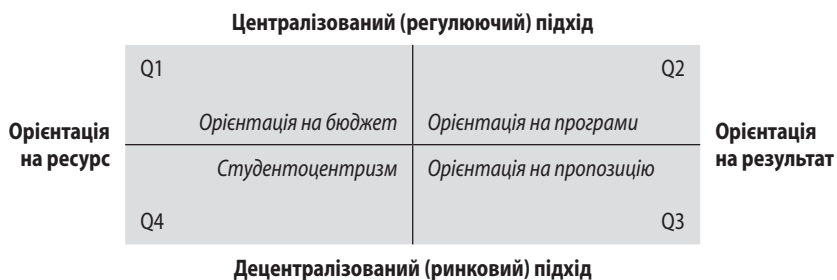


Рис. 1.1. Співвідношення основних підходів до фінансування вищої освіти

Складено за: Jongbloed B., Lepori B. The Funding of Research in Higher Education: Mixed Models and Mixed Results. *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. 2015. P. 442. URL: https://www.researchgate.net/publication/307817461_The_Funding_of_Research_in_Higher_Education_Mixed_Models_and_Mixed_Results; Jongbloed B. Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. *New Trends in Higher Education*. 2004. P. 7. URL: <https://www.researchgate.net/publication/254243789>.

¹ Так званий принцип “гроші ходять за студентом”, коли фінансування надається саме тому ЗВО, до якого було зараховано студента.

² Pranevičienė B., Pūraitė A. The Financing Methods of Higher Education System. *Jurisprudence*. 2010. No. 4 (122). P. 352. URL: https://www.mruni.eu/upload/iblock/a2d/18_Praneviciene.pdf.

Розглянемо детальніше моделі фінансування вищої освіти, представлені на рисунку.

Квадрант 1 (Q1): *планове, що ґрунтується на ресурсах, фінансування через надавачів послуг.* Модель “переговорного” фінансування – централізована система, яка є типовою для бюджетування з розподілом на підставі запитів (кошторисів, планів діяльності), поданих до розпорядників бюджетних коштів. У основу розрахунків покладені дані попереднього року, з обговоренням та обґрунтуванням пропонованих змін постатейно (заробітна плата, матеріали, капітальний ремонт, інвестиції). Кожна стаття витрат виходить із відповідних нормативів витрат на одиницю послуги (наприклад, студента) чи спроможності (прибром, ліцензійного обсягу).

Квадрант 2 (Q2): *фінансування надавачів послуг, орієнтоване на результат.* Модель фінансування, що базується на формулі, яка враховує успіхи навчальних закладів (наприклад, у Данії – щодо випуску бакалаврів чи магістрів, середнього балу випускників), кількість отриманих кредитів та вступників (Швеція), співвідношення випускників і вступників (Нідерланди), зовнішню оцінку якості проведених досліджень (Великобританія).

Квадрант 3 (Q3): *конкурсне цільове придбання у надавачів послуг.* Ринково орієнтована система фінансування передбачає участь ЗВО в тендерах із навчання певного числа випускників у визначеній галузі знань, переважно через Національні агентства (чи наукові ради – *research councils*). Згідно з моделлю укладаються контракти між стороною, котра фінансує, та ЗВО з домовленістю надати випускників для задоволення конкретної потреби в робочій силі на конкретному ринку праці чи виконати дослідження, необхідне для підвищення інноваційної спроможності країни. До укладення контракту агенція має перевірити відповідність якості послуг запропонованій ціні (*reasonable price*), що забезпечує ефективність за витратами таких контрактів. Контракти містять погоджений набір критеріїв для отримання фінансування: тип і кваліфікацію студентів, максимальний рівень плати за навчання, зобов’язання ЗВО щодо навчального процесу.

Квадрант 4 (Q4): *фінансування від клієнтів, генероване ресурсно орієнтованим попитом.* Так звана ваучерна модель фінансування, за якої ЗВО отримують кошти безпосередньо від студентів. Останні одержують ваучери, якими можуть оплачувати освітні послуги в будь-якому ЗВО (ваучери погашаються в міністерстві освіти). Кожен (перспективний) студент має обмежену кількість ваучерів, які можна використовувати

протягом визначеного періоду для отримання послуг в акредитованих установах. Таким чином, модель стимулює формування орієнтованої на споживача і попит системи вищої освіти. Ваучерна система може бути змішаною – з використанням інших інструментів фінансування – для системи з диференційованою платою за навчання.

Б. Джонглоед виокремлює три основні концепції фінансування – орієнтовані на програми, на університети та на студентів, реалізація яких передбачає градацію і диференціацію елементів механізму фінансування (табл. 1.1). Зауважимо, що ключову роль у цьому випадку відіграють національні стратегії у сфері вищої освіти, які встановлюють пріоритети та обумовлюють вибір тієї чи іншої комбінації інструментів фінансування. Разом із тим кожна концепція є доволі ефективною на певному етапі еволюції НСВО: спочатку здійснюється програмне фінансування (з контролем із боку уряду), потім розвивається пропозиція (з акцентом на спроможність та лідерство університетів), після чого для завершення формування повноцінного ринку освітніх послуг необхідно передати ринкові важелі споживачам (орієнтація на студента). Втім, на практиці багато країн “застрягають” на етапі формування пропозиції, що, на нашу думку, зумовлено вузькістю цілей державної політики та недостатністю інструментів регулювання для одночасного впливу на всіх стейкхолдерів.

Як показує аналіз, більшість країн використовують комбінацію різних підходів до фінансування вищої освіти. Його традиційне джерело (публічні кошти) зазвичай доповнюється стимулюючими інструментами. Так, відповідно до звіту CHEPS, лише у восьми країнах ЄС у 2012 р. застосовувалось два та більше різних підходів до фінансування, що забезпечували щонайменше 70 % усіх публічних коштів (і в кожній країні використовуваний фінансовий механізм був унікальним)¹. Зазначене свідчить про поступове “дрейфування” НСВО від типових (і обмежених за мотиваційною компонентою) окремих інструментів до їх комбінацій. Розглянемо детальніше хронологію еволюції механізму фінансування НСВО в країнах ЄС.

¹ Progress in higher education reform across Europe Governance and Funding Reform / CHEPS. Vol. 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies. 2013. P. 65–66. URL: [http://novebojeznanja.hr/UserDocsImages/Dokumenti%20i%20publikacije/-Dokumenti%20i%20publikacije%20referirani%20u%20SOZT-u%20\(popis%201\)/109a%20Progress%20in%20higher%20education%20reform%20across%20Europe,%20Governance%20and%20%20Funding%20Reform,%20Vol.%202.pdf](http://novebojeznanja.hr/UserDocsImages/Dokumenti%20i%20publikacije/-Dokumenti%20i%20publikacije%20referirani%20u%20SOZT-u%20(popis%201)/109a%20Progress%20in%20higher%20education%20reform%20across%20Europe,%20Governance%20and%20%20Funding%20Reform,%20Vol.%202.pdf).

Таблиця 1.1

Базові концепції та елементи механізму фінансування вищої освіти

Елемент	Концепція		
	орієнтована на програми	орієнтована на університети	орієнтована на студентів
Концепція політики	Нагляд за змістом програм. Вибір урядом програм для фінансування. Відкрита система (переговорний процес). Захист соціально вразливих верств	Наголос на забезпеченні пропозиції, представники якої домінують. Конкуренція на основі цін та якості запропонованих програм. Відбір студентів	Акцент на забезпеченні попиту та свободі вибору. Умови визначаються якістю та змістом програм. Уряд організовує контроль якості та інформаційну підтримку
Механізм фінансування	Контрактне (тендери). Приватні й публічні ЗВО можуть конкурувати за контракти	Фінансування за формулою (досягнення/кредити)	Змішане (обмежена кількість кредитів на студента) – ваучери + співфінансування. Ваучери можна застосовувати тільки для акредитованих програм (або їхніх частин)
Плата за навчання	Розмір плати є універсальним та встановлюється урядом (для програм, фінансованих із бюджету). Диференційований розмір (для програм, що фінансуються з позабюджетних джерел)	Диференційований розмір, який залежить від конкурентної позиції та стратегії надавача послуг. Розмір плати залежить від якості, тривалості програми тощо	Плата лише частково покривається ваучерами. Диференційований розмір встановлюється надавачем послуг
Підтримка студента	Висока варіативність опцій: від грантів (для програм, фінансованих із бюджету) до позик, що надаються урядом	Надавачі послуг забезпечують студенту пакет підтримки, який залежить від рівня потреби і доходу (merit & need based) (у тому числі за рахунок банківського кредиту). Підтримка може поєднуватися з роботою чи родинними обов'язками. Роботодавці пропонують додаткові стипендії	Розмежування підтримки студентів між витратами на навчання та проживання. Програми грантової і кредитної підтримки навчання. Програми грантової та кредитної підтримки проживання

Джерело: *Jongbloed B.* Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. New Trends in Higher Education. 2004. P. 7. URL: <https://www.researchgate.net/publication/254243789>.

Таблиця 1.2

Механізми фінансування закладів вищої освіти в окремих країнах ЄС у 2006 р.

Механізм фінансування	Болгарія	Чехія	Данія	Німеччина	Греція	Естонія	Іспанія	Франція	Італія	Латвія
Переговори щодо бюджету з розпорядником коштів	+				+					
Бюджетування на основі попередніх затрат			+		+				+	
Формула фінансування	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Контракти з індикаторами результативності щодо стратегічних завдань		+	+	+		+		+		
Фінансування спеціальних дослідницьких проектів, отриманих у рамках конкурсної тендерної процедури	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Примітка. В Німеччині та Іспанії на обсяг фінансування впливає також регіональна влада.

Джерело: *Jongbloed B.* Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. *New Trends in Higher Education*. 2004. P. 7. URL: <https://www.researchgate.net/publication/254243789>.

Механізми фінансування університетів у окремих країнах ЄС у 2006 р. наведено в табл. 1.2. Вона свідчить, що Німеччина та Іспанія активно використали перехід на ринкові моделі фінансування в контексті децентралізації повноважень, що надало їхнім національним інноваційним системам більшої гнучкості й інтегрованості в локальні ланцюжки створення вартості, тоді як збереження переговорного підходу Болгарією та Грецією уповільнило прогрес НСВО в цих країнах.

Основні тренди в моделях фінансування вищої освіти в ЄС на 2008 р. (до початку світової фінансової кризи) відображено в табл. 1.3.

Криза 2009 р. спонукала уряди багатьох країн ЄС, лідерами серед яких були Німеччина, Чехія, Литва та Великобританія, помітно прискорити рух назустріч ринкам і диференціації елементів механізму фінансування вищої освіти (табл. 1.4). Тим часом Данія, Швеція та Фінляндія істотно змінили моделі фінансування ще в 2005–2006 рр.

Про зміни в джерелах фінансування вищої освіти протягом останніх років свідчать дані Євростату та ЮНЕСКО. Так, з 2012 р. середні публічні витрати на вищу освіту по ЄС перебували на рівні 1,27–1,28 % ВВП. Найвищими вони були в Данії, Фінляндії, Швеції та Норвегії, уряди яких станом на 2014 р. витратили відповідно 2,35; 2; 1,94 та 2,2 % ВВП¹.

¹ За даними Євростату (<http://ec.europa.eu/eurostat>).

Таблиця 1.3

Моделі фінансування закладів вищої освіти в ЄС у 2008 р.

Моделі державного фінансування	Європейський тренд
Структура моделі фінансування	<p>Розподіл публічного фінансування ЗВО у більшості країн ЄС складається з трьох компонентів:</p> <ul style="list-style-type: none"> – базове фінансування; – фінансування за результатами; – інноваційно/профільно орієнтоване фінансування. <p>Контракти із закріпленими результатами діяльності (performance contracts) / цільові угоди (target agreements) використовувалися в 15 з 22 країн ЄС</p>
Базове та орієнтоване на результат фінансування: варіації	<p>Базове фінансування: “формульний” підхід з індикаторами, орієнтованими на попит та ресурсну базу, змінює фінансування на підставі даних за попередні роки (наразі переважає комбінунання підходів).</p> <p>Фінансування за результатами: більшість систем використовують механізми фінансування з можливістю принаймні часткової оцінки результативності й фінансування за конкретними індикаторами виконання запланованих результатів.</p> <p>У 2008 р. 24 НСВО ЄС розглядали результати діяльності (output-related drivers) як важливі чи надзвичайно важливі для їх урахування у процесі фінансування (у 1995 р. – 6 систем)</p>
Інноваційно/профільно орієнтоване фінансування: варіації	<p>Інноваційно/профільно орієнтоване фінансування використовується для підтримки пріоритетів національної політики та розвитку інституційних профілів.</p> <p>Релевантність і обсяг такої компоненти фінансування підвищуються, особливо у формі конкурентного та цільового (таргетуючого) фінансування</p>
Співвідношення державного/приватного фінансування	<p>Упродовж 2000–2010 рр. приватні витрати на вищу освіту зросли в 16 з 19 європейських країн ОЕСР.</p> <p>Частка приватних витрат на вищу освіту в загальній сумі витрат в ЄС-21 у 2010 р. становила 23 %</p>
Розмаїття джерел фінансування	<p>Фінансування ЗВО в ЄС у 2008 р.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 67 % із публічних джерел через операційні гранти (у 1995 р. – 78 %); – 12 % від домогосподарств у вигляді плати за навчання (в 1995 р. – 8 %); – 21 % як кошти третіх осіб (донорів, благодійників, випускників) (у 1995 р. – 15 %). <p>У середньому фінансування з фондів ЄС перебувало в межах 3–4 % (2011 р.) та 10 % (2013 р.) сукупного доходу ЗВО (з-поміж країн ЄС)</p>
Свобода ЗВО у внутрішньому перерозподілі державного фінансування	<p>Блок-гранти використовувалися в 25 системах, лінійні (історичні) – у трьох.</p> <p>Не було нормативних обмежень щодо внутрішнього розподілу блок-грантів у 14 системах, певні обмеження встановлені в 11 системах</p>

Моделі державного фінансування	Європейський тренд
Спроможність ЗВО утримувати баланс кошторису	ЗВО здатні утримувати профіцит у 27 системах, не здатні – у 4 системах. Немає нормативних обмежень щодо утримання профіциту в 15 системах, окремі обмеження щодо його утримання – у 12 системах
Можливість ЗВО позичати кошти	ЗВО мали можливість позичати кошти з фінансових ринків у 23 системах, не мали – в 7 системах. Відсутні обмеження щодо позик із боку ЗВО у 7 системах, часткові обмеження встановлені в 16 системах
Можливість ЗВО володіти власними будівлями	ЗВО мали право власності на будівлі у 22 системах, не мали – у 6 системах. Немає обмежень щодо продажу активів у 8 системах, часткові обмеження – у 14 системах
Можливість ЗВО встановлювати зарплату персоналу	ЗВО не можуть самостійно встановлювати оплату праці у 28 системах, вільно встановлюють – у 5 системах
Можливість ЗВО встановлювати рівень оплати за навчання	У більшості країн ЄС ЗВО не можуть встановлювати рівень оплати за навчання (обмежується зовнішнім органом), особливо щодо студентів із країн ЄС
Огляд фінансової автономії	Загальний рівень фінансової автономії по ЄС істотно підвищився протягом останніх 15–20 років

Джерело: *Estermann T., Nokkala T., Steinel M.* University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels : European University Association, 2011. 82 p. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2.

Дані ЮНЕСКО практично не відрізняються від даних Євростату, проте дають можливість побачити, що серед країн, котрі не є членами ЄС, у 2014 р. найбільше на вищу освіту витрачали уряди України та США – відповідно 1,85¹ та 1,75% ВВП (табл. 1.5). Водночас у Ізраїлі, Італії, Японії та Словаччині такі витрати становили від 0,7 до 0,8 % ВВП.

Як бачимо з табл. 1.5, у 2014 р. порівняно з 2005 р. публічні витрати на вищу освіту зменшилися в Білорусі з 1,5 до 0,84 % ВВП, у Ізраїлі – з 0,95 до 0,88 % ВВП, водночас у Фінляндії, Франції, Італії, Японії, Пів-

¹ Утім, низька база витрат (істотне скорочення ВВП в Україні в 2014 р. внаслідок анексії Криму та бойових дій на Донбасі) не відображає реального стану речей та ефективних інвестицій в освіту.

Таблиця 1.4

Механізми фінансування закладів вищої освіти в окремих країнах ЄС у 2009 р.

Механізм фінансування	Німеччина	Чехія	Данія	Франція	Італія	Литва	Польща	Фінляндія	Швеція	Норвегія	Велико-британія*
Розподіл за переговорами	+							+ (3)			+
Цільове фінансування	+	+				+	+			+	+
Фінансування за результатами	+		+						+	+	+
Фінансування за ресурсами	+	+			+	+			+		+
Інші	+			+ (2)							

* За винятком Шотландії.

Примітка. У Німеччині використовуються всі елементи механізму, але з урахуванням децентралізації та делегування повноважень. У Франції блок-гранти визначаються кількістю студентів, присутніх на іспитах. У Фінляндії в основу переговорів покладено показники результативності та діяльності, для політехнічних закладів – розподіл здійснюється переважно за кількістю студентів.

Джерело: Modernisation of Higher Education in Europe: Funding and the Social Dimension 2011 / EACEA ; Eurydice. Brussels, 2011. P. 38. URL: <http://www.finhed.org/media/files/12-131EN.pdf>.

Таблиця 1.5

Динаміка витрат уряду та домогосподарств на вищу освіту, % ВВП

Країна	2005		2010		2013		2014	
	Уряд	Домогосп-ва	Уряд	Домогосп-ва	Уряд	Домогосп-ва	Уряд	Домогосп-ва
Білорусь	1,50	...	0,93	...	0,91	0,1739	0,84	0,1571
Фінляндія	1,92	–	2,08	–	2,01	–	2,00	–
Франція	1,16	0,1115	1,28	0,1144	1,24	0,1196	...	...
Німеччина	...	–	1,33	–	1,31	–	1,32	–
Ізраїль	0,95	0,4917	0,94	0,3600	0,92	0,4503	0,88	0,3441
Італія	0,73	0,1658	0,82	0,1773	0,82	0,1970	0,80	0,1973
Японія	0,58	0,6395	0,73	0,5973	0,73	0,5858	0,75	0,5785
Польща	1,18	0,4488	1,15	...	1,20	0,1297	1,18	0,1102
Південна Корея	0,54	1,3782	..	...	0,86	0,8058	0,97	0,7759
Сінгапур	...	–	1,09	–	1,03	–	...	–
Словаччина	0,79	...	0,81	0,1384	0,78	...	0,79	0,1142
Швеція	1,80	–	1,92	–	1,96	–	1,94	–
Україна	1,79	...	...	...	2,12	0,9015	1,85	0,7467
Великобританія	1,12	0,1586	0,95	0,4635	1,35	0,2171	1,39	...
США	1,31	0,7305	1,39	0,9411	1,34	0,8569	1,75	0,8187

Складено за даними бази даних ЮНЕСКО (<http://data.uis.unesco.org/>).

денній Кореї, Швеції та США вони стабільно зростали, що вказує на пріоритет якісних і нових знань для економіки та населення цих країн. У всіх країнах, дані щодо яких наведені в таблиці, витрати уряду на вищу освіту перевищували витрати домогосподарств. Лише у 2005 р. останні були вищими за публічні витрати в таких країнах, як Японія і Південна Корея. Проте і в цих країнах у наступні роки ситуація змінилася у зв'язку зі зростанням державного фінансування ЗВО.

У Фінляндії, Німеччині, Швеції та Сінгапурі домогосподарства не вкладають кошти у здобуття вищої освіти. Це робить країни привабливими для студентів з усього світу та розширює їхні можливості у створенні нових центрів знань, інновацій та розумних технологій.

Найбільші витрати на вищу освіту відносно ВВП здійснюють домогосподарства у США, Південній Кореї, Україні та Японії, найменші – у Словаччині, Білорусі та Італії. Це свідчить про різні моделі підтримки вищої освіти в цих групах країн, а також об'єктивно відображає спроможність домогосподарств інвестувати в людський капітал. Парадоксально, але варіація витрат домогосподарств у цьому випадку вказує не на рівень добробуту населення (приклад України та Італії), а на рішення урядів певних країн перекласти основний тягар витрат на вищу освіту на публічні фінанси.

Реальний обсяг витрат для підготовки одного кваліфікованого спеціаліста в межах традиційної системи навчання можна визначити за допомогою динаміки витрат уряду на вищу освіту в розрахунку на одного студента за паритетом купівельної спроможності (табл. 1.6). У країнах із безкоштовною вищою освітою (Фінляндія, Німеччина, Швеція, Сінгапур) такі витрати є найвищими і коливаються в межах 14–20 тис. PPP\$¹. У найбільш конкурентоспроможних країнах світу – Великобританії та США – на 2014 р. вони були майже однаковими і становили близько 15 тис. PPP\$. Водночас у Білорусі, Україні, Південній Кореї, попри помірне зростання, вони залишаються в кілька разів нижчими – на рівні 3–5 тис. PPP\$. Таким чином, можна стверджувати про існування значного розриву у фінансуванні в розрахунку на одного студента між розвинутими країнами та країнами, що розвиваються. При цьому країни, які посідають найвищі місця в міжнародних рейтингах інноваційності, витрачають на освіту студентів найбільше – понад 15 тис. PPP\$.

Витрати домогосподарств на вищу освіту за паритетом купівельної спроможності утримуються з 2005 р. на найвищому рівні в Японії та США, на найнижчому – в Білорусі, Польщі та Словаччині. Домогоспо-

¹ Долари США за паритетом купівельної спроможності.

Таблиця 1.6

Динаміка витрат уряду та домогосподарств на вищу освіту в розрахунку на одного студента, PPP\$

Країна	2005		2010		2013		2014	
	Уряд	Домо-госп-ва	Уряд	Домо-госп-ва	Уряд	Домо-госп-ва	Уряд	Домо-госп-ва
Білорусь	2 642,4	...	2 378,7	...	2 708,0	517,5	2 821,4	525,8
Фінляндія	10 531,8	–	14 284,6	–	14 603,0	–	14 799,3	–
Франція	10 253,1	984,6	13 398,6	1 194,5	13 862,0	1 337,6	...	...
Німеччина	...	–	...	–	17 164,4	–	17 222,0	–
Ізраїль	5 266,8	2 727,3	5 707,6	2 197,3	6 825,0	3 330,5	6 663,4	2 610,3
Італія	6 333,3	1 433,6	8 574,3	1 856,3	9 478,2	2 284,8	9 504,8	2 346,3
Японія	5 586,3	6 147,0	8 076,2	6 605,2	9 007,3	7 199,6	9 591,1	7 439,4
Латвія	...	...	2 202,1	1 883,5	5 497,9	3 116,7	5 176,3	1 609,9
Польща	2 956,5	1 123,2	4 310,0	...	5 967,6	642,9	6 563,5	611,4
Південна Корея	1 977,6	5 006,6	...	...	4 144,4	3 871,6	4 799,7	3 827,1
Сінгапур	...	–	16 849,3	–	17 294,8	–	...	–
Словаччина	3 891,2	...	4 644,4	795,6	5 591,6	...	6 250,9	908,5
Швеція	12 968,9	–	16 504,3	–	19 722,7	–	20 356,1	–
Україна	2 083,9	...	...	...	3 784,3	1 609,8	3 221,9	1 301,7
Великобританія	9 235,8	1 310,5	8 229,9	4 006,5	13 550,0	2 178,2	14 851,3	...
США	9 299,7	5 201,9	9 814,0	6 633,9	10 887,8	6 950,4	14 842,5	6 940,4

Складено за базою даних ЮНЕСКО (<http://data.uis.unesco.org/>).

дарства в Україні та Литві витрачають на вказані цілі в 1,4–1,8 раза більше, ніж у Словаччині, і у 2–2,6 раза більше, ніж у Польщі.

Ще на початку 2000-х років уряди більшості країн ОЕСР здійснили спробу розділити бюджетну підтримку освіти і науки шляхом надання блок-грантів (фіксованої суми фінансування на визначений період) для забезпечення поточних потреб закладів освіти. Крім того, розпочався активний перехід від “переговорного” фінансування до прозорішого та раціонального “формульного” фінансування. Водночас окремі країни намагалися одразу перейти до конкурентного механізму фінансування чи фінансування, орієнтованого на результат, але з різним успіхом.

Переважає більшість моделей фінансування є гібридними, що поєднують блок-гранти зі спеціальним цільовим фінансуванням (участь у навчанні певної групи населення, навчання певних навичок на певних територіях, формування центрів якості – *areas of excellence*). Утім, для кожного випадку застосування блок-гранту визначаються конкретні умови якості та підзвітності.

У 2002 р. Б. Джонгблоедом і Х. Воссенстейном запропоновано дев'ять принципів формування моделі фінансування вищої освіти Нідерландів¹, які покладено в основу процесу трансформації вищої освіти в ЄС:

1. Забезпечення формування відкритої системи вищої освіти з рівними можливостями (*a 'level playing field'*) для всіх надавачів послуг публічної чи приватної форми власності.
2. Створення адекватного балансу між різними залученими стейкхолдерами (студентами, урядом, бізнесом) щодо відповідальності за ресурси та отримувані вигоди. Іншими словами, витрати і вигоди мають бути розподілені.
3. Заохочення (на засадах конкуренції) до забезпечення якості.
4. Готовність до підвищеної конкуренції (за студентів, дослідницькі контракти) із закордоном.
5. Формування розмаїтішої системи вищої освіти з інституціями та програмами, які відрізняються за тривалістю, якістю та способом донесення.
6. Забезпечення для студентів можливості обирати, бути мобільними, накопичувати кредити з широкого набору програм та надавачів послуг без бар'єрів між інституціями.
7. Сприяння утворенню додаткових приватних доходів (від студентів, їхніх батьків, роботодавців та бізнесу).
8. Подальша підтримка програм, що мають важливу соціальну та культурну цінність.
9. Збереження фінансових бар'єрів для вступу до інституції на власний вибір студентів². Їх фінансова підтримка має гарантувати рівний доступ до можливостей для всіх.

Фінансування вищої освіти завжди було одним із ключових питань політики ЄС у сфері освіти. Після того як 2006 р. у звіті Європейської комісії "Допомога плану модернізації університетів: освіта, дослідження та інновації"³ фінансування було визнано однією з трьох ключових

¹ Jongbloed B., Vossensteyn H. *Financiering masters: Argumenten en Arrangementen.* (Studie in opdracht van de Werkgroep Financiering Masters) Ministerie van OC&W. (translation: *Funding Masters: arguments and arrangements*). 2002. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5153270>.

² Іншими словами, якщо знань абітурієнта для навчання в певному ЗВО не вистачає (тобто він не проходить за рейтингом), він не може придбати таке право за гроші, оскільки це порушує принцип справедливості доступу до освіти (навчаються за знаннями, а не за фінансовою спроможністю).

³ *Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation.* Communication from the Commission to the Council and the Euro-

сфер публічної політики, що потребувала особливої уваги, на рівні ЄС прийнято політичне рішення щодо зменшення розриву у фінансуванні потреб вищої освіти для отримання вищих і кращих результатів у освіті й науці. Передбачалося виділення щороку як мінімум 2 % ВВП на вищу освіту з усіх можливих джерел (як публічних, так і приватних). Вже тоді Єврокомісією рекомендовано національним урядам сформувати моделі фінансування, орієнтовані на результат, і спонукати університети взяти більшу відповідальність за їхню фінансову стійкість. При цьому наголошено, що країни повинні ретельно переглянути підходи до розміру плати за навчання та схем підтримки (особливо в контексті їхньої ефективності та справедливості), з огляду на те, що вільний доступ до освіти не обов'язково гарантує соціальну справедливість¹.

У 2011 р. Європейською комісією видано комюніке “Підтримуючи зростання та робочі місця – план дій з модернізації систем вищої освіти ЄС”², у якому наголошувалося на важливості запровадження механізму фінансування на підтримку якості, збалансування приватних та публічних джерел фінансових ресурсів за рахунок прив'язки їх до індикаторів результативності й елементів конкуренції. Крім того, рекомендовано заохочувати доступ до альтернативних джерел фінансування (у тому числі змішаного, з бюджетів регіонів). Це супроводжувалося певним скороченням освітніх бюджетів у 2011–2012 рр.³, і стимулювало уряди підвищувати плату за навчання (у Вставці 1 розкрито досвід Великобританії).

pean Parliament / European Commission. Brussels : European Commission, 2006. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:en:PDF>.

¹ Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament / European Commission. Brussels : European Commission, 2006. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FI N:en:PDF>.

² Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament / European Commission. Brussels : European Commission, 2011. URL: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/policy/modernisation_en.pdf.

³ Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis. Eurydice Report / European Commission, EACEA, Eurydice. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2013. P. 32 URL: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/147EN.pdf.

Вставка 1. Хронологія реформування механізму сплати за навчання домогосподарствами у Великобританії

1998 р. – запровадження плати за навчання.

- Плата 1000 ф. ст. на рік; відсутність позик, але істотні компенсації для абітурієнтів із малозабезпечених родин;
- без зміни у грантах на навчання реформа істотно підвищила доходи університетів;
- запроваджено позики з прив'язкою до рівня доходу;
- гранти на утримання скасовано.

2006 р. – плату за навчання підвищено до 3000 ф. ст. на рік.

- Запроваджено позики з прив'язкою до рівня доходів;
- без зміни у грантах на навчання реформа істотно підвищила доходи університетів;
- відновлено гранти на утримання.

2012 р. – плату за навчання підвищено до 9000 ф. ст. на рік.

- Збільшено обсяг позик на плату за навчання;
- підвищено межу для компенсації з 15 000 до 21 000 ф. ст. на рік;
- запроваджено позитивні процентні ставки які RPI + 3 % під час навчання та RPI + 0–3 % після закінчення ЗВО (залежно від доходу) (попередньо це була найвища базова ставка Банку Англії + 1 % та RPI);
- переглянуто гранти на навчання, які стали надаватися лише для студентів, плата за навчання яких перевищувала 7500 ф. ст. на рік);
- знижено витрати уряду та підвищено ресурсну базу університетів.

2015 р. – започаткування Національної стипендіальної програми для підтримки студентів з малозабезпечених родин.

- Гранти на утримання скасовано та замінено додатковими позиками;
- заморожено на п'ять років граничний розмір відшкодування готівкою;
- зафіксовано на рівні 2012 р. (на 4,4 % нижче в реальних цінах) розмір плати за навчання;
- урядова ставка дисконтування за відшкодуванням позик для студентів знизилася з 2,2 до 0,7 %.

2017 р. – розмір плати за навчання скориговано на рівень інфляції.

- Підвищено плату за навчання до 9250 ф. ст. на рік;
- запроваджено Концепцію якості навчання, за якою університети з найвищими рейтинговими оцінками отримують право підвищувати плату за навчання.

У країнах, де обсяг публічної підтримки було скорочено, заклади освіти активізували пошук нових джерел фінансування їхньої діяльності. Крім того, зазнали змін форми такої підтримки – посилено підзвітність, ефективність і результативність (при досягненні цілей політики) ЗВО,

що супроводжувалося наданням їм більшої інституційної автономії, переглядом угод про фінансування¹.

Як показують дослідження ОЕСР, зміна моделей фінансування НСВО була частково зумовлена політикою зближення вищої освіти та науки (особливо прикладної), спрямованої на досягнення вищого ефекту в поширенні прогресивних знань через молодь та підвищення конкурентоспроможності молоді на ринку праці – відповідно відбувалося поступове об'єднання (конвергенція) різних за підходами моделей фінансування освіти та науки:

- інституційного (базового) фінансування закладів (що історично склаалося, виходячи з досліджень);
- програмного фінансування закладів на певні цілі (підвищення якості досліджень, досягнення стратегічних цілей, відкриття нових прогресивних наукових лабораторій);
- проектного фінансування на основі конкурсів та грантового розподілу національними агенціями та донорами².

Серед останніх трендів щодо підвищення інституційної спроможності в залученні конкурсного фінансування та інтернаціоналізації варто відзначити формування міждисциплінарних центрів досконалості (*excellence centers*), які відіграють роль потужних аттракторів найкращих світових учених до університетів і забезпечують передавання новітнього досвіду молодому поколінню, тим самим створюючи підґрунтя для його утримання в науковій та освітній сфері впродовж подальшого життя³.

Б. Джонгблоед і Б. Лепорі (2015 р.), узагальнюючи результати трансформації НСВО протягом двох останніх десятиліть, акцентують увагу на таких особливостях формування національних моделей фінансування вищої освіти:

1. “Маркетизація” (рух до ринку) задля створення конкуренції та запуску фінансування на підставі результатів діяльності. Розпочата в 1990-х роках, вона спричинила в країнах ЄС різні наслідки. Спільним для більшості країн стало використання комбінацій моделей

¹ Estermann T., Bennetot Pruvot E., Claeys-Kulik A-L. Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. DEFINE interim report. Brussels: European University Association, 2013. P. 4. URL: http://www.eua.be/Libraries/publication/DEFINE_final.

² Promoting Research Excellence: New Approaches to Funding. OECD Publishing, 2014. P. 20–26. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207462-en>.

³ Denmark - Creating University Centres of Excellence: the UNIK-initiative / European Commission. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2016. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5135207>.

- базового та формульного фінансування, які відображали історичний та політичний розвиток країни, а також інституційно-специфічний розвиток навчального закладу (з огляду на його місію та цілі).
2. Механізм перерозподілу коштів не завжди стає конкурентним та/або сприяє конкуренції. У Великобританії, з історично властивою йому концентрацією фінансування в певних дослідницьких університетах, запровадження Національної агенції з фінансування вищої освіти (HEFCE) не вирішило проблеми нерівномірності розподілу – 10 зі 130 інституцій у 2015 р. отримали 50 % бюджету в 1,6 млрд ф. ст., тим часом як перша четвірка в рейтингу – 30 %. У країнах ЄС, попри перехід від базового до формульного фінансування (у 2008 р. 47 % усіх публічних фондів на дослідження в університетах було розподілено саме на конкурсних засадах), показники ресурсів і затрат досі залишаються дуже важливими.
 3. Розширення фінансової автономії сприяло тому, що в дев'яти країнах ЄС понад 25 % доходів ЗВО надходить від третіх сторін (донорів, спонсорів, випускників).
 4. Рівень фінансування є вирішальним фактором забезпечення максимальної якості та досягнення міжнародної конкурентоспроможності – країни з найвищим рейтингом результативності дослідницької діяльності (Швейцарія, Швеція, Данія, Нідерланди, Великобританія) найбільше інвестують у дослідження відносно ВВП.
 5. Серед 30 провідних університетів світу три американських університети (Массачусетський технологічний інститут (MIT), Гарвард і Стенфорд), два швейцарських (Лозанни та Цюріха), а також Оксфорд і Кембридж характеризуються найбільшим науковим впливом, маючи найвищі рівні фінансування освіти в розрахунку на одного студента.
 6. Поєднання ресурсної бази (з публічних і приватних джерел), автономії (у прийнятті управлінських рішень, виборі стратегічних напрямів розвитку) та стимулів (для мобільності студентів і викладачів) заохочує університети фокусуватися на посиленні їхніх сильних сторін у частині спеціалізації. Чим вища конкуренція за фінансові ресурси, тим кращі результати демонструють ЗВО¹.

¹ Jongbloed B., Lepori B. The Funding of Research in Higher Education: Mixed Models and Mixed Results. The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance. 2015. P. 443–444. URL: https://www.researchgate.net/publication/307817461_The_Funding_of_Research_in_Higher_Education_Mixed_Models_and_Mixed_Results.

Досвід розвинутих країн вказує на глибоку взаємозалежність моделей фінансування складних (галузевих) систем та змін у їхніх бізнес-моделях (технологічні й організаційні новації) і технологіях (як процесу, так і продукту), а також систем моніторингу та оцінювання економічної ефективності НСВО. Важливу роль у модернізації останніх в ЄС відіграло збалансування ціннісних, нормативних, організаційних та якісних індикаторів їх оцінювання (табл. 1.7).

Отже, економічна ефективність бюджетних видатків не входить до переліку ключових індикаторів оцінки моделей фінансування НСВО.

Таблиця 1.7

Критерії оцінювання моделей фінансування НСВО

Напрямок оцінки	Критерії оцінки
Стратегічна орієнтація	Промоція національних стратегій. Промоція інституційних профілів (спеціалізації окремих ЗВО). Використання нагород і санкцій щодо результатів діяльності. Створення конкурентного середовища
Орієнтація на стимули	Забезпечення чітких та нефрагментованих стимулів. Усунення небажаних ефектів. Збалансована орієнтація на індикатори ex post та ex ante
Стійкість (sustainability)	Стабільність. Тривалість гарантій у механізмі фінансування. Дозвіл на довгострокове планування. Урахування різниці у витратах. Промоція систем управління та контролю за ризиками
Легітимізація (legitimization)	Формування справедливих та збалансованих структур фінансування. Прозорість фінансування. Підтримка сприйняття чесності. Розподіл разових сум (lump sums). Гарантії академічної свободи
Автономія та свобода	Імплементация адекватного рівня регулювання. Гарантування автономії щодо розподілу внутрішніх ресурсів. Промоція доступності розмаїття джерел доходу
Практична зручність	Використання доступних даних. Забезпечення адміністративної ефективності. Повага до методологічних стандартів. Забезпечення узгодженості рівнів фінансування та підходів до нагляду (steering approaches)

Джерело: *Jongbloed B., Lepori B. The Funding of Research in Higher Education: Mixed Models and Mixed Results. The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance. 2015. P. 439–462. URL: https://www.researchgate.net/publication/307817461_The_Funding_of_Research_in_Higher_Education_Mixed_Models_and_Mixed_Results.*

Успішні системи потребують зрозумілих стратегій, доступних стимулів, повноти автономії та легітимізації, стійкості й достатньої інформаційної бази для розроблення адекватних цілей державної політики та прийняття політичних і управлінських рішень.

У кожній країні механізм фінансування вищої освіти поряд із загальними підходами має особливості, що можна побачити на прикладі моделі у Фінляндії для 2015 р. (рис. 1.2). У цій країні розподіл фінансових потоків між університетами здійснюється за трьома напрямками (освітнім, науковим і суміжним із ними) у розрізі трьох ключових критеріїв – впливу, якості та інтернаціоналізації. Відповідно, університети для отримання максимального обсягу фінансових ресурсів мають адаптувати власні стратегії, змінити організаційні структури, забезпечити найвищу якість викладання та наукових досліджень, збільшити зусилля у сфері міжнародної діяльності. Наведені цифри демонструють частку від загального обсягу фінансування, яку отримують ЗВО Фінляндії залежно від обраного критерію: 6 % бюджету формується за рахунок навчання бакалаврів, 14 % – магістрів, 9 % – аспірантів тощо.

Аналізуючи фінську модель, варто враховувати, що вона не є універсальною, адже відображає особливості держави соціального добробуту. На противагу їй, ринкова модель фінансування в США охоплює значно більшу кількість критеріїв оцінювання діяльності університетів (Вставка 2), що може стати орієнтиром у процесі модернізації НСВО в країнах з ринками, які розвиваються.

Вставка 2. Американська модель оцінювання діяльності університетів

Для оцінки результатів діяльності Burke and Associates (2002)¹ запропоновано 37 індикаторів у дев'яти напрямках.

1. Фокус на місії:

- витрати на досягнення місії;
- запропонований навчальний план для досягнення місії;
- виконання місії (бали);
- виконання стратегічного плану (бали);
- досягнення цілей стратегічного плану (бали).

2. Якість персоналу:

- академічні та інші досягнення професорсько-викладацького складу (бали);
- система огляду результативності для викладачів (оцінка відповідно до стандартів);

¹ Burke J. Funding public colleges and universities for performance: Popularity, problems and prospects. Nelson a Rockefeller Inst., 2002. 323 p.

Вплив	Якість	Інтернаціоналізація
Освіта, 41 %	<p>Магістратура, 14 %</p> <p>Бакалаврат, 6 %</p> <p>Кредити на навчання за всіма формами, 2 %</p> <p>Кількість студентів із загальною кількістю кредитів понад 55, 11 %</p> <p>Відгуки студентів – 3 %</p> <p>Кількість працевлаштованих випускників, 1 %</p>	<p>Кількість наданих ступенів магістра особам інших держав, 1 %</p> <p>Мобільність з/до Фінляндії, 2 %</p>
Наука, 34 %	<p>Аспірантура, 9 %</p> <p>Кількість публікацій, 13 % (зокрема в міжнародних реферованих журналах – 9 %)</p> <p>Кількість інших наукових публікацій, 4 %</p>	<p>Конкурсне наукове фінансування, 9 % (у тому числі міжнародне грантове фінансування – 3 %)</p> <p>Національне наукове конкурсне фінансування, 6 %</p>
Інші питання у сфері освітньо-наукової політики, 25 %	<p>Стратегічний розвиток, 10 % (стратегія університету, її імплементація, виконання завдань національної освітньої та наукової політики)</p> <p>Спеціальне профільне фінансування, 8 % (усі види мистецтва, природничі науки, медицина, стоматологія, ветеринарія, інженерія)</p> <p>Національні мита, 7 % (спеціальні національні мита, тренінгові школи для викладачів, Національна бібліотека Фінляндії)</p>	<p>Види діяльності</p>

Рис. 1.2. Модель фінансування університетів у Фінляндії у 2015 р.

Джерело: *Maarit Palonen M., Halonen T. Higher education in Finland, Presentation. 2015. URL: http://www.arene.fi/sites/default/files/PDF/2015/Chile%20Visit/Tomi_Halonen_Maarit_Palonen_%20HE%20in%20Finland.pdf*

- пост-оцінка викладачів (оцінка відповідно до стандартів);
- компенсаційний пакет для персоналу (бали);
- доступність персоналу для студентів (оцінка відповідно до стандартів);
- активність персоналу у спільноті та публічних послугах (оцінка відповідно до стандартів).

3. Якість приміщень:

- рейтинги щодо розміру аудиторій та оцінка студентами викладачів (оцінка відповідно до стандартів);
- кількість кредитних годин, що читаються викладачами за основним місцем роботи (оцінка відповідно до стандартів);
- співвідношення працівників із повною зайнятістю та сумісників (оцінка відповідно до стандартів).

4. Інституційна кооперація й колаборація:

- поширення та використання технологій, програм, обладнання, поставок, ресурсної бази, експертиза в межах установ, співпраця з іншими установами та бізнесом (бали);
- кооперація та колаборація з приватним сектором (галузями) (оцінка відповідно до стандартів).

5. Адміністративна ефективність:

- співвідношення адміністративних витрат часу та академічних (бали);
- використання кращих практик управління (оцінка відповідно до стандартів);
- усунення необґрунтованого дублювання (оцінка відповідно до стандартів);
- обсяг перевитрат (оцінка відповідно до стандартів).

6. Вимоги під час вступу:

- результати тестування (оцінка відповідно до стандартів);
- вища школа, "середній бал" (Grade Point Average, GPA), активність (оцінка відповідно до стандартів);
- позаакадемічні досягнення під час навчання (оцінка відповідно до стандартів);
- пріоритети щодо вступу абітурієнтів з місцевості ЗВО (оцінка відповідно до стандартів).

7. Досягнення випускників:

- рівень випуску (бали);
- рівень зайнятості (бали);
- відгуки роботодавців (бали);
- результати оцінювання студентів (бали);
- випускники, котрі продовжують навчання (бали);
- кількість кредитних годин, отриманих випускниками (оцінка відповідно до стандартів).

8. Дружнє ставлення інституцій:

- можливість трансферу кредитів (оцінка відповідно до стандартів);

- програми продовження освіти (continuing education programs) (оцінка відповідно до стандартів);
- доступність інституцій (бали).

9. Фінансування досліджень:

- фінансова підтримка для реформи освіти викладачів (бали);
- гранти від публічного і приватного секторів (бали)

Джерело: *Compton B. Essays in the Political Economy of Higher Education Funding. Clemson University Tiger Prints. 2011. Paper 799. P. 77–80. URL: http://tigerprints.clemson.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1799&context=all_dissertations.*

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

1. Огляд теоретичних концепцій і практичних кейсів формування та розвитку національних моделей фінансування системи вищої освіти вказує на розмаїття підходів та інструментального наповнення механізму фінансування, що зумовлено унікальністю й особливостями конкретної НСВО. Зокрема, у Німеччині, Швеції, Фінляндії, Сінгапурі вища освіта є безкоштовною, натомість у США – повністю платною (зате з високою часткою грантового фінансування стипендій). Переговорна модель фінансування зберігається в Румунії, Норвегії, Італії, Франції, однак доповнюється елементами моделі фінансування за результатами. Разом із тим у цих країнах чимала частка витрат на навчання у ЗВО припадає на домогосподарства.

2. Ефективність механізму фінансування визначається спроможністю ВНЗ до лідерства, інновацій, абсорбування та перерозподілу коштів на пріоритетні потреби і залежить від:

- повноти фінансової та управлінської автономії;
- стратегії розвитку окремого ЗВО та розуміння ним власних сильних сторін на національному й глобальному рівнях освітньо-наукового простору;
- якості управління, гнучкості та ефективності делегування повноважень у межах закладу до рівня менеджерів середньої ланки (деканів факультетів, завідувачів кафедр та лабораторій);
- розуміння зовнішніх трендів, чутливості до екстерналій та наявності сильної переговорної позиції з іншими стейкхолдерами (державного та приватного секторів).

3. Висока інертність установ освіти та їхня визначальна роль у формуванні людського капіталу, інновацій та соціальної інклюзії зумовили чітко виражений еволюційний характер розвитку моделей фінансування НСВО в країнах ЄС, спрямований на реалізацію стратегічних цілей державної політики в багатьох напрямках.

Починаючи з 1990 р., у країнах ЄС та ОЕСР дослідники виокремлюють щонайменше п'ять етапів еволюції моделей фінансування НСВО:

- 1) 1990–1995 рр. – формування нормативної/регуляторної бази;
- 2) 1996–1999 рр. – надання університетам фінансової та управлінської автономії;
- 3) 2000–2004 рр. – зближення освіти і науки, упровадження Європейських рамок кваліфікацій;
- 4) 2005–2009 рр. – доповнення переговорного механізму фінансування елементами концепції бюджетування за результатами (*performance budgeting*);
- 5) 2010–2020 рр. – удосконалення моделей фінансування НСВО та підвищення їхньої ефективності з огляду на ресурси та впливи.

4. Удосконалення механізму фінансування НСВО впродовж останніх 27 років у країнах ЄС та ОЕСР характеризується: запровадженням взаємодоповнюючих інструментів стимулювання інституційних трансформацій та модернізації ЗВО (шляхом підвищення їхньої спроможності до змін); уникненням сильних шоків для пропозиції в освітній сфері (завдяки використанню перехідних періодів і завчасного попередження про перехід від адміністративного до ринкового підходу); поступовим тонким налаштуванням комбінацій фінансових інструментів для досягнення найвищого ефекту та впливів, підвищення економічної ефективності (за витратами й ресурсами) і результативності.

5. Попри формальну та концептуальну подібність, елементи й інструменти механізму фінансування НСВО в кожній країні є дуже варіативними, гнучкими, адаптивними, що надає регуляторам певний простір для дій, спрямованих на досягнення різноманітних цілей державної політики. Конкуренція НСВО на глобальному ринку, котра супроводжується потужними трендами глобалізації, діджиталізації, четвертої промислової революції, змушує уряди багатьох країн практично безперервно (в межах можливостей) модернізувати як моделі фінансування, так і самі НСВО з метою вищої результативності, глибокої інтеграції освіти з наукою та глобальними ланцюжками створення вартості.

6. На підставі аналізу даних ЮНЕСКО та Євростату щодо витрат на вищу освіту на макrorівні нами встановлено, що:

- країни з найвищим абсолютним рівнем витрат на одного студента (публічних і приватних) (США, Німеччина, Великобританія, Фінляндія, Швеція) досягають і утримують глобальне лідерство за рахунок максимальної якості знань та навичок для людського капіталу, всеосяжної інтеграції освіти й науки в інноваційні трансна-

ціональні ланцюжки вартості внаслідок ефективної та результативної трансформації інноваційних знань і технологій у нові продукти й ринки;

- країни з обмеженим потенціалом зростання ВВП (Болгарія, Латвія, Польща, Чехія, Україна), навіть за умови збереження високих витрат (у ВВП на одну особу та структурі сукупних видатків державного бюджету), не можуть забезпечити належного рівня витрат у розрахунку на одного студента, достатнього для формування конкурентоспроможного середовища у вищій освіті і, як наслідок, – поступово втрачають міжнародну конкурентоспроможність;
- країни з широким набором стратегічних пріоритетів (Данія, Іспанія, Німеччина, Норвегія, Франція) застосовують цілий спектр інструментів цільового таргетування модернізації та збереження конкурентоспроможності НСВО, що гарантує їм високий рівень інвестицій у дослідження й розробки.

1.4. ФОРМУЛЬНЕ ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В КРАЇНАХ ЄС

Одним із найпоширеніших методів розподілу державних фінансових ресурсів між університетами в країнах ЄС є їх розподіл за формулою. Перехід до формульного фінансування ЗВО з орієнтацією на використання показників результативності проголошений головним напрямом фінансової політики у сфері освіти в Україні. Все зазначене зумовлює необхідність детальнішого вивчення доволі тривалого практичного досвіду формульного фінансування вищої освіти в країнах ЄС. Його важливість пояснюється ще й тим, що фінансування за формулою, як, утім, й інші механізми фінансування, не позбавлене недоліків, на чому наголошується в працях таких дослідників, як П. Бенневорс, Х. де Боер, Б. Джонгблоед, Дж. Ендерс¹, Ф. Стрель, С. Райзінгер², Дж. Салмі,

¹ Progress in higher education reform across Europe. Funding reform. Vol. 1: Executive Summary and main report / H. De Boer, B. Jongbloed, J. Enders, J. File ; CHEPS. 2010. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5141288>; De Boer H., Jongbloed B., Bennenworth P. Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Report for the Ministry of Education, Culture and Science. 2015 / CHEPS Universiteit Twente. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5139542>.

² Strehl E., Reisinger S., Kalatschan M. Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. OECD Education Working Papers. 2007. No. 6. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/education/funding-systems-and-their-effects-on-higher-education-systems_220244801417.

А. Хауптман¹, та в аналітичних матеріалах, підготовлених у рамках проекту DEFINE (2012–2015 рр.) під керівництвом Європейської асоціації університетів (ЄАУ)². Їх аналіз є важливим з огляду на перспективи впровадження формульного фінансування у вітчизняну практику задля формування реалістичних очікувань та попередження негативних наслідків.

Поняття “фінансування за формулою” тлумачиться як “алгоритм, заснований на стандартних критеріях, призначений для обчислення розміру блочних грантів ЗВО для забезпечення навчання та/або поточної операційної діяльності, а в деяких випадках – наукових досліджень”³. Згідно з визначенням, існує взаємозв’язок між блочним і формульним фінансуванням: за допомогою формули може визначатись як частина, так і вся сума блочного гранту. Зазвичай формули фінансування в різних країнах доповнюються іншими механізмами, зокрема контрактами із закріпленими результатами діяльності (*performance contracts*), переговорним фінансуванням (*negotiations*) тощо. Частка кожного з них при визначенні загальної суми блочного гранту варіюється в різних системах⁴.

Слід зауважити, що з часом у більшості країн ЄС спостерігається поступовий відхід від жорсткого постатейного (кошторисного) бюджетного фінансування (*line-item budget system*) до фінансування блочного (*block-grant budget system*), тобто кошти з бюджету виділяються ЗВО єдиною

¹ *Salmi J., Hauptman A.* Innovations in tertiary education financing: a comparative evaluation of allocation mechanisms. Education Working Paper Series. 2006. No. 4. September. URL: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Innovations_TertiaryEd_Financing.pdf.

² *Estermann T., Pruvot B., Claeys-Kulik A.-L.* Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. DEFINE interim report. Brussels: European University Association, 2013. P. 4. URL: http://www.eua.be/Libraries/publication/DEFINE_final; Claeys-Kulik A.-L., Estermann T. Performance-based Funding of Universities in Europe. DEFINE Thematic Report / EUA. 2015. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/define-thematic-report_-pbf_final-version.

³ *Estermann T., Pruvot B.* Financially Sustainable Universities II. European universities diversifying income streams. Brussels : EUA publications, 2011. P. 14. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/Financially_Sustainable_Universities_II_-_European_universities_diversifying_income_streams.pdf?sfvrsn=2.

⁴ Higher Education Financing in Latvia: Final Report. World Bank Reimbursable Advisory Service on Higher Education Financing in Latvia. 2014. 19 September. P. 20. URL: http://viaa.gov.lv/files/news/24067/lv_hef_r3vsub_190922014_c_final.pdf.

сумою, а відповідальність за їх розподіл та перерозподіл всередині закладів покладається безпосередньо на них самих згідно з визначеними потребами. Таким чином, блочні гранти й формульне фінансування вважаються більш децентралізованими підходами в бюджетуванні, передбачають надання ЗВО ширшої свободи у прийнятті фінансових рішень¹.

Перехід від детальної регламентації державою витрат ЗВО до передачі останнім повноважень із вирішення фінансових питань є свідченням фундаментальних змін у сфері управління фінансовим забезпеченням європейської вищої освіти. Заклади набувають більшої автономії в розподілі фінансів відповідно до стратегічних планів та встановлених пріоритетів, що забезпечує можливість самостійно розраховувати й відповідати за ризики, пов'язані з веденням фінансово-господарської та інших видів діяльності. Водночас посилюється політична й адміністративна відповідальність за ефективне використання отриманих ресурсів з огляду на вимоги щодо необхідності забезпечення певного ступеня якості навчальної та наукової діяльності.

Метою фінансування за формулою є забезпечення прозорості в розподілі коштів, уникнення надмірного політичного тиску, а також прив'язка обсягів фінансування до вимірюваних показників. Механізми розподілу ресурсів на підставі об'єктивних і стандартизованих критеріїв поступово перетворюються на загальний інструмент управління вищою освітою в країнах ЄС. Утім, механізми, стратегії та способи впровадження формульного фінансування в різних країнах залежать від національних особливостей, зокрема, визначаються такими чинниками, як політична культура, демографія, величина фінансування в минулі періоди. Урахуванню підлягають історичні аспекти та роль університетів у суспільстві, характер відносин між урядом і сектором вищої освіти тощо.

Формульне фінансування запроваджувалося в окремих країнах ЄС протягом 1990-х років, зокрема, у федеральній землі Північний Рейн-Вестфалія (Німеччина) і Данії (тільки в частині викладання) – у 1993 р., Італії, Португалії, Швеції (також лише в частині викладання) – у 1994 р. Друга хвиля його поширення датується вже початком 2000-х років: Бельгія (Фландрія) – 2000 р., Швейцарія – 2001 р., федеральна земля Гессен (Німеччина) і Латвія (тільки в частині викладання) – 2002 р., фе-

¹ International Trends and Good Practices in Higher Education Internal Funding and Governance. World Bank Reimbursable Advisory Service on Higher Education Internal Funding and Governance in Latvia. 2016. 20 December. URL: https://www.che.de/downloads/LV_2nd_HEd_RAS_Ph1_Trends_and_Practices_20Dec16_post_review_final_2055.pdf.

деральна земля Бранденбург (Німеччина) – 2004 р., Франція і Швеція (лише в частині дослідницької діяльності ЗВО) – 2009 р.¹ Тобто якщо в 1995 р. формульне фінансування застосовувалось тільки в семи європейських системах вищої освіти, то в 2008 р. таких систем нараховувалося вже близько 20². Наведені дані є підтвердженням швидкого поширення формульних підходів у фінансуванні ЗВО серед країн ЄС.

Спільною рисою формульного фінансування на стадії впровадження в країнах ЄС стало застосування порогових значень, коригувань, а також механізмів модерації (*thresholds, adjustments and moderating mechanisms*) задля уникнення або хоча б мінімізації втрат у фінансуванні для ЗВО порівняно з його обсягом за попередньої системи, забезпечення більш плавного переходу до нової системи³. Відтоді в усіх системах вищої освіти формули переглянуто та адаптовано до нових умов.

На сьогодні майже всі європейські країни використовують формульне фінансування для обчислення розмірів блочних грантів для ЗВО на навчання та/або поточну операційну діяльність, а також здійснення наукових досліджень. Винятком стали Німеччина (окремі землі), Ірландія (технологічні інститути), Кіпр, Мальта і Люксембург⁴. Згідно з пізнішими даними, Австрія була єдиною країною, де повністю скасовано розподіл фінансування з використанням формули для частини блочного гранту, попри наявність відносно тривалої практики застосування зазначеного фінансування (йдеться про період майже в 10 років). З 2013 р. його замінено переговорним фінансуванням шляхом укладення контракту на основі результативності на всю суму блочного гранту. Okремі країни скоротили або навіть скасували формульне фінансування через вплив фінансово-економічної кризи (зокрема Іспанія, Португалія). Наприклад, у Мадриді використання формули призупинено в

¹ *Claeys-Kulic A.-L., Estermann T.* Performance-based Funding of Universities in Europe. DEFINE Thematic Report / EUA. 2015. P. 20. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/define-thematic-report_-pbf_final-version.

² Progress in higher education reform across Europe. Funding reform. Vol. 1: Executive Summary and main report / H. De Boer, B. Jongbloed, J. Enders, J. File ; CHEPS. 2010. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5141288>.

³ *Claeys-Kulic A.-L., Estermann T.* Performance-based Funding of Universities in Europe. DEFINE Thematic Report / EUA. 2015. P. 20. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/define-thematic-report_-pbf_final-version.

⁴ Higher Education Governance in Europe. Policies, Structures, Funding and Academic Staff. Brussels : Eurydice European Unit, 2008. P. 51. URL: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf.

межах вжиття заходів із фіскальної консолідації, внаслідок чого уряд повернувся до історичного розподілу фінансування; більше того, спостерігалось щорічне скорочення обсягів фінансування.

Слід згадати також про наявність суттєвих відмінностей між країнами ЄС щодо частки державного фінансування, котра розподіляється за формулою. Така частка варіюється, оскільки через застосування формули може визначатись як частина блочного гранту (наприклад, у Франції, федеральній землі Північний Рейн-Вестфалія), так і вся його сума (зокрема моделі, які цілком базуються на формульному розподілі фінансування, застосовуються у федеральних землях Бранденбург та Гессен у Німеччині). В окремих системах формульний підхід використовується (або застосовувався раніше) лише для розподілу коштів на навчання (наприклад, у Латвії, Румунії, Італії, Польщі, Бельгії (Фландрія, франкомовна громада), в інших – тільки на наукову діяльність (Данія, Швеція)¹.

Формули фінансування також суттєво різняться за показниками, котрі входять до їхнього складу. Зазвичай ідеться про комбінацію показників витрат і результативності; крім того, може ураховуватись низка критеріїв, пов'язаних із певними пріоритетами політики (інтернаціоналізація, гендерні аспекти, взаємодія із суспільством тощо).

У країнах, де застосовуються окремі формули для фінансування освітньої та дослідницької діяльності, у формулах розподілу коштів на навчання зазвичай домінують витратні показники (Ірландія, Польща, Румунія, Швеція), тоді як формули щодо фінансування наукових досліджень складаються переважно з показників результативності (Ірландія, Польща). Більшість систем, котрі використовують одну формулу (містить показники в частині як викладацької, так і дослідницької діяльності), здебільшого орієнтовані на показники витрат. До таких систем належать Бранденбург (Німеччина), Каталонія (Іспанія), Чехія, франкомовна громада Бельгії, Гессен (Німеччина), Угорщина, Ісландія, Латвія, Нідерланди, Португалія. Тільки данська система в аспекті фінансування навчання орієнтована суто на показники результативності та базується, головним чином, на кількості присуджених ступенів бакалавра та/або магістра. Отже, показники результативності у формулах частіше використовуються щодо наукової, ніж освітньої, діяльності².

¹ *Claeys-Kulik A.-L., Estermann T.* Performance-based Funding of Universities in Europe. DEFINE Thematic Report / EUA. 2015. P. 18, 21–22. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/define-thematic-report_-pbf_final-version.

² *Estermann T., Pruvot B., Claeys-Kulik A.-L.* Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. DEFINE interim report. Brussels : European

Водночас у теоретичній літературі більшість дослідників наголошують на відмінностях між моделями, що ґрунтуються на індикаторах витрат та індикаторах результатів діяльності (*input- and output-based models*)¹. Фінансування на базі витрат належить до традиційних механізмів розподілу. Втім, сьогодні застосування формульних підходів при визначенні обсягів фінансування ЗВО передбачає врахування, поряд із показниками витрат, показників результативності діяльності. До нетрадиційних та більш інноваційних формульних підходів належить фінансування на основі встановлених пріоритетів, національних або регіональних, що передбачає коригування формули з їх урахуванням. Зокрема, таким орієнтиром можуть бути потреби ринку праці².

Перший досвід застосування фінансування на основі результативності в європейських країнах мав місце ще 1986 р. та був пов'язаний із діяльністю Експертизи з оцінки наукових досліджень у Великобританії. Вже з кінця 1980-х років критерії результативності дедалі частіше включаються до формул фінансування, проте найбільшого поширення вони набули з 2008 р. Якщо в 1995 р. налічувалось лише шість європейських систем, де критерії результативності відігравали важливу або головну роль у формулах фінансування, то у 2008 р. їх кількість збільшилася до 24³. Однак, хоч окремі країни й зменшили у формулі вагові частки низ-

University Association, 2013. P. 9. URL: http://www.eua.be/Libraries/publication/DEFINE_final; *Claeys-Kulic A.-L., Estermann T.* Performance-based Funding of Universities in Europe. DEFINE Thematic Report / EUA. 2015. P. 23–25. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/define-thematic-report_pbf_final-version.

¹ Див., наприклад: *Salmi J., Hauptman A.* Innovations in tertiary education financing: a comparative evaluation of allocation mechanisms. *Education Working Paper Series*. 2006. No. 4. September. P. 10–27. URL: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Innovations_TertiaryEd_Financing.pdf; *Strehl F., Reisinger S., Kalatschan M.* Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. *OECD Education Working Papers*. 2007. No. 6. P. 18, 29. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/education/funding-systems-and-their-effects-on-higher-education-systems_220244801417.

² *Strehl F., Reisinger S., Kalatschan M.* Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. *OECD Education Working Papers*. 2007. No. 6. P. 29. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/education/funding-systems-and-their-effects-on-higher-education-systems_220244801417.

³ Progress in higher education reform across Europe. Funding reform. Vol. 1: Executive Summary and main report / H. De Boer, B. Jongbloed, J. Enders, J. File; CHEPS. 2010. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5141288>.

ки показників витрат на користь критеріїв, більшою мірою орієнтованих на результат, на той час не було жодної європейської країни, котра мала б систему фінансування, що повністю спиралася на показники результативності.

Фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. спричинила загострення проблем у сфері вищої освіти майже в усіх країнах ЄС. Державні джерела фінансування виявилися вже не такими значними, як у недалекому минулому. Для сфери вищої освіти Європи, з її традиційною опорою саме на державне фінансування, ця трансформація стала особливо відчутною. Так, уже з початком кризи зменшилися обсяги державного фінансування вищої освіти, причому особливо суттєвим зниження було у 2008–2012 рр. У цілому скорочення відповідних бюджетів протягом 2008–2014 рр. становило від 5 % у Хорватії, Словаччині та Словенії до 40 % і вище в Греції, Угорщині та Латвії¹.

У висновках звіту Обсерваторії державного фінансування за 2017 р., опублікованих ЄАУ, зазначається, що хоча 2012 р. став найскладнішим для університетів Європи (рекордною виявилася кількість систем, що скоротили фінансування), відновлення такого фінансування, що починається вже з наступного року і триває нині, залишається повільним та нестабільним. Так, у 2016 р. тільки в 14 з досліджуваних систем вищої освіти було забезпечено вищий рівень фінансування порівняно з 2008 р., й у восьми з них спостерігалось зростання числа студентів вищими темпами, ніж збільшення фінансування. Водночас у 19 системах знизився рівень прямого державного фінансування порівняно з 2008 р., більше того, у 12 з них зменшився не тільки рівень фінансування, а й число студентів (головним чином, це стосувалося країн Центральної та Східної Європи). Тобто багато систем вищої освіти по всій Європі дотепер функціонують за умов меншого фінансування, ніж у 2008 р.².

Крім того, звертається увага на наявність ще однієї негативної тенденції, яка спостерігається упродовж 2008–2016 рр., – зростання відмінностей між системами вищої освіти, які збільшують державне фінансування ЗВО, та тими, котрі його скорочують, оскільки для останніх забезпечення умов для відновлення попереднього рівня фінансування і, тим більше, підтримки позитивних тенденцій у його забезпеченні зазвичай є непростим завданням навіть у довгостроковій перспективі.

¹ Public Funding Observatory. Report 2015 / EUA. P. 11. URL: <http://www.eua.be/Libraries/governance-autonomy-funding/november-2015.pdf?sfvrsn=0>.

² Public Funding Observatory. Report 2017 / EUA. P. 38–39. URL: <http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/eua-pfo-report-2017>.

Така ситуація призводить до поглиблення відмінностей в якості освітнього й наукового продукту і є певним викликом для подальшого існування Європейського простору вищої освіти і науки як єдиного цілого.

Серйозною загрозою залишається ризик подальшого посилення відмінностей в обсягах державного фінансування сфери вищої освіти серед доволі різних за рівнем соціально-економічного розвитку країн ЄС. Негативний вплив таких відмінностей особливо відчутний у країнах, де були запроваджені заходи фіскальної консолідації, коли вимога про застосування фінансування на базі результативності не підтримувалася жодними додатковими ресурсами. Загальним наслідком стає посилення конкуренції за обмежені кошти та посилення нерівності між установами вищої освіти. Більше того, у багатьох країнах Європи системи вищої освіти зазнають труднощів у аспекті адаптації до економічних і соціальних викликів.

Водночас упровадження й поширення застосування показників результативності при формульному фінансуванні не обов'язково передбачають скорочення державних видатків на вищу освіту. Позитивні тенденції фінансування цієї сфери протягом 2008–2014 рр. спостерігалися в континентальній та Північній Європі, хоч у звітах Громадської обсерваторії з фінансування ЄАУ містяться прогнози щодо можливого скорочення поточного та майбутнього фінансування і в окремих країнах регіону, зокрема це вже відбулося в таких двох північноєвропейських країнах (Данія і Фінляндія)¹.

Отже, великі розміри та постійне зростання витрат у секторі вищої освіти потребували особливої уваги до проблеми їхньої ефективності. Необхідність обмеження урядом подальшого зростання таких витрат, а також оптимізації їх розподілу стали рушійним мотивом для застосування формульного фінансування². Ці обставини одночасно сприяли подальшому впровадженню та стрімкому поширенню елементів результативності у вказаному фінансуванні з метою посилення контролю за рівнем державних витрат та стратегічного орієнтування галузі на положення й стандарти Болонського процесу та загальної програми “Горизонт 2020”. Традиційніші моделі фінансування, що базувалися на іс-

¹ Public Funding Observatory. Report 2015 / EUA. P. 5. URL: <http://www.eua.be/Libraries/governance-autonomy-funding/november-2015.pdf?sfvrsn=0>.

² Ecker B., Leitner K.-H., Steindl C. Funding formulas for teaching in public universities: International experiences and lessons drawn from a science policy view. EUA Funding Forum. 2012. P. 2. URL: http://www.eua.be/Libraries/funding-forum/EUA_Ecker_article_web.pdf?sfvrsn=0.

торично визначеному розподілі (врахуванню підлягали рівень і динаміка фінансування в минулому) або схемах фінансування на підставі показників витрат (зокрема чисельності студентів), були принаймні частково замінені фінансуванням на підставі показників результативності діяльності ЗВО (кількість випускників; сума отриманого зовнішнього фінансування наукових досліджень тощо) або фінансуванням, орієнтованим на досягнення конкретних цілей політики (наприклад, щодо числа іноземних студентів / міжнародного професорсько-викладацького складу).

Роль і частка формульного фінансування на базі результатів і далі зростатимуть. Орієнтація на результативність створює стимули для ЗВО з метою підвищення якості та ефективності, що є ключовими аспектами в умовах все більш конкурентного середовища. Частка фінансування на основі результативності коливається від майже тривіальної суми у 2 % загального обсягу фінансування в Норвегії до доволі значного рівня у 25 % у Великобританії¹. Утім, пізніші дані свідчать про істотне розширення діапазону таких коливань – від 0,8 % в Ірландії до майже 100 % у Фінляндії².

Тенденція зростання частки прямого державного фінансування ЗВО, що забезпечується через застосування його конкурентних механізмів та механізмів фінансування на основі результативності, зберігатиметься. Наявність механізмів конкуренції, у свою чергу, вимагає від ЗВО змагання за бюджетні асигнування. Теоретичні переваги такого підходу полягають у тому, що він створює стимули для ефективного використання наданих коштів. Утім, однією з основних проблем при цьому залишається розроблення стимулів, які будуть достатніми для досягнення необхідних результатів, однак не призведуть до порушення процесу функціонування ЗВО. Адже, хоча заклади європейських країн дедалі більше диверсифікують структуру власних доходів, відповідаючи

¹ Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions: Workshop Proceedings / OECD. 2010. P. 40. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/education/performance-based-funding-for-public-research-in-tertiary-education-institutions_9789264094611-en#page4https://read.oecd-ilibrary.org/education/performance-based-funding-for-public-research-in-tertiary-education-institutions_9789264094611-en#page4.

² De Boer H., Jongbloed B., Bennenworth P. Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Report for the Ministry of Education, Culture and Science. 2015 / CHEPS Universiteit Twente. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5139542>.

на виклики часу, вони все одно надто залежать від рівня державного фінансування. Відтак, будь-які зміни обсягів останнього можуть потенційно справляти найбільший вплив на ЗВО в контексті підтримки їхньої фінансової стабільності в довгостроковій перспективі.

Європейські моделі фінансування ЗВО, основані на врахуванні результативності їхньої діяльності, як зазначалося, мають різні форми втілення й у цілому апробуються вже понад два десятиліття років. Проте дослідники звертають увагу на відмінності у впливі таких моделей на результативність освітньої й науково-дослідної діяльності. Зокрема, низка ЗВО, котрі зберігали традиційну систему фінансування, змогли продемонструвати не меншу результативність, ніж ті, в яких фінансування регулювалося відповідно до виконання індикаторів результативності. Практика багатьох країн ЄС, у тому числі постсоціалістичних, не підтверджує безпосереднього зв'язку між запровадженням фінансування ЗВО на основі результативності та фактичним її підвищенням. Немає й наукового обґрунтування такого взаємозв'язку. У дослідженнях європейських фахівців та спеціальних доповідях уповноважених органів, особливо останніми роками, звертається увага на те, що орієнтування результатів освітньої та науково-дослідної діяльності ЗВО на досягнення цільових індикаторів у режимі штучного стимулювання ринкової конкуренції несе в собі низку остаточно не вивчених побічних ефектів. Глибше вивчення причин виникнення таких ефектів, а також добір і комбінування організаційних і управлінських підходів, які змогли б нівелювати їх появу, є предметом подальших досліджень.

Фінансування ЗВО на основі результативності їхньої діяльності дедалі частіше стає предметом обговорення як на національному, так і на загальноєвропейському рівнях, хоча підходи до реалізації зазначеної моделі розуміються в країнах по-різному. У багатьох випадках цей вид фінансування використовується як еквівалент формульного фінансування, за критеріями результативності “на виході” чи “на вході”. Втім, загальні очікування від запровадження подібної практики загалом часто завищені, з чого випливає висновок, що її імплементація має відбуватися з обережністю та з урахуванням низки інших важливих чинників.

Загальні рекомендації країнам, що запроваджують формульне фінансування вищої освіти на основі результатів діяльності ЗВО, передбачають:

- чітке встановлення цілей, орієнтованих на довгострокову перспективу, з урахуванням імовірних ризиків, які зумовлені внесенням змін;

- включення до формули, за якою визначатимуться обсяги державного фінансування сектору вищої освіти, низки показників результативності, які мають розроблятися за підсумками консультацій із представниками вказаного сектору, забезпечення відповідності таких показників встановленим цілям;
- підтримання безперервного зв'язку із суб'єктами фінансування в контексті не тільки досягнення цілей, а й урахування необхідних потреб;
- обмеження кількості показників, застосовуваних у формулі під час її впровадження, що дасть змогу ЗВО зосередити увагу на забезпеченні їх виконання та досягненні кращих результатів;
- урахування проблем, пов'язаних із коректністю вимірювання обраних показників та необхідністю генерування відповідних даних;
- максимальне спрощення адміністративних процедур – прозорість інструментів фінансування і чіткість правил є однаково важливими для всіх учасників;
- забезпечення відповідальності органів державної влади за розроблення нової системи державного фінансування, її адаптацію до наявних умов;
- вжиття заходів щодо забезпечення моніторингу внесених змін до механізму фінансування ЗВО для можливості оцінювання їхніх наслідків¹.

Підсумовуючи, можна дійти таких висновків.

На сьогодні не можна виокремити найкращу (оптимальну) практику формульного фінансування сфери вищої освіти, на чому наголошується в зарубіжній теоретичній літературі. Більше того, існують суттєві відмінності не лише серед країн ЄС, а й у межах окремих країн (Бельгія, Німеччина, Іспанія) як щодо частки основного державного фінансування, котре розподіляється за формулою, зокрема, через використання показників результативності, так і щодо складових цих формул. Зокрема, у Німеччині розрізняються формули, за якими відбувається розподіл коштів на вищу освіту в окремих землях, водночас у низці федеральних земель формульне фінансування взагалі не застосовується. Поясненням наявності названих відмінностей є той факт, що дизайн моделей фінансування завжди великою мірою залежить від національних

¹ *Estermann T., Bennetot Pruvot E., Claeys-Kulik A-L.* Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. DEFINE interim report. Brussels : European University Association, 2013. P. 17. URL: http://www.eua.be/Libraries/publication/DEFINE_final.

особливостей і, більше того, від національних стратегій, спрямованих на підвищення ефективності та якості сектору вищої освіти.

Зміни в обсягах державного фінансування сфери вищої освіти в країнах ЄС, що розпочалися ще з часів фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. і тривають дотепер, суттєво позначились і на механізмі його надання. Ширше використання формульного фінансування на базі індикаторів результативності було пов'язане з пошуком державними органами шляхів підвищення ефективності розподілу фінансування у періоди істотних бюджетних обмежень та зменшення інвестиційного потенціалу. Подібний підхід спрямований на заохочення досконалості, що вимірюється низкою критеріїв, які неминуче визначають внутрішні стратегічні й академічні рішення установи. Хоча фінансування шляхом надання блочних грантів дає змогу ЗВО підтримувати внутрішню фінансову автономію, використання показників результативності у формулах фінансування, якими може визначатися частина або загальна сума такого гранту, впливає на діяльність цих закладів.

Попри безперечні переваги й доцільність застосування формульного фінансування на підставі результативності, не можна не враховувати, що воно, як, утім, і будь-які інші механізми фінансування, не позбавлене недоліків; дискусійними залишаються й окремі наслідки його використання в практиці країн ЄС. Дослідження й урахування їхнього досвіду під час реформування системи фінансування вітчизняних ЗВО допоможе спрогнозувати побічні ефекти від упровадження відповідних формульних підходів та забезпечити своєчасне внесення відповідних коригувань.

1.5. АНАЛІЗ СУЧАСНИХ МОДЕЛЕЙ ФІНАНСУВАННЯ НАУКИ

Сталий економічний розвиток країни неможливий без новітніх наукових досліджень і розробок, формування людського капіталу через підвищення якості освіти, зростання наукового потенціалу й технологічного прогресу загалом. У свою чергу, розвиток науки забезпечується належним рівнем фінансування науково-технічної сфери та ефективним використанням фінансових ресурсів, котрий значною мірою залежить від механізмів фінансування – застосовуваних форм, методів та інструментів. З огляду на те, що в Україні існує як низький рівень фінансування науки, так і проблема неефективного використання спрямованих на її розвиток коштів, актуальності набуває питання дослідження сучасних моделей фінансування науки у країнах – інноваційних ліде-

рах, досвід яких може бути цікавим для України, котра шукає шляхи реформування національної наукової системи. На важливості визначення пріоритетних завдань України в науково-технологічному та інноваційному секторах на засадах принципів застосування передового досвіду наголошується й у комплексних пропозиціях експертної групи Європейської комісії для українського уряду й суспільства¹.

1.5.1. Теоретичні засади моделей національних інноваційних систем та підсистем їх фінансування

Система фінансування науки як елемент національної інноваційної системи (НІС) відіграє ключову роль – забезпечення проведення результативних досліджень для їх подальшого ефективного використання в інноваційних рішеннях (продуктах, послугах), формування нових ринків та підвищення суспільного добробуту.

Теоретичні розробки у сфері національних інноваційних систем тривають протягом останніх 30 років та демонструють вражаючу динамічність, складність предмета дослідження, що вказує на багатогранність драйверів (першопричин) проблеми ефективності бюджетного фінансування досліджень і розробок (ДіР)².

Сучасні моделі національних інноваційних систем базуються на теорії системного інноваційного процесу, запропонованій у початковій формі теорії креативної деструкції Й. Шумпетером, та осучасненій Б. Лундваллом (1992)³, Дж. Стоуксом (1997)⁴ та К. Едквістом (1999)⁵.

¹ Peer Review of the Ukrainian Research and Innovation System. Horizon 2020 Policy Support Facility. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2016. URL: https://www.eap-plus.eu/object/document/36/attach/PSF_Peer_Review_of_the_Ukrainian_R_I_system.pdf.

² У вітчизняній науковій літературі фундаментальні й прикладні наукові дослідження і розробки прийнято визначати як науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи (НДДКР). Аналогом цього поняття в англійській літературі є “Research and Development” (скорочено R&D) – “дослідження і розробки” (ДіР).

³ National Innovation Systems. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning / ed. by B.-Å. Lundvall. London : Pinter, 1992. URL: <https://ideas.repec.org/a/eee/respol/v24y1995i2p320-320.html>.

⁴ Stokes D. E. Pasteur's Quadrant. Basic Science and Technological Innovation. Washington, DC : Brookings Institution Press, 1997. URL: <https://www.brookings.edu/book/pasteurs-quadrant/>

⁵ Edquist C., Hommen L. Systems of innovation: theory and policy for the demand side. *Technology in Society*. 1999. No. 21 (1). P. 63–79. URL: <https://www.>

Вона стала гармонійним доповненням неокласичної моделі довгострокового зростання Солоу – Свана (1956)¹, де рушійними силами розвитку визнано продуктивність праці² та технологічний прогрес, індукований капіталом (інвестиціями).

Конструктивізм неокласичної теорії стимулював формування нових ринків за рахунок потужного фінансування та підвищення кваліфікації робочої сили, але після світової рецесії 1990-х зазнав змін і уточнень у рамках глобалізації з її парадигмою GVC, фокусуючи увагу політиків та бізнесу на гравітаційній моделі міжнародної торгівлі й інвестицій³ як підґрунті для досягнення та збереження національної конкурентоспроможності на глобальному рівні⁴.

Дослідження Дж. Фагерберга (1995 р.) показують, що інвестиції в ДіР справляють істотний позитивний вплив на конкурентоспроможність. При цьому непрямі інвестиції (в наукову інфраструктуру, мобільність тощо) внутрішніх акторів більше впливають на конкурентоспроможність, ніж непрямі інвестиції із закордону. В середньому загальний (прямий та непрямий) вплив інвестицій у ДіР удвічі перевищує вплив

researchgate.net/publication/222476234_Systems_of_Innovation_Theory_and_Policy_for_the_demand_side.

¹ Solow R. M. A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics. Oxford Journals*. 1956. No. 70 (1). P. 65–94. URL: <http://piketty.pse.ens.fr/files/Solow1956.pdf>; Swan T. W. Economic growth and capital accumulation. *The Economic Record*. 1956. Vol. 32, Iss 2. P. 334–361. URL: https://econpapers.repec.org/article/blaecorec/v_3a32_3ay_3a1956_3ai_3a2_3ap_3a334-361.htm.

² Griffith R., Redding, S., Reenen J. V. Mapping the two faces of R&D: productivity growth in a panel of OECD industries. *IFS Working Papers*. 2000. No. W00/02. 43 p. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.178.1312&rep=rep1&type=pdf>.

³ Bergstrand J. H. The Gravity Equation in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence. *The Review of Economics and Statistics*. 1985. Vol. 67, No. 3. P. 474–481. URL: <http://people.hss.caltech.edu/~camerer/SS280/gravitytrade.pdf>; Martinez-Zarzoso I., Nowak-Lehmann F. Augmented Gravity Model: an Empirical Application to Mercosur-European Union Trade Flows. *Journal of Applied Economics*. 2003. Vol. VI, No. 2. P. 291–316. URL: <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/volume6/martinez.pdf>.

⁴ World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges / UNCTAD. Geneva, 2016. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf; World Investment Report 2017. Investment and the Digital Economy / UNCTAD. Geneva, 2017. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf.

інвестицій у фізичний капітал. Особливо значним він є у великих країнах з ДіР-інтенсивними індустріями¹.

Формування глобальних ланцюжків вартості дало потужний поштовх для подальшої інтер- та транснаціоналізації бізнесу, посилило тенденцію до його наднаціональної вертикальної інтеграції і диференціації грошових потоків шляхом поступового (і природного) переміщення факторів виробництва (праці й капіталу) на нові ринки, посилило консолідаційні процеси між бізнесом, наукою, урядом та громадськістю² за рахунок інноваційних форм горизонтальної взаємодії (мережування³ і платформізації) та доповнило широковживані теорії стратегічних конкурентних переваг М. Портера (1985)⁴, інституційного дизайну Р. Гудіна (1998)⁵.

З розвитком поведінкових теорій у маркетингу та менеджменті обґрунтовано модель життєвого циклу продукту Ф. Котлера та ін. (1996)⁶, а також теорію організаційних змін Кностера (1991), які дали змогу в 2013 р. експертам PricewaterhouseCoopers (PwC) запропонувати універсальну еволюційну модель-матрицю підтримки (вирощування) нових ринків.

¹ *Fagerberg J.* Competitiveness, Scale and R&D. Conference paper “Technology and International Trade” in Oslo. 1995. October 6–8. P. 12. URL: <http://www.sv.uio.no/tik/InnoWP/archive-/wpno545-1996.pdf>.

² *Exploring Quadruple Helix. Outlining user-oriented innovation models / R. Arnkil, A. Järvensivu, P. Koski, T. Piirainen.* University of Tampere Working Papers. 2010. No. 85. URL: <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65758/978-951-44-8209-0.pdf?sequence; Using the Quadruple Helix Approach to Accelerate the Transfer of Research and Innovation Results to Regional Growth / European Commission. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2016. URL: https://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/quadruple-helix.pdf>.

³ *Maggioni M. A., Nosvelli M., Uberti T. E.* Space vs. Networks in the Geography of Innovation: A European Analysis. *Nota di Lavoro, Fondazione Eni Enrico Mattei.* 2006. No. 153. 22 p. URL: <https://ideas.repec.org/p/fem/femwpa/2006.153.html>.

⁴ *Porter M. E.* Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. New York : Free Press, 1985. URL: <http://forleadership.org/wp-content/uploads/Competitive-Advantage.pdf>.

⁵ *The Theory of Institutional Design / ed. by R. E. Goodin.* Canberra : Australian National University, 1998. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=nCSQtIzMBqcC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>.

⁶ *Principles of Marketing: European Edition / P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong.* Hemel Hempstead, Hertfordshire: Prentice Hall, 1996. URL: <http://s1.downloadmienphi.net/file/downloadfile8/148/1372857.pdf>.

ОЕСР виокремлює концептуальну модель політик із підтримки науки та досліджень, які поєднують публічну науку й потреби бізнесу, привабливість та мобільність знаннеінтенсивних активів, таланту та інвестицій у науку і технології¹:

Інновація = Винахід + Цінність для споживача + Бізнес-модель.

Розглядаючи питання еволюції національних інноваційних систем (НІС), із відповідною системою фінансування, варто зосередити увагу на таких конструктивних елементах системи державних (публічних) досліджень:

- *ідеї, погляди та логіка*: НІС еволюціонують завдяки дослідницькій автономії, оскільки нелінійні моделі взаємодії породжують безліч точок біфуркації, створюючи розмаїття рішень та ресурсів. Підтримка фундаментальних досліджень надається саме для збереження наукового розмаїття й формування продуктивних альтернатив наявним поглядам, технологіям і системам;
- *суттєвість і нематеріальні активи*: дослідницька інфраструктура й далі відіграє важливу роль у забезпеченні інноваційного прориву, продукуванні процесів, технологій та систем нового покоління. Країни, що розвиваються, протягом останніх 20 років активно інвестують в інфраструктуру для розширення творчої спроможності дослідників. Фундаментом інноваційного розвитку є інтелектуальна власність, точніше ефективна система захисту її прав, котра сприяє швидкому трансферу знань і технологій до виробничих ланцюжків, забезпечує належну компенсацію (грошову винагороду) авторам за розробки і є елементом заохочення науковців до пошуку нестандартних рішень;
- *інститути та організації* (університети, лабораторії): інтереси й організаційна спроможність інститутів науки визначають динаміку інноваційного прогресу. Лібералізація ринків змусила бізнес переглянути моделі управління і сфокусуватися на конкурентних перевагах – якості, дисципліні, ефективності використання ресурсів. Хоча публічний сектор лише починає поступово адаптуватися до цих змін, вони є незворотними;
- *людський капітал*: найвищою цінністю для будь-яких систем є люди. Для НІС – це вчені – носії унікальних знань, а також особи

¹ Science, Technology and Industry Outlook 2016 / OECD Publishing. Paris, 2016. P. 134. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-2016_sti_in_outlook-2016-en.

публічної політики, котрі мають організувати та фасилітувати ефективний діалог між стейкхолдерами: наукою, бізнесом, громадами, суспільством, представниками влади. НІС найвищого рівня конкурують між собою не за технології, а за людей, котрі ці технології створюють. Саме тому країни, що є лідерами в рейтингах інноваційності, пропонують провідним вченим найкращі умови для праці, найсучасніші лабораторії;

- *публічні політики*: після світової фінансової кризи 2009 р. більшість урядів розвинутих країн змістили акцент із підтримки заходів на примноження результатів, завдання секторальних політик стали складними й інтегрованими, для реального подолання довгострокових викликів почали використовуватися комбінації різноманітних інструментів, котрі дають змогу всебічно досягнути першопричини проблем і запобігти їх подальшій ескалації.

Як зазначають експерти з PwC, питання продуктивності праці у сфері публічних послуг є істотно недооціненим і пов'язане з трьома аспектами:

- зниженням базових витрат, що призводить до відпливу висококваліфікованих кадрів;
- модернізацією публічного сектору, зволікання з якою обмежує його спроможність до вирішення важливих соціально-економічних проблем у небюрократичний спосіб;
- переходом до сервісної моделі обслуговування, що вимагає повного переосмислення учасниками бюджетного сектору своєї поведінки. Водночас експерти виокремлюють вузькі місця в цій сфері:
- необмеженість пріоритетів, що спонукає до всеосяжної, але не результативної діяльності (є дія, проте немає позитивних наслідків чи результатів);
- невимірюваність через позаобліковий характер роботи більшості працівників державного сектору;
- залежність від політичної волі, яка стримує ініціативність і залученість до змін, заохочує до безризикової та обережної поведінки, не сумісної з реформами¹.

Відповідно, публічна політика щодо ДіР має балансувати між необхідністю фінансування досліджень для створення інновацій, нових

¹ Improving public sector productivity through prioritisation measurement and alignment / PwC. 2013. P. 5. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/psrc/pdf/pwc-improving-public-sector-productivity-through-prioritisation-measurement-and-alignment.pdf>.

технологій і продуктів та забезпеченням порівняної ефективності публічних витрат на науку відносно інших пріоритетів державної підтримки.

Існує два основних підходи до фінансування ДіР (табл. 1.8):

– “досягнення ефектів поширення для проривних ДіР” – реалізація раціональної та обґрунтованої політики у сфері науки та інновацій, що базується на зважених ризиках, універсальних моделях підтримки і спрямовується на зростання розміру сектору внутрішніх

Таблиця 1.8

Засади та завдання публічної політики: порівняння основних підходів

Параметри	Підхід “досягнення ефектів поширення для проривних ДіР” (mainstream R&D spillovers approach)	Еволюційний підхід (evolutionary economics approach)
Теоретичні засади	Акцент на ДіР-діяльності. Лінійна модель інновацій. Парето-ефективність і пошук рівноваги. Провали ринку: субоптимальні бізнес-витрати на ДіР. Політики є раціональними та добре обізнаними соціальними партнерами. Ризики економічного середовища є обчислюваними. Методологічний індивідуалізм: контекст не має вирішального значення. Універсальні моделі та політики	Наголос на секторально-специфічній та знаннєвій спроможності. Системна модель інновацій. Система комплексної еволюції та концепція нерівноваги. Політики мають обмежену інформацію та зв'язану раціональність. Радикально не визначене економічне середовище. Боротьба зі зменшенням витратків: необхідно враховувати довгострокові впливи. Специфічні та залежні від контексту політики
Логіка публічної політики	Коригування провалів ринків знань шляхом розроблення набору релевантних стимулів та ресурсів для стимулювання приватної ДіР-діяльності	Посилення спроможності до навчання всіх компонентів системи, а також взаємодії між ними шляхом відповідних секторальних і секторально-специфічних заходів
Завдання політики	Зростання розміру сектору внутрішніх ДіР. Підтримка спрямованості на торгіву спеціалізацію та конкурентні переваги. Підтримка схильностей до регіональної спеціалізації і кластеризації	Таргетування секторально-специфічних технологічних режимів та траєкторій. Посилення вертикальних зв'язків і конкурентних переваг. Координація секторальних, національних та регіональних політик

Джерело: *Castellacci F. Innovation and the competitiveness of industries: comparing the mainstream and the evolutionary approaches. Technological Forecasting & Social Change. 2008. No. 75. P. 984–1006, P. 35, 48. URL: <https://econpapers.repec.org/paper/pramprapa/27523.htm>.*

ДіР, підтримку торгової спеціалізації та конкурентних переваг, схильності до регіональної спеціалізації і кластеризації;

- “еволюційний” – реалізація “пошукової” та комплексної політики, орієнтованої на майбутнє з його невизначеністю, дефіцитом інформації, нерівновагою на ринках, що спрямовується на таргетування секторально-специфічних технологічних режимів та траєкторій, посилення вертикальних зв’язків і конкурентних переваг, а також координацію секторальних, національних та регіональних політик.

Перший підхід є традиційним і застосовується країнами, що розвиваються, для утримання та посилення конкурентних переваг на міжнародних ринках. Другий підхід використовується розвинутими країнами для створення нових ринків та забезпечення найвищої ефективності публічних видатків за рахунок синхронізації і синергії імпульсів різних політик.

Інноваційні дослідження мають забезпечувати осіб, котрі формують публічну політику, об’єктивними, змістовними й обґрунтованими рекомендаціями щодо створення політик у сфері технологій та інновацій. Утім, поєднання різних підходів (ефектів поширення та еволюційного) для цілей інтервенції зазвичай призводить до негативних наслідків у економічних системах¹. Ф. Кастеллацці (2006), за підсумками ідентифікації восьми секторально та національно специфічних технологічних траєкторій у галузях промисловості ЄС, вказує на взаємозв’язок між національними інноваційними системами та секторальними схильностями до інновацій, що впливає на формування ланцюжків створення доданої вартості (інноваційні фірми, їх постачальники, споживачі й наукова система). Такі зв’язки впливають (і піддаються впливу) на різні НІС, зокрема на особливості технологічної, наукової та економічної спеціалізації та результативності, промислову й інноваційну політику, умови на внутрішньому ринку та стан попиту, а також інші соціальні, інституційні та культурні фактори, що справляють вплив на довіру, співпрацю і системність національних систем².

На нашу думку, характер та особливості окремих НІС визначаються викликами, особливо в частині фінансування, а також якістю взаємо-

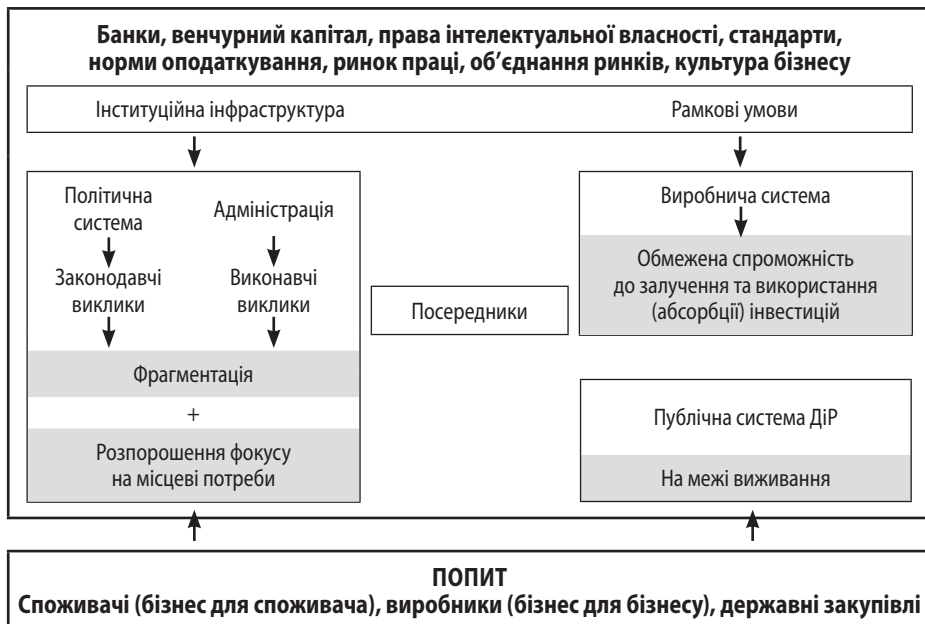
¹ *Castellacci F. Innovation and the competitiveness of industries: comparing the mainstream and the evolutionary approaches. Technological Forecasting & Social Change. 2008. No. 75. P. 984–1006, P. 35, 48. URL: <https://econpapers.repec.org/paper/pramprapa/27523.htm>.*

² *Castellacci F. The interactions between national systems and sectoral patterns of innovation A cross-country analysis of Pavitt’s taxonomy. DIME Working Paper. 2006. No. 2006-01. P. 20.*

зв'язків між різними групами стейкхолдерів, що спричиняють модифікацію чи трансформацію національних систем.

Інститут інтегральних схем товариства Фраунгофера виокремлює три зовнішні групи впливу (інституційна інфраструктура – політична система та система управління науковими інститутами, рамкові умови та сторона попиту) і три внутрішні елементи НІС (наукові інститути як виробничі системи, публічна система ДіР та посередники), проблеми між якими формують основні виклики для фінансування в країнах, що розвиваються:

- 1) фрагментацію інституційної інфраструктури;
- 2) розпорошення фокусу на місцеві потреби;
- 3) обмежену спроможність до залучення та абсорбції інвестицій;
- 4) критичний стан публічної системи ДіР (рис. 1.3).



Примітка. Виклики наведено в розрізі систем управління і виділено сірим кольором.

Рис. 1.3. Типові виклики фінансування науки в країнах, що розвиваються

Джерело: Global Review of Competitive R&D Funding. Synthesis Report / Fraunhofer ICI. 2012. P. 7. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/e400/22a213533963e89f4660909b452abbffe624.pdf>.

Як наслідок, НІС у країнах, що розвиваються, часто перебувають поза конкурентним середовищем – глобальними ринками. Відсутність належних елементів інституційної інфраструктури (колапс банківського сектору, нееластичність ринку праці, репресивний характер податкової системи, брак професійних стандартів якості та етичних вимог), нерозуміння глибини спільних проблем учасниками ринкових відносин, відірваність від глобальних трендів – усе це консервує НІС та паралізує наукове середовище.

Моделі фінансування науки об'єктивно визначаються рівнем розвитку НІС. Як можна побачити з рис. 1.4, залежно від рівня розвитку та розміру НІС можуть виконувати принципово різні завдання.

Пріоритетом НІС нижчого рівня є збереження та оновлення технологічної спроможності, що забезпечує експорт товарів та послуг і присутність національних виробників на глобальних ринках. Їх проблемою є недостатність (розрив) фінансування, що зумовлює низьку продуктивність праці і де-факто – обмежену конкурентоспроможність на міжнародній арені. Як наслідок – відплив кваліфікованих спеціалістів (“відплив мізків”) та недостатність прямих іноземних інвестицій.

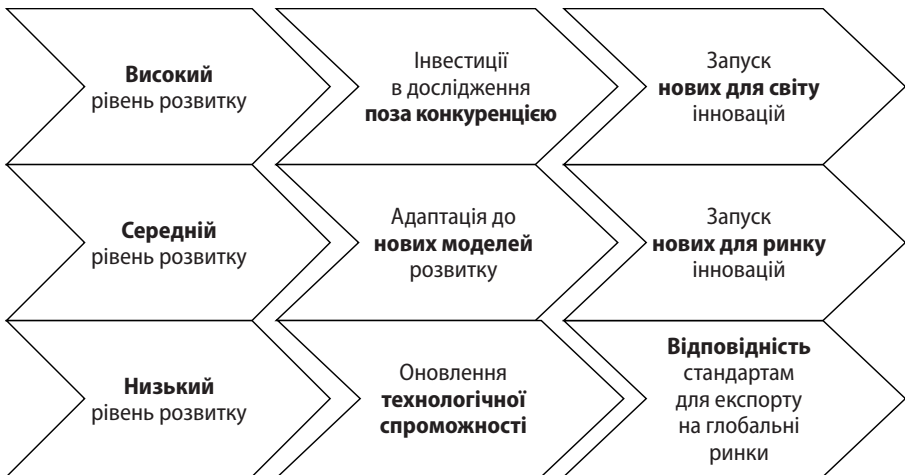


Рис. 1.4. Технологічні виклики та рівні розвитку НІС.

Джерело: : Global Review of Competitive R&D Funding. Synthesis Report / Fraunhofer ICI. 2012. P. 7. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/e400/22a213533963e89f4660909b452abbffe624.pdf>.

Пріоритет НІС середнього рівня розвитку – “гонитва за лідером” шляхом адаптації до нових моделей розвитку, котрі створюються НІС вищого рівня. Країни із середнім рівнем НІС активно присутні на глобальних ринках, але обмежуються інноваціями для наявних ринків.

НІС вищого рівня розглядають витрати на ДіР як інвестиції в продуктивність праці та спроможність людського капіталу до інноваційних практик.

Якщо НІС нижчого рівня фактично балансують на межі виживання та намагаються утримувати свою застарілу технологічно й неконкурентну інфраструктуру, то системи вищого рівня працюють поза конкуренцією над питаннями глобального значення (див. рис. 1.4). Важливу роль при цьому відіграють глобальні ланцюжки створення вартості, які забезпечують “переливання” інвестицій та інновацій між країнами і секторами економіки.

Отже, у країнах із високорозвинутими НІС інновації є результативними, оскільки винахід, генерований наукою, може дістатися масового споживача та закріпитися завдяки успішній бізнес-моделі. Тобто фінансові потоки забезпечують належний перехід від ідеї до розробки, від розробки – до продукту, від продукту – до ринку, від ринку – до кінцевого споживача в будь-якій країні, що можливо лише за умови досягнення троїстості джерел фінансування – публічних¹, приватних та міжнародних.

Важливим інструментом поширення результатів наукової діяльності та інновацій є їх інтернаціоналізація та поява на зарубіжних ринках завдяки транскордонній співпраці. Л. А. Лундквіст і М. Тріппль (2013) виокремлюють три ідеальні стадії транскордонної співпраці, які представляють рівні інтеграції за шістьма основними критеріями, що характеризують кожну стадію співробітництва в контексті регіональних інноваційних систем (RIS): економічна структура / схильності до спеціалізації, наукова база / інфраструктура знань, природа зв'язків, рівень розвитку інституцій, типи політик, а також доступність інновацій².

Стадія I характерна для слабо інтегрованих систем. В умовах обмеженої економічної інтеграції, коли потоки товарів та капіталу спрямо-

¹ Під публічними слід розуміти сукупність джерел фінансування сектору загальнодержавного управління на національному, регіональному та місцевому рівнях.

² *Lundquist L. A., Trippel M. Distance, Proximity and Types of Cross-border Innovation Systems: A Conceptual Analysis. Regional Studies. 2013. Vol. 47, Iss. 3. P. 455. URL: https://www.researchgate.net/publication-/232954076_Distance_Proximity_and_Types_of_Cross-Border_Innovation_Systems_A_Conceptual_Analysis.*

вуються у вузькі й малоємні ніші, потреба в інтернаціоналізації інновацій є низькою. Слабкість інституційних зв'язків, обмежений доступ до ресурсної бази, нерівномірний розвиток інфраструктури та наукових баз дуже часто не дають можливості ефективно співпрацювати різним дослідницьким групам. Наприклад, через брак дослідницької інфраструктури вітчизняні вчені беруть участь у міжнародних консорціумах як залучені експерти і працюють переважно в країнах ЄС та ОЕСР, а вже можливості запросити до України провідних зарубіжних вчених для проведення повноцінних лабораторних досліджень дуже обмежені.

Стадія II описує напівінтегровані системи – це стосується переважно прикордонних територій, де взаємовідносини є сталими й історично зумовленими. Близькість культур і географічне розташування стимулюють торгівлю, обмін технологіями та заохочують підвищену мобільність. Потреби таких систем одна в одній є вищими, а тому й рівень інтеграції помірно інтенсивний.

Стадія III – сильно інтегровані системи, де бізнес-процеси є частинами єдиного ланцюжка створення вартості і національні спеціалізації/переваги як на ринках праці, так і на ринках технологій і продуктів сприяють взаємовигідній інтенсивній співпраці.

Ще в 2004 р. Д. Долоро та С. Парто зазначали, що “інституційні характеристики регіону, інфраструктура знань та система їх трансферу, як і індивідуальні стратегії та результативність фірм, є важливими базисними умовами провадження інноваційної діяльності”¹.

Наука має можливість розкрити свій потенціал лише за орієнтації на ринки й кінцевих споживачів. Разом із тим на цьому шляху вона матиме два розриви фінансування, зумовлені життєвим циклом інноваційних продуктів та ринків (рис. 1.5).

Перший розрив фінансування є характерним для НІС усіх рівнів. Утім, для НІС нижчого рівня, самозациклених та відірваних від глобальних ланцюжків створення вартості, так звана долина смерті під час комерціалізації наукових розробок утворюється після завершення базового (інституційного) фінансування, коли необхідні технологічна й маркетингова інфраструктури для тестування, адаптації та доведення інноваційних рішень до стану, придатного для споживання масовими ринками. Оскільки на етапі комерціалізації доступ до глобальних ринків ще закрито (зокрема через високі ризики створення нових продуктів),

¹ *Doloreux D., Parto S. Regional innovation systems: a critical synthesis. UNU-INTECH Discussion Paper Series. 2004. No. 17. P. 29. URL: <http://www.intech.unu.edu/publications/discussion-papers/2004-17.pdf>*

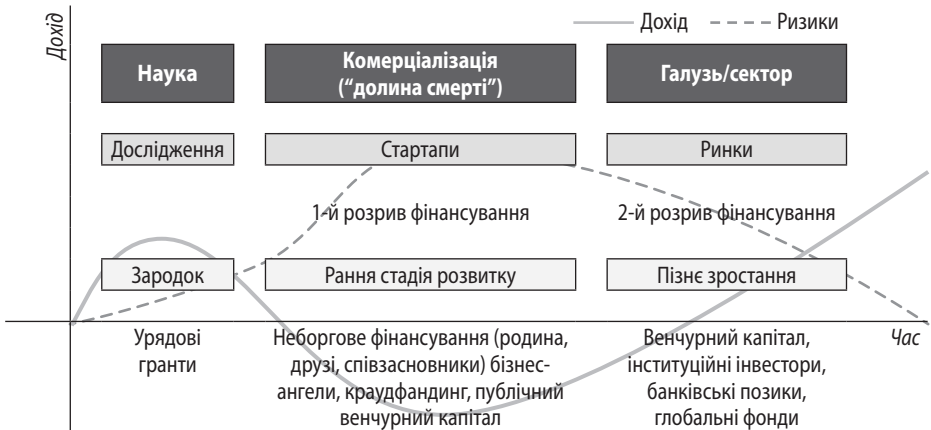


Рис. 1.5. Інструменти фінансування на різних стадіях життєвого циклу комерціалізації наукових розробок

Джерело: Commercialising public research: New Trends and Strategies. Paris : OECD Publishing, 2013. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/commercialising-public-research-new-trends-and-strategies_9789264193321-en.

то для “виращування” інновацій використовується неборгове фінансування.

Другий розрив фінансування виникає через хвилеподібний характер інноваційних розробок – коли продукт уже готовий до випуску, але сторона попиту ще не бачить його реальних конкурентних переваг. На цьому етапі використовуються зовнішні джерела фінансування – венчурний капітал, кредити, гарантії за позиками, податкові стимули. Таким чином, відтворення та еволюція НІС залежать від того, наскільки ефективно перерозподіляються кошти протягом життєвого циклу інноваційних продуктів та послуг, а також від спроможності масових ринків їх прийняти й оцінити.

Успіх НІС обумовлюється не тільки доступом до джерел та ефективністю використання фінансових ресурсів, а й поєднанням зусиль уряду (через рамкові умови, моделі та програми фінансування), науки (через спроможність проводити дослідження, незалежність і гнучкість у виконанні поставлених завдань), бізнесу (завдяки спроможності абсорбувати інвестиції, використовувати генеровані наукою інновації, комбінувати кінцеві форми продуктів та послуг для споживачів) і громад (у випадку донесення своїх потреб до бізнесу і науки, через простоту переговорного процесу й ефективність перерозподілу ресурсів) (рис. 1.6).



Рис. 1.6. Аналітична рамка процесу встановлення фінансування за результатами діяльності наукових установ

Джерело: Global Review of Competitive R&D Funding. Synthesis Report / Fraunhofer ICI. 2012. Р. 7. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/e400/22a213533963e89f4660909b452abbf6e624.pdf>.

Аналітична рамка охоплює такі виміри, як спроможність, завдання, передумови результативності та кінцеві результати кожної групи учасників (уряду, науки, бізнесу та місцевих громад) у моделі фінансування науки у певній країні. При цьому ролі кожної з названих груп є взаємодоповнюючими (учасник з однієї групи не повинен виконувати функції учасників інших груп).

Визначальною для розвитку НІС є спроможність учасників до формування ефективної інноваційної екосистеми: уряду слід визначити та запропонувати різні рамкові умови для створення інновацій, наукові установи мають бути спроможними проводити високоякісні дослідження, а бізнес – абсорбувати (залучати та накопичувати) інвестиції в ДіР. При цьому наукові та бізнес-рішення повинні спрямовуватися на розв'язання конкретних проблем на місцевому рівні (тобто мати прикладний характер і попит з боку місцевої влади).

Спроможність до інновацій має доповнюватися чітким розумінням учасниками інноваційного процесу їхньої місії, ролі та завдань: уряд повинен встановлювати стратегічні цілі та завдання на національному рівні, наукові установи – на інституційно-галузевому рівні. Важливою на цьому етапі є роль бізнесу як посередника – трансформатора потреб

громад та інноваційних пропозицій науки, а також місцевих громад як фасилітатора взаємодії всіх учасників інноваційних процесів (котрі можуть як сприяти реалізації завдань кожної з груп, так і блокувати/гальмувати їхні досягнення).

До передумов результативності інноваційних досліджень належать: обґрунтована та ефективна організаційна та фінансова модель підтримки ДіР з боку уряду, юридична незалежність наукових інституцій, орієнтовані на досягнення ефектів поширення стратегії бізнесу, а також фактична гнучкість місцевих бюджетів для своєчасного вирішення оперативних питань у процесі створення інновацій.

Кінцевим результатом дизайну ефективної моделі фінансування науки є розмаїття урядових програм (для забезпечення доступу максимальної кількості учасників від науки та бізнесу), широка варіативність напрямів досліджень із боку науки, підходів і форм підтримки з боку бізнесу, а також прозорість розподілу фінансування на ДіР з боку місцевих громад (за рахунок чітко визначених правил, а не спонтанних і необґрунтованих рішень щодо пріоритетів та масштабу підтримки).

Як показують результати емпіричних досліджень, спроможність до інновацій та абсорбції є взаємопов'язаними факторами структурних зрушень у НІС. У моделях технологічного розриву та імітаційного зростання фактор людського капіталу має найбільший вплив на приріст ВВП на одну особу (який, у свою чергу, обумовлює динаміку довгострокового інноваційного розвитку). Коли ж виникає нова технологічна парадигма, то радикально нова природа й форма розвитку НІС сприяють складним трансформаціям у динаміці інноваційної та абсорбційної спроможності, що потребує належної системи моніторингу й оцінювання для правильного налаштування інструментів політики (табл. 1.9).

Як зазначають експерти ЮНКТАД, інноваційна спроможність є похідною від спроможності до абсорбції, оскільки без вихідних якісних ресурсів творення інноваційних продуктів і технологій є неможливим. Остання, у свою чергу, залежить від правильно дібраного механізму фінансування, орієнтованого на кінцевого споживача, що впливає на інституційну форму розпорядника / одержувача коштів.

1.5.2. Зарубіжні моделі фінансування науки: стислий огляд

Однією з ключових характеристик інноваційності країни є рівень фінансування науки. У період між 2004 і 2007 р. валові внутрішні витрати на дослідження і розробки як частка ВВП (показник інтенсивності ДіР, або наукоємності ВВП) у країнах ЄС-28 були відносно стабільними

Таблиця 1.9

Інноваційна та абсорбційна спроможність НІС

Фактор	Опис	Індикатори
<i>Інноваційна спроможність (innovative capability)</i>		
Інноваційний ресурс (<i>Innovative input</i>)	Загальний внесок та інвестиції кожної країни в ДІР та інноваційну діяльність	Загальні витрати на ДІР, % ВВП. Публічні витрати на ДІР, % ВВП
Науковий продукт (<i>scientific output</i>)	Результати наукової та інноваційної діяльності, що провадиться публічною системою	Кількість наукових публікацій у науково-технічних журналах на 1 млн населення
Технологічний продукт (<i>technological output</i>)	Загальні результати технологічної та інноваційної діяльності, що провадиться приватним сектором	Кількість патентів, зареєстрованих у Патентному офісі США на 1 млн населення
<i>Спроможність до абсорбції (absorptive capacity)</i>		
Міжнародна торгівля	Відкритість національної системи як можливість для імітації найкращих знань, продуктованих за кордоном	Відкритість: (експорт + імпорт), % ВВП. Експорт високотехнологічних продуктів, % ВВП
Людський капітал	Ключовий елемент спроможності до абсорбції в моделях технологічних розривів (technology-gap models)	Середня та вища освіта: рівень охоплення
Інфраструктура	Масштаб та якість інфраструктури, що підвищує спроможність країни абсорбувати, адаптувати та імплементувати провідні зарубіжні технології	Електроенергія: кількість спожитих кВт на одну особу. Телефонія: кількість користувачів фіксованого й мобільного зв'язку на 1000 осіб
Якість інститутів та систем урядування	Краща та ефективніша система урядування підвищує спроможність країни до технологічного оновлення й імітацій	Індекс сприйняття корупції (Трансперенсі Інтернешнл)
Економічна нерівність та соціальна взаємодія (<i>cohesion</i>)	Національна система зі значним рівнем соціальної взаємодії в умовах майнової рівності (соціально прийнятної майнової нерівності. – <i>Прим. авт.</i>), характеризується високим рівнем довіри й обміну знаннями, підтримуючи темпи поширення та адаптації ключових знань у країні	Індекс Джині

Джерело: Transfer of technology and knowledge-sharing for development. Science, technology and innovation issues for developing countries. *UNCTAD Current Studies on Science, Technology and Innovation*. 2014. No. 8. P. 8. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2013d8_en.pdf.

і становили 1,8 %. Відтоді вони незначно зросли, досягнувши в 2015 р. 2,03 %. У чотирьох країнах ЄС (Хорватія, Люксембург, Фінляндія та Швеція) зазначені витрати впродовж 2004–2015 рр. знизилися, хоч останні дві країни залишаються лідерами за показником наукоємності ВВП. Окрім них, провідні позиції займають Данія, Австрія, Німеччина та Бельгія. Проте навіть Швеція, з найвищим в ЄС показником витрат на ДіР (3,26 % ВВП), відстає від таких світових лідерів, як Японія (3,59 %) і Південна Корея (4,29 %). Перспективною метою ЄС є рівень витрат на ДіР у 3 % ВВП. Національні цілі щодо зазначеного показника в окремих країнах ЄС коливаються в межах 0,5–4 % ВВП. На вищому від загальноєвропейського рівні вони встановлені в таких країнах, як Австрія (3,76 %), Фінляндія та Швеція (4 %), на нижчому – в 16 з 26 країн ЄС, у тому числі на Кіпрі – 0,5 %, Греції – 1,21, Словаччині – 1,2 % ВВП (табл. 1.10).

За прогнозами, до 2020 р. частка витрат на ДіР у країнах ЄС становитиме замість 3 % лише 2,2 % ВВП, за умови досягнення державами-членами своїх національних цілей – 2,6 % ВВП¹. Для наближення до рівня 3 % необхідно прискорити перехід до більш наукоємної економічної діяльності.

Інвестиції в ДіР у країнах ЄС надходять із п'яти джерел:

- 1) підприємницького сектору;
- 2) державного сектору;
- 3) сектору вищої освіти;
- 4) приватного некомерційного сектору;
- 5) фінансування з-за кордону, переважно з бюджету ЄС (табл. 1.11).

Аналізуючи фінансування ДіР у країнах ЄС, можна виокремити кілька моделей залежно від його основного джерела:

- країни, де найбільша частка фінансових ресурсів на ДіР надходить від підприємницького сектору: Словенія, Швеція, Німеччина, Данія, Бельгія, Франція, Фінляндія, Ірландія, Угорщина, Нідерланди, Великобританія, Австрія, Хорватія, Естонія, Іспанія, Італія, Мальта;
- країни, в яких у фінансуванні ДіР переважають державні кошти: Кіпр, Греція, Люксембург, Португалія, Румунія;
- країни з визначальною часткою зовнішнього фінансування: Болгарія, Латвія, Словаччина;
- країни з урівноваженою часткою основних джерел фінансування: Чехія (34,5 % – приватний сектор; 32,2 % – державний сектор; 32,5 % – зовнішнє фінансування); Польща (39 % – приватний сектор;

¹ Eurostat Statistics Explained. P. 29. URL: <http://www.spbstu.ru/upload/inter/indicators-europe-2020-r-d-innovation.pdf>.

Таблиця 1.10

Динаміка фактичних валових внутрішніх витрат на ДіР та їхні цільові орієнтири в країнах ЄС та деяких інших країнах світу, % ВВП

Країни	2004	2007	2010	2015	Цільові орієнтири
	Фактичні витрати				
Бельгія	1,81	1,84	2,05	2,45	3,0
Болгарія	0,47	0,43	0,56	0,96	1,5
Чехія	1,15	1,31	1,34	1,95	1,0
Данія	2,42	2,51	2,94	3,03	3,0
Німеччина	2,42	2,45	2,71	2,87	3,0
Естонія	0,85	1,07	1,58	1,50	3,0
Ірландія	1,18	1,23	1,60	...	2,0
Греція	0,53	0,58	0,60	0,96	1,21
Іспанія	1,04	1,23	1,35	1,22	2,0
Франція	2,09	2,02	2,18	2,23	4,0
Хорватія	1,03	0,79	0,74	0,85	1,4
Італія	1,05	1,13	1,22	1,33	1,53
Кіпр	0,34	0,40	0,45	0,46	0,5
Латвія	0,40	0,55	0,61	0,63	1,5
Литва	0,75	0,80	0,78	1,04	1,9
Люксембург	1,62	1,61	1,51	1,31	2,3–2,6
Угорщина	0,86	0,96	1,15	1,38	1,8
Мальта	0,49	0,55	0,62	0,77	2,0
Нідерланди	1,81	1,69	1,72	2,01	2,5
Австрія	2,17	2,43	2,74	3,07	3,76
Польща	0,55	0,56	0,72	1,00	1,7
Португалія	0,73	1,12	1,53	1,28	2,7–3,3
Румунія	0,38	0,52	0,45	0,49	2,0
Словенія	1,37	1,42	2,06	2,21	3,0
Словаччина	0,50	0,45	0,62	1,18	1,2
Фінляндія	3,31	3,35	3,73	2,90	4,0
Швеція	3,39	3,26	3,22	3,26	4,0
Великобританія	1,55	1,63	1,68	1,70	2,4
ЄС-28	1,75	1,77	1,93	2,03	3,0
США	2,49	2,63	2,74	2,73*	
Китай	1,22	1,38	1,73	2,05**	
Японія	3,13	3,46	3,25	3,59**	
Південна Корея	2,53	3,00	3,47	4,29**	

* Дані за 2013 р.

** Дані за 2014 р.

Складено за: Gross domestic expenditure on R & D by source of funds, 2015 (% of total gross expenditure on R&D). R&D expenditure. Data extracted in February 2017. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/87/R%26D_expenditure_YB2017.xlsx; Overview of Europe 2020 targets. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf.

Таблиця 1.11

**Валові внутрішні витрати на ДіР за джерелами фінансування у 2015 р.,
% до загальних валових витрат на ці потреби**

Країни ЄС	Бізнес-сектор (підприємницький сектор)	Державний сектор	Сектор вищої освіти	Приватний некомерційний сектор	Фінансування з-за кордону
Бельгія ³	56,9	28,5	1,0	0,4	13,2
Болгарія ²	22,3	26,4	0,0	0,4	50,9
Чехія ¹	34,5	32,2	0,7	0,1	32,5
Данія ^{1,4}	57,3	31,5	...	4,5	6,7
Німеччина ²	65,8	28,8	...	0,3	5,0
Естонія ¹	41,0	46,4	0,2	0,2	12,2
Ірландія ^{1,2}	52,8	27,3	0,7	0,6	18,6
Греція ¹	31,8	52,7	2,5	0,2	12,8
Іспанія ²	46,4	41,4	4,1	0,7	7,4
Франція ²	55,7	34,6	1,0	1,0	7,8
Хорватія	46,6	36,4	2,0	0,5	14,5
Італія ^{1,2}	46,2	40,8	1,0	2,6	9,3
Кіпр ²	13,7	56,5	5,6	0,6	23,7
Латвія ¹	20,1	32,7	2,2	:	45,0
Литва ¹	28,0	35,6	1,5	0,3	34,6
Люксембург ³	16,5	48,4	1,7	1,0	32,3
Угорщина	49,7	34,6	...	0,7	15,0
Мальта ¹	44,1	33,3	1,2	0,1	21,3
Нідерланди ¹	48,7	33,4	0,2	2,6	15,1
Австрія ^{1,4}	47,0	36,6	...	0,5	15,9
Польща	39,0	41,8	2,2	0,2	16,7
Португалія ²	41,8	47,1	4,2	1,3	5,6
Румунія	37,3	41,7	1,7	0,1	19,2
Словенія ¹	69,2	19,9	0,3	0,0	10,6
Словаччина ¹	25,1	31,9	3,3	0,3	39,4
Фінляндія	54,8	28,9	0,3	1,5	14,5
Швеція ^{1,3}	61,0	28,3	1,0	3,1	6,7
Великобританія ¹	48,4	28,0	1,2	4,8	17,6
ЄС-28^{1,2}	55,3	32,3	0,8	1,6	10,0
США ^{1,3,4}	60,9	27,7	3,3	3,6	4,5
Китай (крім Гонконгу) ²	75,4	20,3	...	...	0,8
Японія ^{1,2}	77,3	16,0	5,5	0,7	0,4
Південна Корея ²	75,3	23,0	0,7	0,3	0,7

¹Оцінки або попередні дані.

²2014 р. замість 2015 р.

³2013 р. замість 2015 р.

⁴Визначення відрізняється.

⁵2012 р. замість 2015 р.

Примітка: ... – даних немає.

Складено за: Gross domestic expenditure on R & D by source of funds, 2015 (% of total gross expenditure on R&D). R&D expenditure. Data extracted in February 2017. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/87/R%26D_expenditure_YB2017.xlsx.

41,8 % – державний сектор); Литва (35,6 % – державний сектор; 34,6 % – зовнішнє фінансування).

Як показали результати аналізу, в 17 з 28 країн ЄС основним інвестором у ДіР є підприємницький сектор, у п'яти – держава, у трьох переважає зовнішнє фінансування, проте останнє відіграє важливу роль у більшості країн Співтовариства. У Польщі підприємницький сектор і держава є майже рівнозначними партнерами у фінансуванні ДіР, у Литві державне фінансування на паритетних засадах поєднується із зовнішнім, а в Чехії – збалансоване за трьома основними джерелами – приватне, державне й зовнішнє. Сектори вищої освіти і приватний некомерційний генерують неістотну частку інвестицій у ДіР від їх загальної суми. Найвищою частка першого є в таких країнах, як Кіпр, Португалія та Іспанія; другого – у Великобританії та Данії.

Частка підприємницького сектору в сукупних інвестиціях у ДіР зазвичай вища в країнах, котрі більшою мірою орієнтовані на забезпечення високого рівня конкурентоспроможності своєї економіки. Наприклад, у Республіці Корея та Японії вони перевищують державне фінансування на 2,87 і 2,49 в. п. відповідно. Як зазначається в дослідженні ЮНЕСКО, схильність приватного сектору до інвестицій у ДіР зростає разом із готовністю країн вкладати великі кошти в науково-дослідний персонал і наукові дослідження, фінансовані за рахунок держави. Отже, державні інвестиції є драйвером приватних, а їхня результативність залежить від того, наскільки добре вони доповнюють одні одних¹.

Згідно з даними табл. 1.12, розподіл країн за витратами на ДіР (% до ВВП) у різних секторах можна представити так:

- країни, в яких найбільша частка фінансових ресурсів на ДіР надходить у підприємницький сектор: Швеція, Австрія, Німеччина, Фінляндія, Данія, Бельгія, Словенія, Франція, Нідерланди, Великобританія, Ірландія, Чехія, Угорщина, Італія, Болгарія, Іспанія, Люксембург, Польща, Хорватія, Мальта;
- країни, де найвагоміша частка фінансових ресурсів спрямована на ДіР в університетах: Литва, Словаччина, Латвія, Кіпр;
- країни з урівноваженою часткою основних реципієнтів фінансових ресурсів на ДіР: Румунія (0,21 % – приватний сектор; 0,19 % – державний сектор); Естонія (0,69 % – приватний сектор; 0,62 % – університети); Греція (0,32 % – приватний сектор; 0,37 % – універ-

¹ UNESCO Science Report: towards 2030. Executive Summary. P. 13. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002354/235407e.pdf>

Таблиця 1.12

Валові внутрішні витрати на ДіР за секторами діяльності у 2015 р., % ВВП

Країни ЄС	Бізнес-сектор (підприємницький сектор)	Державний сектор	Сектор вищої освіти	Приватний некомерційний сектор
Швеція ¹	2,27	0,11	0,88	0,01
Австрія ¹	2,18	0,14	0,75	0,01
Данія ¹	1,87	0,07	1,08	0,01
Фінляндія	1,94	0,24	0,71	0,02
Німеччина ^{1,2,3}	1,95	0,43	0,50	:
Бельгія ¹	1,77	0,19	0,49	0,01
Словенія ¹	1,69	0,30	0,23	0,00
Франція ¹	1,45	0,29	0,45	0,03
Нідерланди ^{1,2,3}	1,12	0,25	0,65	:
Чехія ¹	1,06	0,40	0,48	0,01
Великобританія ¹	1,12	0,12	0,44	0,03
Ірландія ^{1,3,4}	1,09	0,07	0,35	:
Естонія ¹	0,69	0,16	0,62	0,03
Угорщина ^{2,3}	1,01	0,18	0,17	:
Італія ¹	0,74	0,18	0,38	0,04
Люксембург ^{1,3}	0,67	0,41	0,23	:
Португалія ¹	0,60	0,08	0,58	0,02
Іспанія	0,64	0,23	0,34	0,00
Словаччина ²	0,33	0,33	0,52	0,00
Литва ³	0,28	0,18	0,58	:
Польща	0,47	0,25	0,29	0,00
Греція ¹	0,32	0,26	0,37	0,01
Болгарія ¹	0,70	0,20	0,05	0,01
Хорватія ^{2,3}	0,44	0,21	0,21	:
Мальта ¹	0,37	0,13	0,26	0,00
Латвія ^{1,3}	0,15	0,16	0,31	:
Румунія	0,21	0,19	0,09	0,00
Кіпр ¹	0,08	0,06	0,24	0,07
ЄС-28	1,30	0,24	0,47	0,02
Південна Корея ⁴	3,35	0,48	0,39	0,07
Японія ⁴	2,79	0,30	0,45	0,05
США ^{1,2,6}	1,92	0,30	0,39	0,11
Китай (крім Гонконгу) ^{3,4}	1,58	0,32	0,14	:

¹ Оцінки або попередні дані.

² Визначення відрізняється..

³ Даних щодо приватного некомерційного сектору немає.

⁴ 2014 р.

⁵ 2012 р.

⁶ 2013 р.

Джерело: Figure 4. Gross domestic expenditure on R&D by source of funds, 2015 (% of total gross expenditure on R&D). R&D expenditure. Data extracted in February 2017. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/87/R%26D_expenditure_YB2017.xlsx.

ситети); Португалія (0,60 % – приватний сектор; 0,58 % – університети).

Отже, підприємницький сектор у більшості країн ЄС є не лише основним інвестором у ДіР, а й головним реципієнтом відповідних фінансових ресурсів. Щодо державного сектору, то, займаючи провідні позиції у фінансуванні ДіР, за часткою отриманих коштів на їх розвиток у більшості країн Співтовариства він переважає лише приватний некомерційний сектор, поступаючись як підприємницькому, так і сектору вищої освіти (за винятком Румунії, Люксембургу та Угорщини). Університети в більшості країн ЄС поступаються тільки підприємницькому сектору за часткою отриманих інвестицій на ДіР, а в чотирьох країнах є їх основними реципієнтами. Як зазначають в ОЕСР, університети та державні дослідницькі інститути часто проводять довгострокові та високоризикові дослідження. Хоча в країнах ОЕСР вони отримують менше 30 % сукупного фінансування ДіР, але генерують понад $\frac{3}{4}$ результатів фундаментальних досліджень. Заклади вищої освіти й науково-дослідні інституції виконують широкий спектр прикладних та експериментальних досліджень, які мають потенціал негайного впровадження для отримання соціально-економічних вигід¹.

Відмінності між моделями фінансування ДіР за рахунок держави, приватних коштів і змішаного фінансування демонструє табл. 1.13. Згідно з нею, державні кошти в розвинутих країнах виділяються здебільшого на наукову інфраструктуру (посилення загальної спроможності) та фундаментальні дослідження (розроблення тем, які не є цікавими для бізнесу, котрий не очікує від них швидкого ефекту монетизації), тоді як з приватних джерел переважно фінансуються прикладні дослідження і дослідно-конструкторські роботи. Проте за допомогою податкових важелів держава може заохотити до участі у співфінансуванні фундаментальних досліджень і підприємницький сектор, передусім великі корпорації. Щодо змішаного фінансування, то воно є інструментом мінімізації ризиків для потенційно привабливих інноваційних проектів, які можуть надати істотну користь для кінцевих споживачів. Як і приватні кошти, змішане фінансування підтримує створення так званих проривних інновацій (часто міжсекторального та глобального характеру), відповідно змушуючи стейкхолдерів шукати адекватні та гнучкі моделі фінансування.

¹ OECD Science, Technology and Industry Outlook. 2016. P. 128. URL: <http://www.oecd.org/sti/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-25186167.htm>.

Таблиця 1.13

Моделі фінансування ДіР за джерелами

Елемент	Публічні кошти	Приватні кошти	Змішане фінансування
Мета	Підвищення спроможності до інновацій і абсорбції, посилення конкурентоспроможності	Посилення конкурентоспроможності	Перевершення конкурентів
Предмет	Інфраструктура чи фундаментальні дослідження	Прикладні дослідження	Прямі інновації
Час фінансування	“Тверде”, гарантоване фінансування під довгострокові виклики, серед пріоритетів – теоретичні дослідження	“М’яке” фінансування під операційні “вузькі місця”, серед пріоритетів – орієнтовані на кінцевого споживача та прикладні дослідження	Орієнтовані на кінцевого споживача, на конкурсних засадах, складні міждисциплінарні рішення для здобуття операційних та стратегічних переваг
Умови	Планується в межах бюджетного розпису, як базове, так і конкурсне	Планується в рамках капітальних витрат для інвестицій, конкурентне та на основі попиту	Проектне, специфічне за секторами, прив’язане до кінцевого споживача, висококонкурентне
Виконавець	Агенція	ДіР-підрозділ чи лабораторія	Проектна лабораторія, ДіР-підрозділ

Складено за: Meeting 21st-Century Challenges with Science, Technology and Innovation. A Roadmap for Policy-Making / OECD. Paris : OECD Publishing, 2015. URL: https://innovationpolicyplatform.org/system/files/-Meeting21st%20CenturyChallenges_Final_Web_0_0.pdf.

Хоча державне фінансування ДіР є одним із основних інструментів управління науково-дослідною системою, багато країн – членів ОЕСР реформували свої системи фінансування для реагування на нові суспільні потреби та виклики. Було розроблено та впроваджено нові схеми та інструменти фінансування, такі як конкурсні програми фінансування на основі результатів наукової діяльності, сприяння співпраці з приватним сектором, нові центри передового досвіду, нові установи та програми досліджень, орієнтовані на вирішення проблемних питань. Як зазначено в Інноваційній стратегії ОЕСР¹, країни реструктурують і

¹ The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow / OECD. Paris, 2010. URL: <http://www.urenio.org/wp-content/uploads/2010/06/OECD-Innovation-Strategy-27052010.pdf>.

адаптують свої механізми фінансування наукових досліджень, наприклад, створюючи нові агентства, відповідальні за розподіл ресурсів, збільшуючи кількість одержувачів фінансування за проектами, відібраними на конкурсній основі, а також вивчаючи питання щодо забезпечення більшого ступеня прив'язки фінансування до конкретних його цілей і завдань, посилюючи увагу до якості й актуальності науково-дослідної діяльності установ, спрямованої на підвищення рівня досліджень та досягнення економічних та соціальних результатів¹.

Спрощену модель державного фінансування ДіР наведено на рис. 1.7. Модель має три рівні: а) урядовий або державний; б) – посередницькі організації; с) – організації-виконавці. Як бачимо, частина державних коштів, призначених згідно з державною інноваційною політикою для фінансування ДіР, спрямовується урядом у формі інституційного фінансування до безпосередніх бенефіціарів коштів усередині країни (національні організації – виконавці НДР) і у формі проектного фінансування – через посередницькі структури (національні агенції). Певна частка інституційного фінансування виділяється для окремих дослідницьких груп, котрі через об'єктивні причини не можуть отримати конкурсне/проектне фінансування, але результати їхньої роботи будуть дуже важливими в майбутньому. Інша частина державних коштів надходить за кордон – до органів ЄС чи міжнародних фінансових організацій (щорічні членські внески до рамкових програм ЄС (лише для країн-членів) та/або міжнародних державних програм ДіР, а також фінансування урядом міжнародних договорів, пов'язаних із конкретними проектами чи програмами).

Посередницькі організації (національні агенції з фінансування, наприклад, науково-дослідна рада чи агентства з просування інновацій, які інвестують кошти у певні програми чи проекти) розподіляють та перерозподіляють науково-дослідні фонди кінцевим бенефіціарам. Ці організації, як правило, мають певний ступінь оперативної незалежності, навіть якщо офіційно вони є частиною урядів.

Кінцевими бенефіціарами державних фінансових ресурсів є організації – виконавці ДіР, до яких належать приватні підприємства, ЗВО, державні та приватні некомерційні організації. Крім коштів від уряду,

¹ *Steen J., van. Modes of Public Funding of Research and Development: Towards Internationally Comparable Indicators. OECD Science, Technology and Industry Working Papers. 2012. 2012/04. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k98ssns1gzs-en.pdf?expires=1511170250&id=id&accname=guest&checksum=954CAB3CDD08284A7B7980CBE4AEB4DF>.*

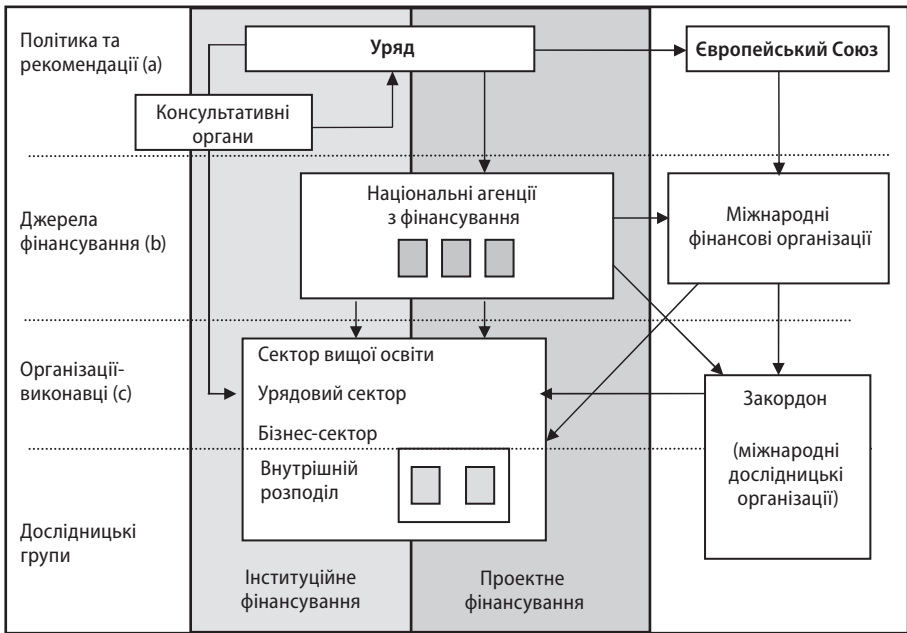


Рис. 1.7. Загальна модель фінансування науки

Джерело: Lepori B. et al. Comparing the evolution of national policies: what patterns of change? *Science and Public Policy*. 2007. No. 34(6). P. 372–388; Steen J, van. Modes of Public Funding of Research and Development: Towards Internationally Comparable Indicators. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*. 2012. 2012/04. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k98ssns1gzs-en.pdf?expires=1511170250&id=id&acname=guest&checksum=954CAB3CDD08284A7B7980CBE4AEB4DE>.

організації – виконавці ДіР отримують фінансування від міжнародних фінансових організацій. Останні фінансують також науково-дослідні організації за кордоном (міжнародні дослідницькі організації).

Основними методами фінансування ДіР, що виконуються національними організаціями, є інституційне та проектне фінансування. Інституційне фінансування¹ можна визначити як фінансування *установ*, здійснюване без безпосереднього відбору проектів чи програм, що мають бути виконані. Саме установі, котра його отримує, а не організації, що фінансує, надано свободу дій (вибору) стосовно виконуваних проектів ДіР².

¹ Його ще називають організаційним або базовим.

² Steen J, van. Modes of Public Funding of Research and Development: Towards Internationally Comparable Indicators. *OECD Science, Technology and Industry Working*

За інституційного фінансування кошти виділяються на наукову установу в цілому на підставі загальної оцінки чисельності її персоналу та рівня витрат у попередньому періоді. Інституційне фінансування призначене для утримання на належному рівні дослідницької інфраструктури та системи управління. Воно надається для збереження певної форми організації наукових досліджень та управлінської структури, утримання й оновлення ДіР-інфраструктури.

Проектне фінансування передбачає виділення фінансових ресурсів для виконання *конкретного науково-дослідного проекту*, обмеженого за обсягами, часом і бюджетом, зазвичай на підставі подання проектною пропозиції (заявки), що містить детальний опис майбутньої НДР, етапний план її виконання, наявність наукового доробку в членів творчого колективу за темою дослідження, оцінку очікуваних витрат та результату. Відбір проектів здійснюється на конкурсних засадах. Основними критеріями розмежування інституційного і проектного фінансування є¹:

- акцент на меті інструменту фінансування (з точки зору фінансового органу), а не на ефективному використанні коштів для провадження дослідницької діяльності;
- наявність агентства, якому доручено відбирати фінансовані проекти та виділяти кошти на науково-дослідну діяльність, котра виконується бенефіціаром. Агентство може мати різні форми (підрозділ у міністерстві, дослідницька рада чи регіональний орган влади).

Наукові дослідження та їх фінансове забезпечення з наднаціональних фондів здійснюються за допомогою трьох різних методів²:

- шляхом безпосереднього виконання проектів, котрі повністю фінансуються з фондів ЄС, міжнародними науково-дослідними інститутами та спільними лабораторіями;
- через укладання Європейською комісією контрактів із дослідницькими інститутами, університетами, лабораторіями, приватними фірмами країн – членів ЄС на виконання конкретних проектів. Проведення досліджень на контрактних засадах є найпоширенішою формою організації та фінансування ДіР із наднаціональних

Papers. 2012/04. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k98ssns1gzs-en.pdf?expires=1511170250&id=id&accname=guest&checksum=954CAВЗСDD08284A7B7980СВЕ4АЕВ4DF>.

¹ Ibid.

² Клавдиенко В. П. Финансирование рамочных программ научных исследований и технологического развития: опыт стран – членов Европейского Союза. *Финансы и кредит*. 2010. № 31 (415). С. 20.

- фондів: у такому разі з бюджету ЄС оплачується, як правило, до 50 % вартості робіт, решта витрат може фінансуватися за рахунок коштів національних державних фінансових організацій та приватних промислових компаній. Для університетів фінансування з наднаціональних фондів може бути 100-відсотковим;
- у формі проектного фінансування, котре ще не набуло домінуючої форми розподілу ресурсів із наднаціональних фондів ЄС, однак відіграє дедалі помітнішу роль. За оцінками європейських експертів, його частка в загальному обсязі проектного фінансування для великих європейських країн становить останніми роками від 15 до 20 %, для малих країн відповідний показник ще вищий¹. Його перевагами є конкурентна та прозора процедура відбору проектів, у якій беруть участь експерти Європейської дослідницької ради, промисловці, представники інвесторів, провідні вчені університетського співтовариства.

Новою формою проектного фінансування є так звана Спільна технологічна ініціатива (*Joint Technology Initiatives*). До фінансування проектів, котрі відповідають встановленим критеріям (масштабність впливу на конкурентоспроможність промисловості та темпи її зростання; внесок у вирішення загальноєвропейських проблем і зростання добробуту суспільства; обсяг фінансових ресурсів, що залучаються з фондів ЄС; ступінь участі приватного капіталу та національних фінансових ресурсів та ін.), а відтак претендують на статус Спільної технологічної ініціативи, залучаються ресурси країни – учасниці (бюджетні кошти і приватний капітал), кошти з бюджету ЄС, а також кредити Європейського інвестиційного банку (до 50 % витрат). Основними реципієнтами коштів за такими проектами є європейські технологічні платформи, які створюються поблизу джерела кваліфікованої робочої сили (наприклад, університету) на базі дослідницьких та виробничих фірм, котрі володіють комплексом спеціальних активів².

Моделі фінансування ДіР у контексті застосовуваних методів відрізняються за країнами. Так, Франція, Люксембург, Швейцарія, Данія, Нідерланди, Австрія та Португалія покладаються переважно на інсти-

¹ Lepori B., Besselar P., Dinger M. Comparing the evolution of national research policies: what patterns of change? *Science and Public Policy*. 2007. Vol. 34. № 6. P. 385. URL: http://www.enid-europe.org/papers/lepori_et_al.pdf

² Клавдиенко В. П. Финансирование рамочных программ научных исследований и технологического развития: опыт стран – членов Европейского Союза. *Финансы и кредит*. 2010. № 31 (415). С. 20–21.

Таблиця 1.14

Частка проектного та інституційного фінансування в загальному обсязі фінансування ДіР, %

Країна	Рік	Фінансування (дані Євростату)		Фінансування (дані PREF)	
		інституційне	проектне	інституційне	проектне
Мальта	2013	–	–	99	1
Італія	2013	–	–	95	5
Франція	2014	93	7	79	21
Естонія	2012	–	–	75	25
Австрія	2013	73	27	72	27
Швейцарія	2014	72	28	72	28
Люксембург	2013	82	18	70	30
Нідерланди	2013	71	29	70	30
Швеція	2013	–	–	69	31
Словенія	2013	–	–	69	31
Литва	2013	–	–	67	33
Німеччина	2013	64	36	64	36
Іспанія	2013	–	–	56	16
Фінляндія	2013	–	–	56	44
Болгарія	2013	–	–	54	46
Данія	2013	–	–	54	46
Португалія	2013	78	22	53	45
Норвегія	2013	54	46	51	49
Греція	2014	50	50	50	50
Великобританія	2013	–	–	47	53
Бельгія	2013	–	–	45	55
Польща	2013	–	–	40	60
Ірландія	2013	32	68	32	68
Латвія	2013	–	–	25	75
Чехія	2013	49	51	21	79
Хорватія	2014	–	–	8	92
Румунія		–	–	–	–
Словаччина		–	–	–	–
Кіпр		–	–	–	–
Угорщина		–	–	–	–

Джерело: *Jonkers K., Zacharewicz T. Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment. European Union, 2016. P. 17. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/9514/download?token=-8JG6aKx>.*

туційне фінансування, тоді як Ірландія, Бельгія, Чехія, Польща, Хорватія понад 50 % державних коштів спрямовують на фінансування проектів (табл. 1.14).

У більшості країн головною сферою інституційного фінансування є сектор вищої освіти (інституційне фінансування університетів посідає важливе місце в загальному інституційному фінансуванні). Однак в окремих країнах (Республіка Корея, Чехія, Бельгія, Польща та Австралія) понад 50 % інституційного фінансування виділяється урядовому сектору. Інституційне фінансування підприємницького сектору – рідкісне явище, що спостерігається в Чехії, Ізраїлі та Австрії (1–6 % загального обсягу фінансування сектору)¹.

Розглянемо особливості фінансування ДіР в окремих країнах.

Німеччина². Згідно з даними Євростату, 64 % державних асигнувань для проведення публічних досліджень у Німеччині надаються у формі організаційного (інституційного) фінансування і 36 % – у формі фінансування проєктів.

Інституційне фінансування (у Німеччині воно ще називається блоковим) спрямовується на задоволення найважливіших фінансових потреб університетів за тематичними напрямками або галузями, які не можуть бути профінансовані із зовнішніх джерел, зокрема на фундаментальні дослідження, тоді як проєктне фінансування – на досягнення конкретної мети з типовими коротко- та середньостроковими часовими горизонтами.

Фінансування освіти й досліджень в університетах значною мірою перейшло до 16 федеральних земель, які мають високу автономію у питаннях освітньої політики. Державне фінансування землями зазвичай складається з трьох можливих процедур.

Інкрементна/дискреційна/неконкурентна частина, яка переважно базується на фінансуванні попереднього року та коригується з урахуванням інфляції. Протягом останніх років такий підхід до фінансування поступово втрачає значення. Зростає кількість земель, котрі застосовують фінансування з використанням формульного підходу, що ґрунтується на індикаторах. Це індикативна частина річного бюджету на науку. Крім того, землі почали запроваджувати загальнодержавні пакти та

¹ *Steen J., van. Modes of Public Funding of Research and Development: Towards Internationally Comparable Indicators. OECD Science, Technology and Industry Working Papers. 2012. 2012/04. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k98ssns1gzs-en.pdf?expires=1511170250&id=id&accname=guest&checksum=954CAB3CDD08284A7B7980CBE4AEB4DF>.*

² *Jonkers K., Zacharewicz T. Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment. European Union, 2016. P. 60–61. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/9514/download?token=-8JG6aKx>.*

окремі цільові угоди як додатковий інструмент розвитку фінансування. Зокрема, останнім часом головним рушієм організаційного фінансування державних ДіР у Німеччині став Пакт досліджень та інновацій (*Pakt fuer Forschung und Innovation*). Початкова угода між федеральним урядом та урядами земель охоплювала 2005–2010 рр. У 2009 р. вона була продовжена на 2011–2015 рр. (“Пакт II”). Пакт досліджень та інновацій щороку збільшував інституційні фонди на 5 % для Німецького науково-дослідницького товариства¹ та ключових позауніверситетських дослідницьких організацій². У грудні 2014 р. федеральний уряд і уряди земель домовились про продовження Пакту досліджень та інновацій до 2020 р. з річним збільшенням бюджету на рівні 3 %.

Фінляндія³. Згідно з даними PREE, бюджетні асигнування на проведення державних досліджень у формі інституційного та проектного фінансування у цій країні становили відповідно 56 та 44 %.

Уже в 1994 р. уряд Фінляндії запровадив угоди про продуктивність із ЗВО. До діючої з 1998 р. конкурсної системи фінансування наукових досліджень, розподіл коштів у рамках якої здійснювався на базі формули, було внесено зміни у 2010 і 2013 рр., тоді як для політехнічних інститутів у 2014 р. введено нову формулу фінансування.

Базове фінансування університетів ґрунтується на формульному підході. До 2010 р. ключовими компонентами системи, у межах якої здійснювалося інституційне фінансування, вважалися: операційні витрати університету за останній рік попереднього періоду виконання угоди; кількість набраних студентів на навчання та інші цілі, зазначені в угодах про продуктивність; асигнування на освіту й наукові дослідження, включаючи аспірантуру, кількість претендентів на отримання наукових ступенів (PhD) та кількість осіб, які фактично одержали науковий ступінь (PhD), асигнування на соціальні послуги, проектне фінансування й число центрів передового досвіду (провідних наукових центрів), що фінансуються з Академії Фінляндії, сума зовнішніх ресурсів.

¹ Німецьке науково-дослідницьке товариство (DFG) є основною організацією, яка фінансує дослідження у ЗВО та бюджетних науково-дослідних інститутах.

² Позауніверситетські дослідницькі організації, а саме Товариство імені Макса Планка, Товариство імені Фраунгофера, Співтовариство імені Гельмгольца і Співтовариство імені Лейбніца – науково-дослідницькі позауніверситетські організації, які фінансуються федерацією і федеральними землями.

³ *Jonkers K., Zacharewicz T. Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment. European Union, 2016. P. 57–58. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/9514/download?token=-8JG6aKx>.*

У формулі, скоригованій у 2013 р., порівняно з формулою, використовуваною у 2010–2012 рр., більший акцент зроблено на якості, ефективності й інтернаціоналізації. Формула фінансування складається з трьох основних частин: освіти, наукових досліджень та інших цілей у галузі освіти й науки. Модель фінансування наукових досліджень враховує бібліометричні показники (рецензовані публікації), кількість присуджених наукових ступенів та інтернаціоналізацію (мобільність) студентів і наукового персоналу.

Змінні в моделях розподілу фінансування для університетів і політехнічних університетів мають різну вагу. Для університетів розподіл фінансування за такими напрямками, як освіта, наукові дослідження та стратегічний розвиток, здійснюється у співвідношенні 41 : 34 : 25 % відповідно¹. Державне фінансування політехнічних інститутів, університетів прикладної науки розподіляється згідно з коефіцієнтом 70–30 % залежно від кількості присуджених наукових ступенів та інших показників ефективності. Цей коефіцієнт застосовується після вирахування частки стратегічного фінансування (2,5 % загального обсягу фінансування). Фінансування освіти й науки розподіляється з урахуванням показників (індикаторів) ефективності. Зазначені індикатори пов'язані з присудженими науковими ступенями, успішністю студентів, результативністю досліджень, фінансуванням зовнішніх досліджень (включаючи Академію наук і ТЕКЕС, інноваційне агентство), рівнем доходів відповідно до контрактів та інтернаціоналізацією (мобільністю студентів).

У 2013 р. частка інституційного фінансування наукових досліджень у ЗВО дорівнювала 42 %. Згідно з новою моделлю фінансування університетів, що ґрунтується на результатах діяльності та якості, державні асигнування на університети (90 % фінансування наукових досліджень у розрізі організаційного фінансування), зокрема на підставі кваліфікацій і кредитів, а також наукових публікацій і фінансування конкурсних проектів (10 % фінансування наукових досліджень у розрізі організаційного фінансування) переглядалися з метою підвищення якості викладання і досліджень.

Аналіз досвіду Німеччини і Фінляндії показав, що кожна модель фінансування ДіР є унікальною та відображає особливості рівня та фази розвитку НІС.

¹ Ця модель стосується державного фінансування університетів. Крім того, у кожного університету є унікальна модель фінансування для внутрішнього моніторингу та розподілу коштів. Крім того, кожний університет має власний набір показників, наприклад, як складову стратегічного моніторингу.

Загалом експерти виокремлюють чотири підходи до розподілу фінансування на науку та дослідження в ЄС¹:

- без оцінки результативності (Болгарія, Греція, Іспанія, Угорщина, Ірландія, Литва, Румунія, Словенія). Фінансування в цій групі країн розподіляється переважно з урахуванням витрат на науку в попередніх періодах (історичний підхід), а також даних освітньої статистики (кількість студентів, випускників тощо), проте не враховує показників, що характеризують результати досліджень;
- з обмеженою оцінкою результативності (Австрія, Німеччина, Нідерланди);
- на підставі формули, що враховує кількісні індикатори та бібліометричні показники (Бельгія, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Хорватія, Польща, Швеція, Словаччина). Серед останніх – кількість публікацій (їх ураховують усі країни цієї групи), імпакт-фактор журналу (беруть до уваги шість країн із дев'яти) та індекс цитування (враховують три країни з цієї групи, а всього сім країн ЄС);
- на основі експертних (якісних) оцінок (Франція, Італія, Латвія, Португалія, Великобританія), які здебільшого також зважають на бібліометричні показники. Винятком є Великобританія, де останні відіграють меншу роль. Натомість країна має давні традиції розподілу фінансування на основі результатів досліджень, котрі визначаються на підставі складної системи рецензування.

За результатами аналізу тенденцій у фінансуванні ДіР ОЕСР визначає такі перспективи його розвитку²:

- попри проблеми з фіскальними балансами, основними джерелами фінансування публічних досліджень у майбутньому залишатимуться кошти національних урядів; бізнес також може зробити фінансовий внесок, закриваючи тим самим окремі прогалини в урядовому фінансуванні, а також стимулюючи взаємодоповнюючі дослідження та беручи на себе частину ризиків;
- з огляду на довгострокові тенденції, найвищу частку бізнес-фінансування й надалі отримуватимуть університети й публічні лабораторії;
- публічно-приватні партнерства залишатимуться стратегічними інструментами політики та допомагатимуть мобілізувати нові джерела

¹ Jonkers K., Zacharewicz T. Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment. European Union, 2016. P. 18–21. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/9514/download?token=-8JG6aKx>.

² OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014. P. 132–133. URL: <http://ifuturo.org/documentacion/Science%20Technology%20and%20Industry%20Outlook%202014.pdf>.

фінансування, що сприятиме пришвидшенню отримання соціально-економічних ефектів та залученню робочої сили та нових ідей в обидва сектори. Посилення участі бізнесу може покращити очікувані ринкові перспективи академічних досліджень, однак зумовить “короткозорість” і запит на негайну віддачу, що негативно позначиться на фінансуванні фундаментальних досліджень;

- вплив і внески благодійності, філантропії та спільних фондів у дослідження лише зростатимуть (передусім в університетську науку), особливо у сфері охорони здоров’я;
- філантропія залишатиметься каталізатором залучення інших донорів, включаючи публічний сектор, до масштабних проєктів, які у протилежному випадку можуть втратити фінансування через високі витрати.

Як зазначали експерти ОЕСР ще в 2012 р., швидкі зміни, зумовлені інноваціями в економіці знань та глобальному світі, змушують університети та публічні дослідницькі установи реформувати й модернізувати управління з метою підвищення ефективності своїх дослідницьких підрозділів та їхньої спроможності адекватно реагувати на потреби і виклики глобального ДіР-простору. В контексті модернізації управління наразі тривають жорсткі дебати щодо рівня автономії ЗВО та НДІ, яку їм необхідно надати для підвищення чутливості до потреб споживачів та впливу на результативність досліджень. Заходи політики в цій сфері спрямовані на збалансування стабільного інституційного фінансування зі справедливою конкуренцією за гранти у сфері ДіР, яка б захочувала до комерціалізації результатів публічних досліджень та поглиблення взаємодії між наукою і бізнесом, а також іншими учасниками НІС та міжнародними стейкхолдерами ¹.

У зв’язку з цим необхідною умовою для розвитку та еволюції НІС є можливість комбінування інструментів підтримки, які б забезпечували гнучкий доступ до фінансів за належного стимулювання досліджень та інновацій. У більшості країн ОЕСР для фінансування ДіР використовуються одразу кілька інструментів прямої та непрямой дії (табл. 1.15).

¹ OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012. P. 177. URL: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewie2LDQovfXAhUEmbQKHS5EDqUQFghDMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.sviluppo.toscana.it%2Ffesrtest%2Fgetfile.php%3Ffilename%3D07_Verso%2Bla%2Bsmart%2BSpecialisation%252F03_Documenti%2Bpoli%2Binnovazi one%2Be%2Bdistretti%2Btecnologici%252F14_OECD%2BScienceTechnology%2Bann%2BIndustry%2BOutlook.pdf&usq=AOvVaw1XZksopZQwP7WRbEpH-u0B

Таблиця 1.15

Інструменти фінансування ДіР у країнах ОЕСР

Інструменти фінансування	Ключові особливості	Приклади країн
Гранти, субсидії	Найпоширеніші інструменти фінансування. Використовуються як сід-фінансування для стартапів та інноваційних МСП. Надаються на конкурсних засадах і, за певних умов, у формі приватного співфінансування. Мають переважно безповоротний характер. Є дискретним інструментом підтримки пропозиції	Субсидії ANR (Аргентина), Головна інноваційна програма для МСП (Німеччина), Фонд ДіР (Ізраїль), Програма інноваційних досліджень малого бізнесу (SBIR – Small Business Innovation Research Program, США)
Позики й кредити	Субсидовані урядом позики. Вимагають певного типу закладних чи гарантій. Мають поворотний борговий характер, але інвестор/кредитор не отримує частки в активах	Novallia (Бельгія), Публічний інвестиційний банк (Франція), Мікрофінанс (Ірландія), Британський бізнес-банк (Великобританія)
Компенсаційні гранти	Вимагається часткова або повна компенсація, іноді у формі роялті. Надаються у формі приватного співфінансування	Компенсаційні гранти для стартапів (Нова Зеландія)
Гарантії за позиками та механізми з розподілу ризиків	Широко застосовуються як інструмент полегшення доступу до фінансування для МСП та стартапів. У разі індивідуальної оцінки позик, можуть сигналізувати ex ante про кредитоспроможність компанії для банку. Часто комбінуються з наданням доповнюючих послуг (інформаційна підтримка, тренінги)	Програма фінансування малого бізнесу (Канада), Схеми спільного гарантування – Sоп-fidi (Італія), Позикова програма 7(a) (США), позики на послуги ДіР (ЄС)
Позабанківське фінансування з участю в боргах чи капіталі	Нові канали фінансування. Інноваційні позикові платформи, позабанківські боргові чи капітальні фонди	Бізнес-фінансове партнерство (Великобританія)
Змішане фінансування	Комбінування кількох інструментів фінансування з варіацією рівня ризику та віддачі, що поєднує елементи боргу й участі в капіталі в одному інструменті. Використовується на останніх стадіях розвитку фірми, є зручним для МСП із належною платіжною дисципліною та профілем із помірним зростанням	Гарантії за змішаними інвестиціями (Австрія), Програма PROGRESS (Чехія), Industrifonden та Fouriertreform (Швеція), Small Business Investment Company (США)
Примітка: джерелне фінансування		
Боргове фінансування		
Боргове фінансування та участь у капіталі		

Продовження табл. 1.15

Інструменти фінансування	Ключові особливості	Приклади країн
Фонди венчурного капіталу та фонди фондів	Фонди, що створюються інституційними інвесторами (банками, пенсійними фондами тощо) для інвестицій у фірми на ранніх стадіях експансії. Мають схильність до збільшення фінансування в менш ризикові стадії бізнес-проектів. Вважаються "тихим" капіталом з огляду на тривалість вкладень (10–12 років). Інвестор отримує частину капіталу (акції)	Impulsa (Колумбія), Seed Fund Vega (Фінляндія), France Investment 2020, Yozma Fund (Ізраїль), Scottish Co-investment Fund (Великобританія)
Учась у капіталі	Надають послуги з фінансування, експертизи, менторства й мережування. Інвестують у формі груп чи мереж компанії на стадії стартапів та раннього зростання	Seraphim Fund (UK), Tech Coast Angels та Common ANGELS (США)
Публічні закупівлі ДІР та інновацій	Створюють попит на технології чи послуги, котрі ще не існують, або таргетують придбання послуг із ДІР (передкомерційні закупівлі ДІР). Надають фінансову підтримку на ранніх стадіях для високо-ризових інноваційних високотехнологічних малих фірм, які мають комерційну перспективу	SBIR-програма (США) та її аналоги (Великобританія)
Консультативні послуги з технологій, розширення програм	Забезпечують поширення й адаптацію до вже наявної технології та сприяють підвищенню абсорбційної спроможності для торгованих фірм (особливо МСП). Надають інформацію, технічну допомогу, консультації й тренінгову підтримку	Manufacturing Extension Partnerships (США)
Інноваційні ваучери	Невеликі кредитні лінії для МСП на придбання послуг від державних провайдерів знань з метою запуску інновацій у бізнес-операціях	Інноваційні ваучери (Австрія, Чилі, Китай, Данія)

Примечание: фінансування

Закінчення табл. 1.15

Інструменти фінансування	Ключові особливості	Приклади країн
Пільги з податку на прибуток	Використовує більшість країн ОЕСР та ЄС у формі прискореної амортизації, податкових вирахувань, податкових знижок та кредитів на ДІР. Непрямі й недискримінаційні інструменти	Податковий кредит SR&ED (Канада), R&D Tax Credit (Франція)
Непряме публічне фінансування	Використовує обмежене коло країн ОЕСР у формі пільгового оподаткування доходів від окремих об'єктів інтелектуальної власності та зменшення суми податків на зарплату наукових співробітників і соціального податку (внеску) на фонд зарплатної плати, який сплачують підприємці	Податкова пільга з ПДФО для іноземних дослідників та ключового персоналу (Данія), звільнення від податку на багатство для бізнес-ангелів (Франція), звільнення від оподаткування пасивних доходів із ПДФО (Нідерланди), патентна скринька (Великобританія, Франція, Люксембург, Нідерланди та ін.), зменшення суми внесків на соціальне страхування співробітників, зайнятих у сфері досліджень, розробок та технологічних інновацій (Іспанія)
Податкові стимули	Пільги з ПДФО та інших податків	

Джерело: OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014. P. 157. URL: <http://ifuturo.org/documentacion/Science%20Technology%20and%20Industry%20Outlook%202014.pdf>.

Важливою тенденцією формування національних моделей фінансування є доповнення традиційних інструментів (грантів, субсидій, податків та участі в капіталі) борговими – позиками, гарантіями, компенсаційними грантами, які не перекладають усі ризики з досліджень на державу, а дають змогу розподілити їх між безпосередніми виконавцями (що підвищує їхню мотивацію до результативного завершення проекту) та їх партнерами – банками, урядом, бізнесом). Серед інструментів публічної підтримки розвинуті країни активно використовують податкові стимули, котрі позитивно впливають на корпоративні інвестиції в ДіР, збільшуючи загальний обсяг останніх, продукованих кожною компанією, і тим самим знижуючи маржинальні витрати.

Узагальнюючи останні тенденції у сфері фінансування науки в країнах ЄС та ОЕСР, слід відзначити такі зміни в публічній політиці:

- активний перехід на моделі “оцінюваного” фінансування науки, що базується на результатах: залежно від рівня НІС критеріями оцінки наукових установ та дослідницьких підрозділів можуть бути як кількісні індикатори, бібліометричні дані, так і якісні експертні оцінки; водночас країни поступово відмовляються від надання фінансування на основі історичних даних за попередні періоди діяльності організацій у сфері освіти чи на підставі прогнозних даних;
- передання всіх організаційних і сервісних функцій від міністерств до уповноважених агенцій, котрі реалізують публічну політику в контексті конкретних пріоритетів та цілей: чіткі фокус і місія спеціалізованих національних агенцій, їхня автономність у частині стратегування й конкурсного розподілу фінансування, варіативність набору та помірно диференційований портфель інструментів фінансування з детальною специфікацією програм;
- урізноманітнення інструментів політики в країнах ОЕСР щодо ДіР та інновацій: поєднується низка основних інструментів фінансування (зокрема гранти, позики, угоди про підтримку, гарантії, субсидії, податкові пільги), що дає змогу якісно таргетувати поведінку різних цільових груп дослідників (публічних/приватних, індивідуальних/командних/групових) і досягати конкретних очікуваних результатів за умови чітко визначених завдань державної політики;
- еволюція комбінацій інструментів стимулювання публічних і приватних ДіР, що свідчить про зміну акцентів у мотивації дослідників та бізнесу – від чистих досліджень до консолідації зусиль для результативного розвитку пріоритетних напрямів науки, техніки та інновацій.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

1. Аналіз моделей фінансування ДіР за джерелами засвідчив їх розмаїття: в одних країнах основна частка інвестицій надходить від бізнесу, в інших – від уряду або із зовнішніх джерел (переважно з європейських фондів). Частка підприємницького сектору в сукупних інвестиціях у ДіР є вищою зазвичай у тих країнах, котрі більшою мірою орієнтовані на забезпечення високого рівня конкурентоспроможності національної економіки.

2. Основними методами державного фінансування ДіР є інституційне й проектне. Такі країни, як Франція, Люксембург, Швейцарія, Данія, Нідерланди, Австрія та Португалія, покладаються здебільшого на інституційне фінансування, тоді як Ірландія, Бельгія, Чехія, Польща, Хорватія понад 50 % державних коштів спрямовують на фінансування проектів.

Заходи політики в цій сфері спрямовані на збалансування стабільного інституційного фінансування зі справедливою конкуренцією за гранти, яка б заохочувала до комерціалізації результатів публічних досліджень та поглиблення взаємодії між наукою і бізнесом, а також іншими учасниками НІС та міжнародними стейкхолдерами.

3. Експерти виокремлюють чотири ключових підходи до розподілу фінансування на науку та дослідження в країнах ЄС: без оцінки результативності; з обмеженою оцінкою результативності; на підставі формули, що враховує кількісні індикатори й бібліометричні показники; на основі експертної (якісної) оцінки.

4. Кінцевим результатом дизайну ефективної моделі фінансування науки є розмаїття урядових програм фінансування (для забезпечення доступу максимальної кількості учасників від науки й бізнесу), широка варіативність напрямів наукових досліджень, підходів і форм підтримки з боку бізнесу, а також прозорість розподілу фінансування на ДіР з боку місцевих громад (за рахунок чітко визначених правил, а не спонтанних і необґрунтованих рішень щодо пріоритетів та масштабу підтримки).

5. Результативність науки обумовлюється не так доступом до джерел та ефективністю використання фінансових ресурсів, як поєднанням зусиль зацікавлених сторін у рамках так званої концепції чотириланкової спіралі (*quadruple helix*), котра передбачає взаємодію уряду (через рамкові умови, моделі та програми фінансування), науки (через спроможність проводити дослідження, незалежність та гнучкість у виконанні поставлених завдань), бізнесу (завдяки спроможності абсорбувати інвестиції, використовувати генеровані наукою інновації, комбінувати кінцеві форми продуктів і послуг для споживачів), а також громад (у випадку донесення своїх потреб до бізнесу й науки завдяки простоті переговорного процесу та ефективності перерозподілу ресурсів).

6. Розвиток систем фінансування науки та освіти в країнах ЄС та ОЕСР характеризується такими тенденціями: а) перехід від фінансування на підставі історичних чи прогнозних даних на моделі “оцінюваного” фінансування, що базується на результатах; при цьому залежно від рівня НІС, критеріями оцінки наукових установ і дослідницьких підрозділів можуть бути як кількісні індикатори, бібліометричні дані, так і якісні експертні оцінки; б) передача всіх організаційних та сервісних функцій від міністерств до уповноважених агенцій, котрі реалізують публічну політику в контексті визначених пріоритетів та цілей; 3) комбінація інструментів політики щодо ДіР та інновацій; 4) упровадження нових схем та інструментів фінансування, таких як конкурсні програми, орієнтовані на результати наукової діяльності, сприяння співпраці з приватним сектором; 5) створення нових центрів передового досвіду й агентств, відповідальних за розподіл ресурсів; 6) збільшення кількості одержувачів фінансування за проектами, відібраними на конкурсних засадах.

7. Як учасник глобального ринку досліджень та інновацій Україна повинна переглянути теперішню модель фінансування, у тому числі в частині: державної політики у сфері досліджень та розвитку; управління трансформаціями сектору ДіР під впливом зовнішніх трендів і внутрішніх умов; спроможності вітчизняної системи ДіР інтегруватися до глобальних ланцюжків вартості та якості й швидко реагувати на потреби споживачів, зокрема в контексті виконання рекомендацій незалежного європейського аудиту національної системи досліджень та інновацій України.

1.6. ПОДАТКОВІ ІНСТРУМЕНТИ СТИМУЛЮВАННЯ ДІР У ЄВРОПІ ТА СВІТІ: ДИЗАЙН ТА ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ

Забезпечення “розумного”, стійкого й інклюзивного економічного зростання в сучасних умовах неможливе без масштабних інвестицій у ДіР. Країни, які через економічні та фінансові труднощі зменшують інвестиції в науку й технології, спрямовуючи заощаджені кошти на розв’язання нагальних проблем, наражаються на ризик поглиблення стагнації економіки. Саме низький рівень витрат на ДіР, на чому наголошується в Доповіді ЮНЕСКО з науки, став однією з причин структурної слабкості господарської системи Європи, недоліків її економічної моделі, що проявилися під час останньої фінансово-економічної кризи¹.

¹ UNESCO Science Report: towards 2030 – Executive Summary. P. 5. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002354/235407e.pdf>.

З метою її подолання в 2010 р. Європейський Союз розробив стратегію розумного, стійкого та інклюзивного економічного зростання (Європа-2020), однією зі складових якої стало створення умов для “розумного” зростання за рахунок підвищення ефективності інвестицій в освіту, дослідження та інновації, а також збільшення валових внутрішніх витрат країн ЄС на ДіР до 3 % ВВП.

Зважаючи на роль ДіР у забезпеченні економічного зростання, відповідні інвестиції нарощують не лише розвинуті країни ЄС і ОЕСР, а й ряд країн Африки та Азії. Причому якщо перші в останні роки зменшували державну участь у витратах на ДіР, то другі – збільшували. Деякі африканські країни прийняли амбітні концепції економічного розвитку до 2020/2030 р., маючи намір реалізувати їх через розвиток науки, технологій та інновацій. Із цією метою, наприклад Кенія, передбачила щорічне спрямування на зазначені цілі до 2 % ВВП та акумулювання цих коштів у Національному дослідницькому фонді¹.

Як зазначалося у підрозділі 1.5, основними інвесторами в здійсненні ДіР у країнах ЄС є підприємницький сектор і держава. Крім державних інвестицій у підготовку наукових кадрів та розвиток науково-дослідної інфраструктури, активізатором приватних інвестицій у ДіР є їх державне стимулювання з використанням податкових важелів.

Передусім зауважимо, чому об'єктом податкового стимулювання в більшості країн є участь підприємницького сектору в проведенні фундаментальних та прикладних досліджень, а також корпоративна науково-дослідна і дослідно-конструкторська діяльність (НДДКР). Зазначене пояснюється тим, що основними суб'єктами проведення фундаментальних та прикладних досліджень є державні науково-дослідні центри, великі корпорації, що мають конструкторські бюро чи науково-дослідні підрозділи, інноваційні організації (які є частиною технологічних чи наукових парків). Якщо державні установи провадять діяльність за рахунок прямого бюджетного фінансування, то для приватних структур, зацікавлених у фундаментальних та прикладних розробках, необхідні податкові стимули². Стимулюючи їх співпрацю з дослідницькими закладами, держава фактично сприяє позитивній динаміці приватних витрат на фундаментальні наукові розробки.

¹ UNESCO Science Report: towards 2030. November 2015. P. 24, 28. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002354/235406e.pdf>.

² Касьянова А. В. Аналіз ефективності податкової підтримки інновацій з урахуванням життєвого циклу. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку* : зб. наук. пр. / відп. ред. О. Є. Кузьмін. Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2012.

Щодо дослідно-конструкторських робіт, то вони частіше фінансуються за рахунок приватного капіталу, який, у принципі, зацікавлений в участі в реалізації інноваційних проектів, котрі дають змогу підвищити рівень конкурентоспроможності продукції і збільшити майбутні прибутки, проте відсутність прибутків на першому етапі й невизначеність щодо майбутніх результатів та термінів окупності інвестицій в інновації стримує активність приватного капіталу й вимагає його мотивації до участі в інноваційній діяльності, передусім через податкове стимулювання.

Надання податкових пільг сприяє: зростанню прибутковості інноваційних проектів (за певних умов використання пільги – єдина можливість зробити проект прибутковим); пришвидшує окупність вкладених інвестицій (надання пільги сприяє тому, що проект окупиться до закінчення життєвого циклу інновацій). Це важливо для залучення якомога більшої кількості суб'єктів господарювання до інноваційної діяльності та забезпечення безперервності процесу.

Зазвичай запровадження податкових стимулів для ДіР та інновацій спрямоване на розв'язання конкретних завдань інноваційної політики:

- стимулювання всіх компаній до проведення ДіР, незалежно від розміру, галузі чи регіону;
- сприяння ДіР у високотехнологічних наукоємних галузях (аерокосмічна, біотехнологія, захист навколишнього середовища);
- заохочення малого й середнього бізнесу до участі в ДіР;
- підтримка нових науково-дослідних компаній на початковій стадії їх становлення;
- стимулювання співробітництва приватних компаній з некомерційними науково-дослідними закладами (університетами, центрами, лабораторіями тощо).

Податкові стимули, застосовувані в усіх країнах, котрі проводять політику податкового стимулювання ДіР та інновацій, поділяються на пільги, що надаються на базі витрат (*input-related R&D tax incentives, expenditure-based R&D tax incentives*), та пільги, котрі надаються на базі доходів (*output-related R&D tax incentives, income-based R&D tax incentives*)¹.

¹ Зазначеного поділу немає у вітчизняних виданнях, втім його використовують у зарубіжних (див.: Fiscal incentives for R&D and innovation in a diverse world / OECD Business and Finance Outlook 2016. 2016. June 09. P. 110. URL: <http://www.oecd.org/daf/oecd-business-and-finance-outlook-2016-9789264257573-en.htm>; Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts R&D / S. Appelt, M. Bajgar, C. Criscuolo, F. Galindo-Rueda ; OECD, France. 2016. 10 September. P. 8. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/r-d-tax-incentives-evidence-on-design-incidence-and-impacts_5jlr8fldqk7j-en).

Перші зменшують величину витрат на ДіР, другі збільшують прибуток від інноваційних продуктів, захищених правами інтелектуальної власності.

На сьогодні податкові стимули, що базуються на витратах, поширені у 29 з 35 країн ОЕСР та 22 із 28 країн ЄС, а також у кількох країнах, котрі не є членами ОЕСР, тоді як стимули, прив'язані до доходів, використовуються обмеженим колом країн (табл. 1.16). З огляду на те, що в українських наукових джерелах останні майже не висвітлювались, наведемо коротку характеристику цього виду стимулів.

Таблиця 1.16

Географія податкових стимулів на ДіР, що надаються країнами ОЕСР та іншими країнами, у 2016 р.

Групи країн	ОЕСР	Країни, які не входять до складу ОЕСР
Країни, де податкові стимули ДіР надаються на базі витрат	Австрія, Бельгія, Чехія, Данія, Іспанія, Франція, Великобританія, Греція, Угорщина, Ірландія, Італія, Латвія, Нідерланди, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Швеція. Австралія, Канада, Чилі, Ісландія, Японія, Південна Корея, Нова Зеландія, Норвегія, Туреччина, США, Ізраїль	Литва, Румунія, Бразилія, Південна Африка, Китай, Російська Федерація. Немає даних по Хорватії та Мальті
Країни, в яких податкової підтримки ДіР на базі витрат немає	Швейцарія, Німеччина, Фінляндія, Люксембург, Мексика, Естонія	Болгарія, Кіпр
Країни, де податкові стимули ДіР надаються на базі доходів	Бельгія, Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Швейцарія, Великобританія, Мальта, Кіпр, Ізраїль, Туреччина	Китай, Колумбія
Країни, в яких податкові стимули на ДіР не застосовуються (did not offer R&D tax incentives (expenditure or income-based))	Естонія, Фінляндія, Німеччина, Мексика	Інформації немає

Складено за даними: Fiscal incentives for R&D and innovation in a diverse world / OECD Business and Finance Outlook 2016. 2016. June 09. P. 110. URL: <http://www.oecd.org/daf/oecd-business-and-finance-outlook-2016-9789264257573-en.htm>; OECD review of national R&D tax incentives and estimates of R&D tax subsidy rates, 2016. Deliverable 3.1: Summary report on tax subsidy rates – core countries (Year 1). Version 12. 2017. September. Project partly funded under Horizon 2020 Programme of the European Commission. P. 6. URL: <http://www.oecd.org/sti/RDTaxIncentives-DesignSubsidyRates.pdf>; Global Research & Development Incentives Group / PwC. 2017. April. P. 8–15. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/tax/pdf/pwc-global-r-and-d-brochure-april-2017.pdf>.

Найпоширенішим їх видом є режим *IP-Box* (Intellectual Property Box regimes), також відомий як *patent box*, *licence box*, *innovation box*, *intangible property box* або *knowledge box* (режими розрізняються за назвами)¹. Ідеться про спеціальний пільговий податковий режим, застосований країнами до доходів від окремих об'єктів інтелектуальної власності. Він дає змогу оподатковувати названі доходи (прибуток) за ефективною ставкою, значно нижчою від стандартної ставки корпоративного податку. Зокрема, ефективна ставка оподаткування становить: у Бельгії – 6,8 %, Франції – 15–15,5, Угорщині – 4,5–9,0, Нідерландах – 5,0, Іспанії – 10, Ірландії – 6,25 %; невисокі ставки діють у Туреччині (10 %), Швейцарії (8,8 %), Ізраїлі (9/16 %), залежно від території, на якій розташована компанія, що здійснює ДіР².

Уперше режим IP-Box уведений в Ірландії в 1970-х роках, пізніше – в таких країнах, як Великобританія, Франція, Люксембург, Нідерланди тощо. На сьогодні він діє в 11 з 28 країн ЄС³. Актуальність режиму спочатку була пов'язана з підтримкою інноваційної діяльності, а сьогодні він широко використовується компаніями в податковому плануванні для переміщення власних нематеріальних активів у низькоподатковій юрисдикції.

Режими IP-Box ОЕСР умовно поділяє на дві групи. Особливістю першої, до котрої належать режими в Бельгії, Нідерландах, Великобританії, є доволі жорсткі правила. Зокрема, режим не застосовується до придбаних об'єктів інтелектуальної власності, тобто таких, які не були розроблені платником податків. Режими другої групи, що діють на Кіпрі, Мальті, у Франції, Угорщині, можуть бути застосовані до ширшого переліку нематеріальних активів⁴.

¹ 5th OECD-NESTI data collection on tax incentive support for R&D expenditures. 2016 OECD-NESTI data collection on tax incentive support for R&D expenditures / OECD Directorate for Science, Technology and Industry. 2016. P. 2. URL: <http://www.oecd.org/sti/oecd-nesti-data-collection-on-tax-incentive-support-for-rd-expenditures.pdf>; Shreyash S. BEPS and beyond BEPS: a brave new world in intellectual property taxation? P. 1. URL: http://fitindia.org/downloads/shreyash_shah.pdf.

² Global Research & Development Incentives Group / PwC. 2017. April. P. 8–15. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/tax/pdf/pwc-global-r-and-d-brochure-april-2017.pdf>.

³ Ibid.

⁴ Evers L. K. Intellectual Property (IP) Box regimes. Tax Planning, Effective Tax Burdens and Tax Policy Options / Directorate General for Internal Policies, European Parliament. 2015. October. P. 7. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/563454/IPOL_IDA\(2015\)563454_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/563454/IPOL_IDA(2015)563454_EN.pdf).

Єдиного перекладу назви режиму IP-Vox немає. Трапляються такі варіанти, як “патентний бокс”, “патентна коробка”, “патентне вікно” тощо. Зазначена назва використовується, оскільки в “коробці” міститься перелік об’єктів інтелектуальної власності, доходи від яких можна оподатковувати за пільговим режимом. Чим більший вміст “патентної коробки” і чим нижча ефективна ставка оподаткування відповідних доходів, тим привабливішою є юрисдикція для різних ІТ-компаній, а також транснаціональних корпорацій. Вміст “коробки” в кожній юрисдикції різний. Наприклад, у Люксембурзі до активів, які підпадають під дію пільгового режиму, належать патенти, товарні знаки, дизайн, домени, авторські права на програмне забезпечення та корисні моделі. Не охоплюються пільговим режимом ноу-хау, формули, авторські права, за винятком програмного забезпечення. Існують також юрисдикції, зокрема Кіпр та Угорщина, де немає обмежень за активами, котрі підпадають під дію пільгового режиму¹.

Інтелектуальна власність завжди посідала одне з центральних місць у міжнародному податковому плануванні. Правильне структурування схем із використанням її об’єктів дає змогу заощаджувати значні суми на податках і надійно захищати активи. Саме тому останнім часом їх пільгове оподаткування стало об’єктом коригування згідно з чинним Планом дій BEPS ОЕСР, спрямованим на боротьбу з розмиванням податкової бази та виведенням прибутку з-під оподаткування.

Для запобігання подальшим зловживанням ОЕСР рекомендовано модифікувати пільгові режими, обмеживши їх застосування виключно об’єктами інтелектуальної власності, у створенні яких безпосередньо брала участь компанія, котра претендує на пільги. Такий підхід отримав назву “модифікований підхід до пов’язаності” (*Modified Nexus Approach*). Країни, де передбачено пільговий податковий режим для інтелектуальної власності, зобов’язалися привести своє внутрішнє законодавство в повну відповідність із “модифікованим підходом до пов’язаності” до 30 червня 2016 р.

Останнім часом більшість країн Європи вже внесли зміни до аналогічних режимів згідно з вимогами Заходу 5 Плану дій BEPS, які стосуються таких аспектів:

¹ Innovation, patent location and tax planning by multinationals / O. B. Skeie, A. Johansson, C. Menon, S. Sorbe. ECO/WKP(2016)84. 2017. P. 14. URL: <http://www.oecd.org/eco/Innovation-patent-location-and-tax-planning-by-multinationals.pdf>; Shreyash S. BEPS and beyond BEPS: a brave new world in intellectual property taxation? P. 1. URL: http://fitindia.org/downloads/shreyash_shah.pdf.

- *Nexus approach* – пільги для доходів від об'єктів інтелектуальної власності надаються тільки в разі, якщо компанія – одержувач пільги здійснила значні ДіР щодо такого об'єкта інтелектуальної власності в цій юрисдикції;
- дохід (прибуток), котрий є об'єктом пільгового оподаткування, повинен розраховуватися за спеціальною формулою, однією зі складових якої є витрати на ДіР;
- об'єкти інтелектуальної власності, що підпадають під дію пільгового режиму, – лише патенти та аналогічні об'єкти (включаючи права на програмне забезпечення, а також, у окремих випадках, на об'єкти, котрі є “неочевидними, корисними й новими”);
- аутсорсинг ДіР: мають бути встановлені обмеження щодо частки витрат на ДіР, відданих на аутсорсинг підрядникам – непов'язаним особам; зазначені витрати взагалі не повинні враховуватися.

Податкові стимули для ДіР та інновацій надаються при сплаті податку на прибуток корпорацій, податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), передусім із доходів, отриманих у формі заробітної плати¹, внесків на соціальне страхування, податків на землю та майно тощо. Проте найпоширенішими є пільги з корпоративного податку, до яких належать: прискорена амортизація; знижки (*allowances*) (податкова знижка на ДіР / дослідницька знижка), вирахування (*deductions*), кредити (*credits*) (податковий кредит на ДіР / дослідницький кредит). Використання податкових пільг на ДіР має кілька основних цілей: підвищення загального рівня відповідних витрат, а також перерозподіл (зміна структури) витрат на ДіР (переорієнтація з короткострокових дослідницьких програм на більш ризиковані довгострокові програми).

Спеціальні режими амортизації основних засобів, пов'язаних із ДіР, спрямовані на стимулювання придбання капітальних активів, необхідних для науково-технічної діяльності. Їх застосування дає можливість списувати вартість придбаних основних засобів за підвищеними ставками в перші роки їх використання й зменшувати завдяки цьому в певні періоди оподатковуваний прибуток підприємства.

Податкова знижка на витрати в ДіР, як і податкове вирахування, котре в англомовній літературі розглядається як один із різновидів податкових

¹ У збірниках ОЕСР використовується термін “пільги із податків із заробітної плати або податків у джерела виплати” (*income tax withholding incentives*). Див.: *Worldwide R&D Incentives Reference Guide / EY. 2017. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_R_and_D_Incentives_Reference_Guide_2017/\\$FILE/Worldwide-R-%20D-Incentives-Reference-Guide-2017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_R_and_D_Incentives_Reference_Guide_2017/$FILE/Worldwide-R-%20D-Incentives-Reference-Guide-2017.pdf)*.

стимулів, передбачає право підприємств зменшувати прибуток до оподаткування (податкову базу) на певний відсоток вказаних витрат. Водночас слід розрізнити врахування витрат на ДіР у складі витрат платника податку при визначенні об'єкта й бази податку на прибуток корпорацій (підприємств) і податкове вирахування та податкову знижку на витрати у ДіР як відмінні за назвою, проте фактично тотожні податкові пільги.

При з'ясуванні їхніх відмінностей варто зважати на те, що в багатьох податкових системах існують певні обмеження на врахування витрат на ДіР при визначенні об'єкта й бази податку на прибуток. Наприклад, в Україні до впровадження нового механізму визначення об'єкта податку на прибуток підприємств з урахуванням податкових різниць бралися до уваги витрати (крім тих, що підлягають амортизації), пов'язані з науково-технічним забезпеченням господарської діяльності, на винахідництві і раціоналізацію господарських процесів, проведення дослідно-експериментальних та конструкторських робіт, виготовлення та дослідження моделей і зразків, пов'язаних з основною діяльністю платника податку, витрати з нарахування роялті та придбання нематеріальних активів (крім тих, що підлягають амортизації) для їх використання в господарській діяльності платника податку (пп. 140.1.2 ст. 140)¹. Таким чином, не враховувалися витрати на наукові дослідження, на дослідно-експериментальні та конструкторські роботи, не пов'язані з основною діяльністю платника податку на прибуток підприємств, а також витрати, що підлягають амортизації (точніше останні входили до складу витрат на амортизацію відповідно до її норм). Натомість податкова знижка надається, по-перше, додатково до звичайного вирахування витрат на ДіР під час обчислення оподаткованого прибутку; по-друге, на обсяг кваліфікованих витрат; по-третє, нерідко вона дає змогу зменшити базу податку на прибуток підприємства у більшому обсязі, ніж його фактичні витрати на ДіР. Зазначений ефект досягається завдяки встановленню ставки податкової знижки в розмірі понад 100 %.

На відміну від податкової знижки, податковий кредит на ДіР передбачає зменшення не бази, а зобов'язань підприємства з податку на прибуток в обсязі, еквівалентному частці витрат поточного податкового періоду, що були спрямовані на фінансування інвестиційних проектів чи ДіР. Податкові кредити надаються:

- у розмірі, не більшому за величину зобов'язань із податку. Це так звані невідшкодовувані кредити (*nonrefundable credits*);

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20130203>.

– у повному обчисленому розмірі із заліком податкових зобов'язань поточного періоду й відшкодуванням частини кредиту, що перевищує ці зобов'язання, в майбутніх періодах. Це відшкодовувані податкові кредити (*refundable credits*).

Податковий кредит стає таким, що “підлягає сплаті” або відшкодується (*becomes “payable” or refundable*), коли будь-яке його перевищення над податковим зобов'язанням може бути виплачене повністю або частково платнику податків¹. Відшкодування є особливо корисним для молодих, інноваційних фірм на етапі інвестування в розроблення і запуск своєї продукції. Потенційним недоліком таких норм є ймовірне їх використання фірмами, котрі мають можливість перенесення свого прибутку в інші юрисдикції.

Для визначення сум як податкової знижки, так і кредиту застосовуються аналогічні методи розрахунку – об'ємний та прирістний. Об'ємний метод передбачає визначення суми пільги, котру отримує підприємство, як частки від обсягу здійснених витрат (бази). Тобто ця сума виражається як сума витрат на ДіР, помножена на ставку пільги. Зазвичай ставка встановлюється в законодавчому порядку на визначені види витрат. Отримана сума у випадку податкової знижки вираховується з оподаткованого прибутку, податкового кредиту – із суми податку на прибуток до сплати. Згідно з методом приросту абсолютна сума пільги залежить від приросту в звітному податковому періоді відповідних витрат підприємства порівняно з базовим періодом (або середнім рівнем за певний період). Це означає, що підприємство отримує пільгу в разі досягнення приросту вказаних витрат порівняно з попереднім або базовим періодом. Сума пільги визначається як різниця між обсягом фактичних витрат і витрат, здійснених у базовому періоді, помножена на встановлену ставку.

Обидва методи розрахунку податкових пільг мають переваги та недоліки. З точки зору впливу пільги на динаміку інноваційних процесів, дієвішим є прирістний податковий кредит, оскільки стимулює нарощування витрат на ДіР. Однак він складніший в обчисленні як для підприємців, так і для уряду. Ця форма податкового кредиту вигідніша компаніям, проекти яких перебувають на стадії нарощування дослідницьких

¹OECD review of national R&D tax incentives and estimates of R&D tax subsidy rates, 2016. Deliverable 3.1: Summary report on tax subsidy rates – core countries (Year 1). Version 12. 2017. September. Project partly funded under Horizon 2020 Programme of the European Commission. P. 6. URL: <http://www.oecd.org/sti/RDTaxIncentives-DesignSubsidyRates.pdf>.

витрат, тобто вона найоптимальніша для стимулювання новостворених компаній малого та середнього бізнесу. Якщо ж витрати на ДіР високі, але стабільні, компанія позбавлена права користуватися такою пільгою. Великі компанії зі значними обсягами витрат на наукові дослідження віддають перевагу об'ємному податковому кредиту. Проте ця форма дорожча для уряду, оскільки заявки на податковий кредит подають і ті компанії, котрі за будь-яких умов проводили б наукові дослідження (в цьому разі уряд просто частково компенсує компаніям їх витрати на ДіР). Доволі поширеною практикою є застосування змішаної форми дослідницького податкового кредиту.

Використання та наслідки надання податкових пільг на ДіР істотною мірою визначаються тим, чи запроваджуються вони на постійній або тимчасовій основі. Зокрема, більшість схем податкової підтримки спочатку розглядалися як тимчасові заходи. Наприклад, Сполученими Штатами ще в 1986 р. введено податковий кредит на ДіР (дослідницький кредит), який передбачалося використовувати протягом обмеженого терміну. Втім положення законодавства, які регламентували його надання, після 17 змін і доповнень, з 2016 р. були закріплені як постійні. Фінляндія, що запровадила нову схему податкових пільг на ДіР тимчасово (на 2013–2014 рр.), наразі поступово припиняє її застосування.

Окремі країни доповнюють стандартний перелік податкових інструментів стимулювання іноваційної діяльності додатковими пільгами, котрі, з певними обмеженнями, надаються компаніям із низьким прибутком або взагалі збитковим, передбачаючи перенесення податкових пільг на майбутні періоди (табл. 1.17) або навіть дозволяючи компенсацію податковими органами необхідних для сплати компаніями протягом певного періоду податкових платежів. Більшість країн об'єднує можливість перенесення податкової пільги на ДіР на майбутнє із загальним порядком перенесення збитків на майбутнє. Однак Австрія, Нідерланди та Великобританія одразу виплачують грошову компенсацію з метою збільшення ліквідності компанії, а Італія забороняє будь-яке перенесення на майбутнє.

Стимулювання іноваційної діяльності у приватному секторі здійснюється також через зменшення витрат на заробітну плату для наукового персоналу. Для цього використовується такий інструмент, як податковий зарплатний дослідницький кредит. Механізм дії – зменшення суми податків на зарплату наукових співробітників і соціального податку на фонд заробітної плати, який сплачують підприємці. У певних країнах така пільга може бути окремим випадком податкового дослідницького

Таблиця 1.17

Підхід до невикористаних пільг у країнах ОЕСР, ЄС та інших країнах у 2016 р.

Показник	Характеристика
<i>Перенесення невикористаних пільг на майбутні періоди</i>	
3–5 років	Бельгія (податковий кредит на ДіР), Чехія, Франція (для великих компаній), Греція, Польща, Словаччина, Словенія, Китай, Південна Корея
6–10 років	Португалія, Румунія, Російська Федерація (податкова знижка на ДіР)
14–20 років	Угорщина (податковий кредит на ДіР), Іспанія (невідшкодовуваний податковий кредит), США, Канада
Термін перенесення не визначений	Бельгія (податкова знижка на ДіР), Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Великобританія, Австралія, Туреччина, Чилі, Південна Африка
<i>Можливість відшкодування</i>	
МСП та великі підприємства	Австрія, Бельгія, Данія, Ірландія, Іспанія, Великобританія, Ісландія, Норвегія, Нова Зеландія
Тільки МСП	Франція, Австралія, Канада
<i>Немає положення щодо відшкодування та перенесення на майбутні періоди</i>	
Угорщина (податкова знижка на НДДКР), Японія, Бразилія, Російська Федерація	

Примітка. Інформацію отримано на базі відповідей представників країн зі збірки даних ОЕСР за 2016 р. стосовно податкової підтримки витрат на ДіР. Наведені дані обмежені податковими стимулами ДіР, що надаються для підприємницького сектору на базі витрат (немає даних, які стосуються прискореної амортизації) та не охоплюють регіональні й надані на базі доходів податкові стимули. Немає інформації щодо Хорватії, Мальти та Ізраїлю.

Складено за: OECD, R&D Tax Incentive Indicators. February 2017. URL: <http://oe.cd/rntax>.

кредиту: коли кваліфіковані витрати на ДіР, що є базою для розрахунку пільги, визначаються тільки на основі зарплати наукового персоналу. Застосовуються й інші форми податкових пільг, наприклад, звільнення частини витрат на заробітну плату дослідників від оподаткування. Кошти, що вивільнюються внаслідок застосування вказаних пільг, можуть бути спрямовані на покриття інших кваліфікованих поточних або капітальних витрат. Податкові стимули за зарплатними податками та внесками на соціальне страхування надаються в семи країнах ОЕСР та Російській Федерації. Приміром, у Бельгії застосовується часткове

звільнення зарплати висококваліфікованого персоналу (в законодавстві прописано вимоги до нього, зокрема наявність наукового ступеня PhD) від сплати ПДФО. Ставку цього звільнення ще в 2013 р. збільшено із 75 до 80 %. Таким чином, роботодавці зобов'язані перерахувати лише 20 % загальної суми ПДФО за співробітників, що займаються інноваційною дослідницькою діяльністю, та можуть зберегти решту 80 % для використання компанією¹.

У багатьох країнах паралельно застосовується не одна, а кілька податкових пільг для стимулювання розвитку науки та інновацій. Наприклад, у **Ірландії** система передбачених законодавством податкових стимулів включає такі пільги²:

- податкове вирахування: витрати на ДіР підлягають вирахуванню в році, в якому вони були здійснені;
- податковий кредит на ДіР. Додатковий податковий кредит на ДіР у розмірі 25 % кваліфікованих витрат підлягає вирахуванню при сплаті зобов'язань із корпоративного податку за встановлений період. Метод розрахунку кредиту – об'ємний. Невикористані податкові пільги на ДіР можуть бути відшкодовані готівкою;
- податковий кредит для ключових співробітників. Застосування цієї пільги дає змогу компанії винагороджувати тих співробітників, задіяних у ДіР, чия частка в розробленні “концепції чи створенні нових знань, продуктів, методів і систем” становить не менше 50 % у відповідному звітному періоді. Компанія може розподіляти частину податкових кредитів на ДіР, котрі застосовуються з метою зниження зобов'язань із корпоративного податку, на користь таких ключових співробітників;
- 25-відсотковий податковий кредит на витрати на будівництво або реконструкцію будівлі чи споруди, що використовується для діяльності у сфері ДіР;
- прискорена податкова амортизація капітальних активів, які застосовуються в наукових дослідженнях;

¹ Worldwide R&D Incentives Reference Guide / EY. 2017. P. 26. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_R_and_D_Incentives_Reference_Guide_2017/\\$FILE/Worldwide-R-%20D-Incentives-Reference-Guide-2017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_R_and_D_Incentives_Reference_Guide_2017/$FILE/Worldwide-R-%20D-Incentives-Reference-Guide-2017.pdf).

² Global Research & Development Incentives Group / PwC. 2017. April. P. 8–15. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/tax/pdf/pwc-global-r-and-d-brochure-april-2017.pdf>; Worldwide R&D Incentives Reference Guide / EY. 2017. P. 110–116. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_R_and_D_Incentives_Reference_Guide_2017/\\$FILE/Worldwide-R-%20D-Incentives-Reference-Guide-2017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_R_and_D_Incentives_Reference_Guide_2017/$FILE/Worldwide-R-%20D-Incentives-Reference-Guide-2017.pdf).

– “комплекс розвитку знань”. Пільговий режим оподаткування об’єктів інтелектуальної власності, наслідком застосування якого є оподаткування прибутку, одержуваного від кваліфікованих активів, за ефективною ставкою корпоративного податку в розмірі 6,25 %. Основні категорії кваліфікованих активів – патенти (включаючи патенти, котрі очікують на розгляд) та програмне забезпечення, захищене авторськими правами. Пільга є 50-відсотковим податковим вирахуванням із кваліфікованого прибутку, що й забезпечує отримання зазначеної ефективною ставки податку в розмірі 6,25 %.

Специфічні схеми податкового стимулювання ДіР, суттєво оновлені останнім часом, застосовуються в **Нідерландах**¹:

- податковий кредит на ДіР, котрий у 2017 р. може надаватись у таких формах:
 - а) для суб’єктів ДіР (підприємств): кредит становить 32 % для перших 350 тис. євро кваліфікованих витрат на зарплату співробітників, задіяних у ДіР, а також інших витрат на ДіР. Для витрат на зарплату працівників, а також інших витрат, що перевищують 350 тис. євро, ставка кредиту дорівнює 16 %;
 - б) стартапи мають право на підвищений рівень відрахувань у розмірі 40 % витрат на оплату праці персоналу, задіяного в ДіР, та інших витрат на ДіР;
 - в) для інших витрат (наприклад, на сировину, постачання дослідних зразків (прототипів), інвестиції в обладнання) платники податків можуть розрахувати суму податкового кредиту, обравши один із двох підходів: на основі фіксованої суми або фактичних витрат;
- інноваційний бокс. Оподаткування відповідних доходів від ДіР здійснюється за ефективною ставкою 5 %, замість фактично діючої ставки корпоративного податку в розмірі 25 %. Збитки вираховуються за законодавчо встановленою ставкою 25 %, утім майбутній прибуток обкладатиметься податком за такою ставкою відносно суми збитків, пов’язаних з ДіР та віднесених до інноваційного боксу. Законодавство з регламентації застосування режиму інноваційного боксу останнім часом було змінено з метою приведення його у відповідність із Заходом 5 Плану дій BEPS; внесені

¹ Worldwide R&D Incentives Reference Guide / EY. 2017. P. 176–182. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_R_and_D_Incentives_Reference_Guide_2017/\\$FILE/Worldwide-R-%20D-Incentives-Reference-Guide-2017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_R_and_D_Incentives_Reference_Guide_2017/$FILE/Worldwide-R-%20D-Incentives-Reference-Guide-2017.pdf).

зміни набрали чинності з 1 січня 2017 р. Використання режиму інноваційного боксу 2016 р. дозволено до 1 липня 2021 р. (за дотримання певних умов);

- одночасна повна амортизація нематеріальних активів для цілей ДіР. Самостійно розроблені нематеріальні активи повністю амортизуються в момент їх реалізації замість амортизації протягом усього життєвого циклу;
- податкове вирахування на ДіР. Фіксоване вирахування (*lump-sum deduction*), що надається для фізичних осіб – підприємців, котрі провадять діяльність у сфері ДіР, становить 12 522 або 18 786 євро (суми, встановлені на 2017 р.) упродовж перших п'яти років підприємницької діяльності.

Крім податкових, у Нідерландах передбачено неподаткові стимули для ДіР:

- інноваційний кредит. Підприємствам, насамперед МСП, надається можливість отримання прямих кредитів на “ризиковані” проекти, що є технологічно інноваційними й унікальними для Нідерландів. Кредит є ризиковим, тому підлягає погашенню лише за умови успішного виконання проекту. Зокрема, малі компанії можуть претендувати на кредит у розмірі 45 %, середні – 35, великі – 25 % суми витрат. Максимальний розмір кредиту – 10 млн євро. Кваліфіковані витрати на розробки охоплюють, зокрема, витрати на оплату праці, матеріали, амортизацію, аутсорсинг, транспорт і оформлення патентних заявок;
- грошові гранти в межах партнерських відносин між державними й приватними структурами або інвесторами. Грошові гранти в розмірі 40 % доступні щодо приватних інвестиційних витрат у межах суми до 20 тис. євро та в розмірі 25 % – у частині перевищення зазначеної суми. Для отримання фінансування грошовий грант має бути інвестований у проект ДіР у рамках партнерства.

Найпоширенішими формами податкового стимулювання витрат на ДіР є податковий кредит і податкова знижка. Розглянемо основні елементи механізму їхнього функціонування, що особливо важливо з точки зору перспектив їх запровадження в Україні.

Види робіт (діяльності), які можуть вважатися ДіР для цілей оподаткування (надання права на податкову пільгу). В ОЕСР основним методологічним документом, у якому визначено ключові терміни, а також витрати, що можуть бути зараховані до витрат на ДіР, є Керівництво Фраскаті. Згідно з Керівництвом, ДіР – творча діяльність на

систематичних засадах із метою збільшення обсягу знань (враховуючи знання про людину, природу й суспільство), а також пошуку нових сфер їх застосування. До ДіР належать фундаментальні, прикладні дослідження, а також експериментальні (дослідно-конструкторські) розробки.

Фундаментальними (*basic research*) вважаються експериментальні або теоретичні дослідження, спрямовані насамперед на здобуття нових знань основоположного характеру, без будь-якої конкретної мети щодо їх практичного застосування. Прикладні дослідження (*applied research*) – оригінальні роботи, метою яких є отримання нових знань; на відміну від фундаментальних, вони спрямовані переважно на реалізацію конкретних практичних цілей або завдань. Експериментальні розробки (*experimental development*) – систематичні роботи, котрі базуються на знаннях, набутих у результаті наукових досліджень і практичного досвіду, та зумовлюють продукування додаткових знань, спрямованих на виробництво нових продуктів або впровадження нових процесів чи на вдосконалення наявних продуктів чи процесів¹.

У законодавстві більшості країн ОЕСР міститься загальне посилання на визначення ДіР, наведені в Керівництві Фраскаті, або такі визначення є відправною точкою при розробленні національного податкового законодавства в окресленій сфері, котре може містити положення щодо змісту й складу ДіР, відмінні від наведених у Керівництві. Про ці відмінності свідчать дані табл. 1.18, складеної на базі відповідей країн ОЕСР, зібраних під час щорічних опитувань. Однак у такій країні, як Австрія, законодавство про податкові стимули щодо ДіР посилається безпосередньо на Керівництво Фраскаті, а Австрійський фонд сприяння дослідженням, який відповідає за моніторинг податкової підтримки ДіР, використовує Керівництво саме для оцінювання змісту ДіР у проекті.

Конкретні вимоги до видів робіт, які можуть вважатися науково-дослідними і дослідно-конструкторськими для цілей оподаткування, розглянемо на прикладі двох країн – Ірландії та Великобританії. Так, у **Ірландії** для отримання податкового кредиту діяльність організації повинна:

- бути систематично дослідницькою або експериментальною;
- провадитися в певній галузі науки або технологій (тільки природничі науки, інженерна справа і технології, медичні та сільськогосподарські науки);

¹ Frascati Manual 2015. Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. 2015. October 08. P. 44–45. URL: <http://www.conicyt.cl/wp-content/uploads/2014/07/Manual-Frascati-2015.pdf>.

Визначення складу ДіР для податкових цілей у країнах ОЕСР, ЄС та інших, 2016 р.

Види ДіР	Країни, де певні види досліджень і розробок не включені до ДіР	Країни, щодо яких немає інформації
Фундаментальні дослідження	Румунія, Ісландія, Норвегія	Нова Зеландія
Прикладні дослідження	–	Словенія, Нова Зеландія
Експериментальні дослідно-конструкторські розробки	–	Нова Зеландія
Інші види діяльності, що підпадають під визначення ДіР	Країни, в яких ці види діяльності віднесені до ДіР	Країни, щодо яких немає інформації
Інші види діяльності у сфері науки та технологій	Бельгія, Франція, Греція, Латвія, Нідерланди, Польща, Португалія, Словенія, Іспанія, Бразилія, Канада, Чилі, Китай, Республіка Корея, Норвегія, Російська Федерація, Південна Африка, Туреччина	Угорщина, Румунія, Словаччина, Нова Зеландія, Туреччина
Інші види інноваційної діяльності	Бельгія, Франція, Словенія, Іспанія, Китай, Японія, Республіка Корея, Російська Федерація, Південна Африка, Туреччина	Угорщина, Польща, Румунія, Словаччина, Норвегія, Нова Зеландія,
Сфера досліджень та розробок	Країни, в яких дослідження та розробки в названих сферах не віднесені до ДіР	Країни, щодо яких немає інформації
Природничі науки і техніка	–	–
Соціальні й гуманітарні науки	Ірландія, Нідерланди, Словаччина, Великобританія, Ісландія, Австралія, Канада, Китай, Японія, Південна Африка, Туреччина, США	–

Складено за: R&D Tax Incentive Indicators / OECD. 2017. February. URL: <http://oe.cd/rdtax>.

- включати одну або більше таких категорій ДіР: фундаментальні дослідження; прикладні дослідження, дослідно-конструкторські розробки;
- бути орієнтованою на отримання наукових чи технологічних досягнень;
- спрямовуватись на усунення наукових або технологічних прогалин¹.

¹ Revenue Guidelines for Research & Development Tax Credit. Updated March 2015. URL: <http://www.revenue.ie/en/tax/ct/research-development.html>.

У **Великобританії** на податкову пільгу можуть претендувати науково-дослідні й дослідно-конструкторські розробки (проекти)¹:

- орієнтовані на досягнення прогресу в науці й технологіях, де наукою вважається систематичне вивчення природи та поведінки фізичного й матеріального всесвіту, тоді як робота в галузі мистецтва, гуманітарних і суспільних наук, включаючи економіку, не розглядається як наука для цілей оподаткування, а технологією – практичне застосування наукових принципів і знань;
- результатом яких є безпосередній внесок у досягнення прогресу в науці й технологіях через подолання наукової і технологічної невизначеності;
- певні кваліфіковані побічні (непрямі) дії, пов'язані з проектом. Інші дії, ніж кваліфіковані побічні, котрі безпосередньо не сприяють подоланню наукової або технологічної невизначеності, не є ДіР.

Прогрес у науці й технологіях означає прогрес у знаннях чи можливостях у сфері науки та технологій загалом (а не лише в рівні власних знань або можливостей компанії, котра здійснює ДіР), у тому числі помітне поліпшення певного процесу, матеріалу, продукту або послуги внаслідок наукових чи технологічних змін. У визначенні дефініції “помітне поліпшення” в Керівництві з умов застосування податкових пільг на НДДКР Міністерства підприємництва, інновацій і ремесел Великобританії наголошується на тому, що таке поліпшення має бути чимось більшим, ніж незначна або звичайна модернізація, та являти собою щось, що було б у цілому визнане справжнім і нетривіальним покращанням компетентним професіоналом, котрий працює в цій галузі.

Проект, який визнається ДіР для цілей оподаткування, може бути спрямований на:

- підвищення загального рівня знань або можливостей у царині науки і технологій;
- створення процесу, матеріалу, пристрою, продукту або послуги, що включає або являє собою підвищення загального рівня знань чи можливостей у сфері науки і технологій;
- забезпечення помітного поліпшення відомого процесу, матеріалу, пристрою, продукту або послуги внаслідок наукових чи технологічних змін;

¹ Guidelines on the Meaning of Research and Development for Tax Purposes / Department for Business, Innovation & Skills. Issued 5 March 2004, updated 6 December 2010. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/71260/bis-10-1393-rd-tax-purposes.pdf.

– використання науки або технології для повторення ефекту наявного процесу, матеріалу, пристрою, продукту чи послуги в новому або значно вдосконаленому аспекті (наприклад, виробництво продукту, що має такі самі технічні характеристики, як відомі аналогічні моделі, але принципово іншим способом).

Незважаючи на зазначене, на отримання податкової пільги все ще можуть претендувати науково-дослідні й дослідно-конструкторські проекти в таких ситуаціях:

- ряд компаній працює “на лезі ножа” в тій самій сфері й здійснює подібну роботу незалежно;
- робота виконана, проте її результати загалом не відомі, оскільки становлять комерційну таємницю, й інша компанія повторює роботу;
- відомо, що певний прогрес у науці чи технології досягнутий, але деталі того, яким чином це зроблено, не є легкодоступними.

Водночас звичайний аналіз, копіювання або адаптація наявного процесу, матеріалу, пристрою, продукту або послуги не вважатимуться прогресом у загальних знаннях чи можливостях, навіть якщо це може бути абсолютно новим для компанії або проваджуваної нею комерційної діяльності.

Побічна діяльність, яка вважається безпосереднім внеском у ДіР, охоплює:

- діяльність зі створення чи адаптації програмного забезпечення, матеріалів або обладнання, необхідних для подолання наукової чи технологічної невизначеності, за умови, що програмне забезпечення, матеріали або обладнання створені чи адаптовані виключно для використання в ДіР;
- наукову або технологічну діяльність із планування;
- наукове або технологічне проектування, тестування та аналіз, котрі проводяться для розв’язання наукової або технологічної проблеми.

Діяльність, що не є безпосереднім внеском у подолання наукової чи технологічної невизначеності, а отже, не належить до ДіР, охоплює комерційну й фінансову діяльність, необхідну для здійснення інновацій; роботу з розвитку ненаукових або нетехнологічних аспектів нового чи помітно поліпшеного процесу, матеріалу, пристрою, продукту або послуги; виробництво й поширення товарів і послуг; управління та інші допоміжні послуги; допоміжні послуги загалом (такі як транспортування, зберігання, чистка, ремонт, технічне обслуговування та безпека); кваліфіковану непрямую діяльність.

Витрати на ДіР, які дозволяється приймати до вирахування при обчисленні суми податкової пільги. Перед запровадженням фіскальних стимулів необхідно розв'язати проблему чіткого визначення кваліфікованих витрат, котрі можуть класифікуватись як витрати на ДіР. У Керівництві Фраскати до них віднесено: поточні (оплата праці персоналу, задіяного в ДіР, та інші поточні витрати) і капітальні (земля й будівлі, машини та обладнання, капіталізоване програмне забезпечення, інші продукти інтелектуальної власності) витрати¹. Згідно з Керівництвом, до інших поточних витрат належать витрати на закупівлю матеріалів і сировини, а також такі некапітальні витрати, як оплата комунальних послуг, придбання наукової літератури, інформаційних матеріалів, оплата доступу до баз даних наукових бібліотек чи інформації наукових спільнот. Окрім того, до них відносять низку адміністративних витрат на оплату поштових, телекомунікаційних послуг, на страхування, охорону, технічну підтримку комп'ютерів тощо. Разом із тим до поточних витрат не включається виплата процентів за користування кредитними ресурсами, навіть якщо залучені кошти були повністю спрямовані на ДіР.

Загалом Керівництво Фраскати надає детальні інструкції щодо того, які витрати варто зараховувати до витрат на ДіР у податкових цілях (так звані *qualified R&D expenditures*). Як зазначалося, є країни, котрі з метою визначення кваліфікованих витрат прямо посилаються на цей документ, інші роблять посилання з доповненнями, а деякі запровадили власні правила їх визначення.

Зокрема, законодавством Великобританії до *кваліфікованих* віднесено такі види витрат²:

1. *Витрати на персонал.* До заявки на отримання пільги може бути включена частина витрат на працевлаштування осіб, які беруть пряму чи опосередковану участь у науково-дослідній діяльності. У межах цієї категорії можуть бути враховані лише витрати,

¹ Frascati Manual 2015. Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. 2015. October 08. P. 112–121. URL: <http://www.conicyt.cl/wp-content/uploads/2014/07/Manual-Frascati-2015.pdf>.

² Which expenses qualify as R&D expenditure? URL: <https://rndtax.co.uk/qualifying-rd-expenditure/>; 2017 Survey of Global Investment and Innovation Incentives. 2017. March. P. 178. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/Tax/us-tax-surveyof-global-investment-and-innovation-incentives.pdf>.

пов'язані з оплатою праці, наприклад, заробітна плата, бонуси, пенсійні внески та внески на соціальне страхування в частині їх сплати роботодавцями. Дивіденди, сплачені власним менеджером, не враховуються під час обчислення податкової пільги на ДіР.

2. *Витрати на оплату праці позаштатних працівників, залучених до виконання ДіР.* Такі витрати не повинні перевищувати 65 % загальної суми витрат, здійснених у зв'язку із залученням зазначених працівників, за винятком випадків, коли постачальник персоналу (Агентство) є пов'язаною особою.
3. *Витрати на оплату праці субпідрядників.* Ці витрати не мають перевищувати 65 % суми витрат на ДіР, пов'язаних із залученням субпідрядників, за винятком випадків, коли у відносини субпідряду вступають пов'язані особи. Право на врахування пов'язаних зі здійсненням ДіР 65 % витрат на субпідряд без жодних додаткових обмежень надається лише МСП. Великі компанії можуть претендувати на субпідрядні витрати, лише якщо вони сплачуються на користь університетів, органів охорони здоров'я, благодійних, науково-дослідних організацій, фізичних осіб або партнерств фізичних осіб.
4. *Витратні матеріали та програмне забезпечення.* Витрати на програмне забезпечення або витратні матеріали, що використовуються в процесі ДіР, не можуть бути включені до заявки щодо надання права на отримання податкових пільг, якщо є частиною продукту, котрий проданий або в інший спосіб переданий під час звичайної діяльності. До цієї групи витрат відносять також *витрати на комунальні послуги* (електроенергію, воду, паливо), що використовуються безпосередньо під час проведення ДіР, окрім телекомунікаційних послуг.
5. *Виплати добровольцям, які беруть участь у клінічних випробуваннях* (зазвичай їх здійснюють фармацевтичні компанії та науково-дослідні організації).

Певні витрати на ДіР не вважаються кваліфікованими, навіть якщо впродовж певного періоду вся компанія виконує такі роботи (проекти)¹. До *некваліфікованих* належать: витрати на персонал, здійснювані за кредитною картою компанії; оренда; проценти; прокат машин та устаткування; перевезення й транспортування; витрати на патенти.

¹ Which expenses qualify as R&D expenditure? URL: <https://rndtax.co.uk/qualifying-rd-expenditure/>.

На відміну від Великобританії, у Румунії до кваліфікованих витрат на ДіР відносять не лише витрати на оплату праці персоналу та витратні матеріали, а й амортизаційні витрати або оренду матеріальних і нематеріальних активів; витрати на утримання та ремонт матеріальних і нематеріальних активів; накладні витрати, які можуть бути розподілені безпосередньо або пропорційно до результатів (на оренду приміщень, де проводяться ДіР; оплату таких комунальних послуг, як водопровід, каналізація, вивезення сміття, електрика та опалення, постачання природного газу, використовуваного для науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, на придбання канцелярського приладдя, копіювання й фотокопіювання, поштовий, кур'єрський, телефонний, факсимільний зв'язок, інтернет, транспорт, на бухгалтерські послуги, обслуговування устаткування та послуги щодо ІТ-систем та інші пов'язані з дослідженнями і розробками види діяльності, необхідні для отримання результатів досліджень)¹.

У певних країнах, приміром, Австрії, Угорщині, Польщі, Словаччині, де використовуються різні види пільг на ДіР, переліки кваліфікованих витрат, передбачених у межах надання цих пільг, можуть різнитися².

Умови та обмеження застосування податкових пільг на ДіР. У більшості країн існують різноманітні обмеження при наданні пільг, котрі можуть стосуватися таких аспектів:

1. Суб'єктів, що мають право на застосування податкових пільг. Ними можуть бути: а) всі платники податку на прибуток, котрі здійснюють витрати на ДіР, що відповідають встановленим вимогам; б) лише МСП; в) тільки підприємства, котрі функціонують у пріоритетних сферах діяльності (такі податкові пільги застосовуються, наприклад, у Китаї); г) лише компанії, розташовані на окремих територіях країни (Італія, Португалія). На сьогодні в 13 із 29 країн ОЕСР податковим законодавством передбачено більш сприятливий режим для МСП у формі встановлення вищих ставок податкових пільг або більш "щедрих" положень про відшкодування. Зокрема, у Австралії й Канаді для малих підприємств, що відповідають встановленим вимогам, передбачено як підви-

¹ Compendium of R&D tax incentive schemes: OECD countries and selected economies / OECD. 2016. URL: <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-incentives-compendium.pdf>.

² 2017 Survey of Global Investment and Innovation Incentives. 2017. March. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/Tax/us-tax-surveyof-global-investment-and-innovation-incentives.pdf>.

щені ставки податкового кредиту, так і окрему можливість відшкодування. В Іспанії допускається комбінування використання податкового кредиту на ДіР та звільнення за внесками на соціальне страхування тільки для інноваційних МСП. Аналогічні режими в окремих країнах (США, Нідерланди, Португалія, Бельгія, Франція) передбачені для стартапів та молодих інноваційних фірм. Наприклад, у Франції з 2004 р. надається звільнення від сплати внесків на соціальне страхування для молодих інноваційних підприємств (JEI), а з 2008 р. – для молодих університетських підприємств (JEU)¹.

2. Абсолютних сум інвестицій, котрі можуть бути взяті за базу для розрахунку суми пільги (обсяги витрат на ДіР, щодо яких можна скористатися податковою пільгою). Лише окремі країни (наприклад, Австралія й Італія) встановлюють “порогове значення” (мінімальну суму) витрат на ДіР, перевищення якої дає право на податкову пільгу. Законодавством більшості досліджуваних країн передбачено застосування верхньої стелі (максимального розміру) кваліфікованих витрат на ДіР. Зазначені “стелі” можуть мати абсолютний чи відносний вираз (приміром, у відсотках від кваліфікованих витрат на ДіР або від зобов’язання з корпоративного податку). Наприклад, у Норвегії запроваджено стелю витрат в обсязі 4 млн норвезьких крон (500 тис. євро); під час проведення спільних досліджень з університетами та дослідницькими центрами із затвердженого урядом переліку стеля підвищується до 8 млн крон; у Франції сума витрат на ДіР, що надає право на інноваційний податковий кредит, обмежена 400 тис. євро².
3. Максимальної суми пільги, яка може бути надана платнику в одному податковому періоді. Тільки 10 досліджуваних країн (серед них Бельгія, Греція, Латвія, Литва, Польща, Словенія, Великобританія)³ повідомили про те, що не встановлюють обмежень стосовно надання податкових пільг у сфері ДіР шляхом використання порогових значень, базових сум чи верхньої стелі. У цих

¹ R&D Tax Incentive Indicators / OECD. 2017. February. URL: <http://oe.cd/rdtax>.

² 2015 Global Survey of R&D Tax Incentives / Deloitte. 2015. October. P. 15. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/tax/deloitte-nl-tax-global-survey-r-and-d-incentives-2015.pdf>.

³ R&D Tax Incentive Indicators / OECD. 2017. February. URL: <http://oe.cd/rdtax>.

випадках податкові пільги на ДіР, у принципі, можуть обмежуватися тільки недостатньою сумою оподатковуваного прибутку, якщо не буде вжито заходів із відшкодування.

4. Інші обмеження. Приміром, у Норвегії право на податковий кредит мають лише ті проекти, котрі розглянуті й схвалені Науково-дослідною радою Норвегії (The Research Council of Norway), а витрати на ДіР, заявлені для отримання податкового кредиту, мають бути підтверджені обов'язковим аудитом¹.

¹ A Study on R&D Tax Incentives Annex: Country fiches. Final report European Commission. 2014. 28 November. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/services_papers/working_papers/index_en.htm.

Реалізація масштабних реформ в Україні висуває високі вимоги до освіти і науки – як тому, що їх проведення потребує сучасних спеціалістів, здатних втілити реформи в життя, так і тому, що вона не можлива без науково обґрунтованих концепцій, програм, які мають на меті визначення ефективних шляхів та механізмів реформування. Щоб відповідати цим вимогам, наука та освіта самі потребують реформування, і від його результативності великою мірою залежатиме ефективність реформ в інших сферах суспільного життя. Крім того, потреба в реформуванні освіти й науки в Україні зумовлена тим, що, попри високі кількісні інтегральні показники (за рейтингом глобальної конкурентоспроможності 2016–2017 рр., Україна посіла 11-те місце серед 140 країн за кількістю громадян, котрі здобувають вищу освіту¹), наша країна не демонструє відповідну динаміку якості освіти, а її інноваційний потенціал перебуває у стані формування (у рейтингу країн за індексом інноваційності Bloomberg 2017 Україна посіла 42-ге місце²), що ускладнює перехід до нового технологічного укладу, розвиток цифрової економіки та зростання частки наукоємної й інноваційної продукції. Як наслідок, актуалізуються завдання перетворення навчальних і науково-дослідних установ на головний фактор економічного зростання з одночасною модернізацією механізмів їх фінансування.

¹ The Global Competitiveness Report 2016–2017. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

² Украина на 42-м месте в рейтинге инновационных экономик мира. Как так вышло? *Business Views*. 2017. 9 марта. URL: <http://businessviews.com.ua/ru/economy/id/ukraina-na-42-m-meste-v-rejtinge-innovacionnyh-ekonomik-mira-kak-tak-vyshlo-1460/>.

2.1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ І ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Результативність реформ у сфері освіти значною мірою залежить від двох чинників – їх законодавчого і фінансового забезпечення. Впровадження освітніх новацій зазвичай потребує додаткових фінансових ресурсів та/або зміни їх структури у поєднанні з підвищенням ефективності використання. Саме тому дослідженню шляхів модернізації системи вищої освіти і механізму її фінансування в Україні має передувати аналіз сучасного стану його законодавчого забезпечення з акцентом на проблемах, які вимагають вирішення у перспективі.

Законодавство про вищу освіту базується на Конституції України і складається із Законів України “Про освіту”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про вищу освіту”, а також нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до них (ними визначається, наприклад, порядок надання цільових пільгових державних кредитів для здобуття вищої освіти¹; перелік платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної та комунальної форм власності², тощо).

За період від здобуття Україною незалежності мережа ЗВО та умови їх функціонування й фінансування суттєво змінилися. Принциповою новацією стала поява в 1990-х роках перших приватних ЗВО у формі малих підприємств та товариств з обмеженою відповідальністю. Створенню приватної вищої освіти сприяли такі фактори, як зростаючі потреби населення у здобутті освіти з нових конкурентоспроможних спеціальностей (перші недержавні ЗВО почали набирати студентів на такі спеціальності, як економіка, менеджмент, маркетинг, міжнародні відносини, журналістика тощо); неможливість для держави

¹ Про затвердження Порядку надання молодим громадянам пільгових довгострокових кредитів для здобуття освіти у вищих навчальних закладах за різними формами навчання не залежно від форм власності : постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2000 № 844. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/844-2000-%D0%BE>; Про внесення змін до Порядку надання цільових пільгових державних кредитів для здобуття вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 16.06.2003 № 916. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/947-2011-%D0%BE>.

² Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 796 : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 № 305. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/305-2015-%D0%BE>.

задовольнити ці потреби через обмеженість бюджетних джерел фінансування; наявність фінансових ресурсів у засновників ЗВО та гостра потреба педагогічних кадрів у додаткових заробітках через зниження рівня заробітних плат; відсутність законодавчого й професійного (з боку галузевого міністерства) регулювання питання створення приватних ЗВО, легкість їх відкриття, що давало засновникам можливість розраховувати на швидку окупність вкладених коштів; загострення реальних суперечностей інтересів професорсько-викладацького складу, ЗВО і держави щодо шляхів і методів реалізації освітніх реформ (перші недержавні ЗВО запровадили різноманітні нові навчальні курси, авторські програми, нестандартні методики навчання й виховання, також вони мали ширші зв'язки з університетами західних країн, використовували їх програми, методики, можливості обміну викладачами і студентами)¹.

Протягом 1992–2001 рр. відбувалося нормативно-правове врегулювання порядку створення, реорганізації й ліквідації навчальних закладів, їх акредитації, видачі суб'єктам підприємницької діяльності ліцензій на провадження освітньої діяльності². Все це знаменувало створення ринку освітніх послуг, появу конкуренції між ЗВО за недержавні джерела фінансування, розвиток державного регулювання освітньої діяльності.

Важливим етапом законодавчого врегулювання формування правових, організаційних і фінансових засад функціонування системи вищої освіти стало ухвалення в 2002 р. Закону України “Про вищу освіту”³. Закон унормував існування у сфері вищої освіти установ усіх форм власності, затвердив правовий статус ЗВО як юридичної особи, котра має відокремлене майно, може від свого імені набувати майнових і особистих немайнових прав та мати обов'язки, бути позивачем і відповідачем

¹ Січкаренко Г. Реформування вищої освіти України та створення ринку освітніх послуг. URL: <http://enquir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/17602/1/Sichkarenko.pdf>.

² Про ліцензування, атестацію та акредитацію навчальних закладів : постанова Кабінету Міністрів України від 12.02.1996 № 200. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/200-96-%D0%BF>; Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах : постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 № 978. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2001-%D0%BF>.

³ Про вищу освіту : закон України від 17.01.2002 № 2984-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2984-14>.

у суді (ст. 23). Він урегулював економічні й фінансові відносини у сфері вищої освіти, у тому числі визначив права ЗВО (ст. 62, 63):

- отримувати кошти і матеріальні цінності (будинки, споруди, обладнання, транспортні засоби тощо) від органів державної влади, підприємств, установ, організацій (у тому числі благодійних) та фізичних осіб;
- використовувати закріплене за ними на правах оперативного управління майно;
- провадити фінансово-господарську діяльність в Україні та за її межами;
- розвивати власну соціально-побутову базу, мережу спортивно-оздоровчих, лікувально-профілактичних і культурних закладів;
- здійснювати капітальне будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт основних фондів на умовах підряду або господарським способом;
- надавати додаткові освітні послуги;
- самостійно розпоряджатися доходами та іншими надходженнями, одержаними від надання дозволених законодавством платних послуг, встановивши, що таке розпорядження включає право відкривати поточні та депозитні рахунки в банках, зберігати кошти на депозитних рахунках банків, придбавати майно та використовувати його на підставі договорів тощо.

Законом визначено:

- 1) джерела фінансування ЗВО усіх форм власності, зокрема встановлено, що фінансування державних ЗВО здійснюється за рахунків коштів державного бюджету, призначених для фінансування спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі освіти й науки, інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні ЗВО; фінансування ЗВО, котрі перебувають у власності Автономної Республіки Крим, та ЗВО комунальної форми власності – за рахунок коштів відповідних бюджетів; фінансування ЗВО приватної форми власності – за рахунок їхніх власників;
- 2) можливість залучати для фінансування ЗВО додаткові джерела фінансування, не заборонені законодавством;
- 3) необхідність встановлення розмірів бюджетних призначень на підготовку фахівців із вищою освітою та науково-педагогічних і наукових кадрів вищої кваліфікації у законі про Державний бюджет України;

- 4) участь спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі освіти і науки та інших центральних органів виконавчої влади у встановленні нормативів матеріально-технічного, фінансового та іншого забезпечення ЗВО (штатна чисельність співробітників, співвідношення кількості студентів і викладачів, навчальне навантаження викладачів, розміри земельних ділянок, фінансування наукових досліджень тощо);
- 5) норматив фінансування за рахунок видатків державного бюджету підготовки фахівців із вищою освітою у ЗВО державної форми власності в обсягах, необхідних для забезпечення на кожні 10 тис. населення навчання не менше як 100 студентів у ЗВО першого і другого рівнів акредитації та 180 студентів у ЗВО третього й четвертого рівнів акредитації.

Проте низка положень Закону України “Про вищу освіту” 2002 р., зокрема тих, що стосувалися фінансово-економічних відносин у системі вищої освіти, фактично не діяли через відсутність інституціонального підґрунтя для їх реалізації. Зокрема, правовий режим майна ЗВО у частині відкриття рахунків у банківських установах, збереження коштів на депозитних рахунках у банках та користування банківськими кредитами був призупинений (ч. 3, 5 ст. 63 Закону), а згодом вилучений¹. І хоча, врешті-решт, вилучення цієї норми було визнано неконституційним², у рамках поняття “розпорядження доходами, одержаними від надання платних послуг” за ЗВО залишилося тільки право придбання майна та його використання на підставі договорів. Неточність формулювання норм сприяла виникненню ситуацій, коли ЗВО розміщували вільні кошти на депозитних рахунках в установах банків, а органи Казначейства після одержання процентів за депозитами на рахунок ЗВО, відкритий у Казначействі, наполягали на тому, що проценти повинні в повному обсязі спрямовуватися в дохід державного бюджету, посилаючись на постанову Кабінету Міністрів України № 659³ та норми чинної на той мо-

¹ Про Державний бюджет України на 2007 рік : закон України від 19.12.2006 № 489-16. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/489-16/print1509541703401136>; Про Державний бюджет України на 2008 рік : закон України від 28.12.2007 № 107-17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/107-17>.

² Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 22.05.2008 № 10-рп/2008. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08/page2>.

³ Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання : постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 659. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/659-2002-%D0%BF>.

мент редакції Закону “Про вищу освіту”, яка не давала права розпоряджатися доходами від розміщення коштів на депозитних рахунках¹.

Негативну роль у реалізації фінансової автономії закладів вищої освіти відіграв Бюджетний кодекс України (БКУ) 2000 р., яким усі державні та комунальні заклади віднесено до бюджетних установ, а кошти від наданих ними освітніх послуг передбачено акумулювати у спеціальному фонді Державного казначейства України. З одного боку, надаючи бюджетні кошти, держава має забезпечити належний контроль за їх використанням, котрий застосовується й у світовій практиці. З другого боку, зарегульованість діяльності бюджетних установ та обмеження, накладені на них у частині використання коштів спеціального фонду, стримують розвиток ЗВО.

Подальше узгодження вимог законодавства у сфері вищої освіти з іншими законами сприяло покращанню фінансово-економічного становища університетів, ефективнішому використанню наявних фінансових ресурсів. Так, з 2004 р. змінами до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”² дозволено витрати, пов’язані з професійною підготовкою, навчанням, перепідготовкою або підвищенням кваліфікації осіб, які перебувають у трудових відносинах з платником податку, а також витрати на навчання та (або) професійну підготовку у вітчизняних вищих та професійно-технічних навчальних закладах інших осіб, котрі не перебувають із таким платником податку у трудових відносинах, але уклали з ним письмову угоду про взяті ними зобов’язання, відпрацювати у платника податку після закінчення навчального закладу не менше трьох років, включати до валових витрат підприємства в розмірі до 3 % фонду оплати праці. Це дало можливість додатково залучати для підготовки фахівців кошти підприємств і установ та знизити фінансовий тиск на витрати населення для здобуття освіти. У 2004 р. можливість фінансувати ЗВО державної форми власності поряд із центральними органами виконавчої влади отримують місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад³.

¹ Чи мають вищі навчальні заклади право розміщувати тимчасово вільні кошти на банківських депозитних рахунках? / Державна казначейська служба України. 2009. 19 січня. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/100295>.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (у сфері вищої освіти) : закон України від 14.12.2004 № 2229-IV 15. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-15/ed20041214>.

³ Див. абзац перший частини першої ст. 64 зі змінами, внесеними згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (у сфері вищої освіти)” від 14.12.2004 № 2229-IV.

У 2009 р. ЗВО державної та комунальної форм власності, з метою забезпечення реалізації права на надання платних послуг у галузі вищої освіти та пов'язаних із нею галузях діяльності, надано можливість створення самостійних структурних підрозділів для здійснення доузівської підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, видання навчальної літератури тощо¹. Це також створило умови для залучення ЗВО додаткових коштів, звільнення їх від виконання невластивих або супутніх функцій, сприяло вирівнюванню навантаження на професорсько-викладацький склад. Платні послуги ЗВО можуть надавати фізичним та юридичним особам на підставі постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності” від 27.08.2010 № 796².

Імплементация Закону України “Про вищу освіту” 2002 р. не внесла докорінних змін у модель державного (бюджетного) фінансування ЗВО. Вона залишилася такою, якою була сформована ще в минулому столітті. За цією моделлю державні кошти виділялися згідно з кількісними нормативними показниками ЗВО (чисельність студентів і викладачів у відповідному році), поза зв'язком з якісним аспектом навчального процесу. Статус бюджетної установи обмежував можливості ЗВО й у використанні позабюджетних фінансових ресурсів, що призвело до виникнення їхньої ресурсної залежності від держави.

На сучасному етапі реформування діяльності ЗВО спрямоване на зростання їх автономії та саморегулювання, підвищення якості освіти в контексті запровадження ключових принципів та інструментів Болонського процесу зі створення привабливого й конкурентоспроможного Європейського простору вищої освіти та його інтеграції з Європейським дослідницьким простором. Новації нинішнього етапу реформування освітньої сфери пов'язані з ухваленням та імплементацією базових законодавчих актів – Закону України “Про вищу освіту” 2014 р. і рамкового Закону України “Про освіту” 2017 р.

¹ Про внесення зміни до статті 65 Закону України “Про вищу освіту” : закон України від 19.02.2009 № 1024-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1024-17>.

² Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності : постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 796. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-%D0%BF/ed20100827>.

Згідно із Законом України “Про освіту”¹, джерелами фінансування суб’єктів освітньої діяльності можуть бути: державний бюджет; місцеві бюджети; плата за надання освітніх та інших послуг відповідно до укладених договорів; плата за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані на замовлення підприємств, установ, організацій, інших юридичних та фізичних осіб; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання; гранти вітчизняних і міжнародних організацій; дивіденди від цінних паперів, проценти на депозити й від розміщення коштів спеціального фонду на поточних рахунках банків державного сектору; добровільні внески у вигляді коштів, матеріальних цінностей, нематеріальних активів, одержаних від підприємств, установ, організацій, фізичних осіб; інші джерела, не заборонені законодавством. Отже, Закон уперше детально визначив джерела фінансування суб’єктів освітньої діяльності, зокрема включив до переліку цих джерел дивіденди від цінних паперів, проценти на депозити й від розміщення коштів спеціального фонду на поточних рахунках банків державного сектору, тим самим створивши запобіжники їх вилученню в дохід держави. Крім того, він встановив такі важливі правила:

- бюджетні асигнування на освіту, позабюджетні кошти та кошти, отримані закладом освіти як плата за навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації кадрів, за надання додаткових освітніх послуг, не можуть бути вилучені в дохід держави або місцевих бюджетів. Вказані кошти спрямовуються на діяльність, визначену установчими документами закладу освіти;
- кошти, матеріальні та нематеріальні активи, що надходять закладам і установам освіти та науки у вигляді безповоротної фінансової допомоги, інших надходжень, добровільних пожертвувань юридичних і фізичних осіб, у тому числі нерезидентів, для провадження освітньої, наукової, оздоровчої, спортивної, культурної діяльності, не вважаються прибутком;
- у разі одержання коштів з інших джерел бюджетні та галузеві асигнування закладів освіти, підприємств, установ, організацій системи освіти не зменшуються;
- заклади освіти самостійно розпоряджаються надходженнями від провадження господарської та іншої діяльності, передбаченої їхніми установчими документами².

¹ Про освіту : закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print1509541703401136>.

² Там само.

Важливою є норма Закону України “Про освіту” щодо державної гарантії академічної, організаційної, фінансової та кадрової автономії освітніх закладів (ст. 23). Порівняно з однойменним Законом 2002 р. Закон 2014 р. розширив автономію університетів у сфері фінансово-економічних відносин, надавши їм права:

- інтелектуальної власності на об’єкти права інтелектуальної власності, створені за власні кошти або кошти державного чи місцевих бюджетів, – набуття, охорони та захисту прав ЗВО та учасників освітнього процесу щодо результатів наукової, науково-технічної та інших видів діяльності;
- використовувати не лише власні надходження, зокрема від надання платних послуг (така можливість була передбачена ще Законом 2002 р.), а й проценти, отримані від розміщення коштів ЗВО, наукової установи на вкладних (депозитних) рахунках в установах державних банків, на придбання майна і його використання, капітальне будівництво та ремонт приміщень, поліпшення матеріально-технічного, навчально-лабораторного, навчально-методичного забезпечення освітнього процесу;
- засновувати сталий фонд (ендаумент) ЗВО та розпоряджатися доходами від його використання, а також отримувати майно, кошти й матеріальні цінності, зокрема будинки, споруди, обладнання, транспортні засоби, від державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, у тому числі як благодійну допомогу;
- встановлювати власні форми морального та матеріального заохочення учасників освітнього процесу;
- спрямовувати кошти на соціальну підтримку науково-педагогічних, наукових, педагогічних та інших працівників ЗВО та осіб, котрі навчаються у ЗВО;
- відкривати поточні й депозитні рахунки в національній та іноземній валюті, користуватися банківськими кредитами без урахування обмежень на право здійснення записок, установлених ст. 16 та п. 27 частини першої ст. 116 БКУ;
- брати участь у формуванні статутного капіталу інноваційних структур та утворених за участю ЗВО малих підприємств, що розробляють і впроваджують інноваційну продукцію, шляхом внесення до них нематеріальних активів (майнових прав на об’єкти права інтелектуальної власності);
- засновувати навчальні заклади і наукові установи;

- засновувати підприємства для провадження інноваційної та/або виробничої діяльності;
- здійснювати перекази в іноземній валюті внесків за колективне членство у міжнародних освітніх і наукових асоціаціях, а також за передплату іноземних наукових видань та доступ до світових інформаційних мереж і баз даних;
- шляхом внесення нематеріальних активів (майнових прав на об'єкти права інтелектуальної власності) брати участь у формуванні статутного капіталу інноваційних структур різних типів (наукових, технологічних парків, бізнес-інкубаторів тощо)¹.

Зміна підходів до фінансового забезпечення ЗВО з розширенням їх автономії є значним кроком на шляху до повноцінного функціонування цих закладів у нових економічних і соціальних реаліях та має сприяти поступовій адаптації системи вищої освіти до нових потреб суспільства й економіки.

З метою реалізації окремих із цих прав Кабінет Міністрів України в 2015 р. розробив два нормативних акти, якими визначено умови та механізм розміщення державними й комунальними вищими і професійно-технічними навчальними закладами тимчасово вільних бюджетних коштів на вкладних (депозитних) рахунках у державних банках², а також процедуру розміщення державними і комунальними ЗВО, закладами культури, державними науковими установами на поточних рахунках у банках державного сектору власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, а також механізм здійснення видатків спеціального фонду й контролю за використанням власних надходжень закладів, установ.

¹ Про вищу освіту : закон України від 28.09.2017 № 1556-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1509541190869860>.

² Порядок розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.08.2015 № 657. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/657-2015-%D0%BF>; Порядок розміщення на поточних рахунках в банках державного сектору та використання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, та здійснення контролю за використанням власних надходжень : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 719. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/719-2015-%D0%BF>

Щодо можливості створення університетами сталих фінансових фондів (так званих ендавментів), то для її практичної реалізації необхідне не лише відповідне законодавче забезпечення, зокрема унормування механізмів створення та управління ендавментами, а й інші передумови, зокрема можливість ефективного й надійного розміщення коштів ендавмент-фондів, створення системи державної підтримки корпоративних донорів університетів тощо.

Незважаючи на певне розширення прав ЗВО у сфері фінансово-економічної діяльності, передбачене Законом України “Про вищу освіту” 2014 р., рівень їхньої фінансової автономії залишається невисоким. Передусім це пов’язано з обмеженнями у використанні власних надходжень державних ЗВО, котрі мають статус бюджетних установ. Бюджетним кодексом України передбачено включення власних надходжень бюджетних установ до спеціального фонду бюджету та їх класифікацію на дві групи надходжень, кожна з яких поділяється на кілька підгруп. Зокрема, до першої групи входять надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством, до другої – інші джерела власних надходжень. Кодексом (п. 4 ст. 13) визначено й напрями використання цих коштів та їх складових. Наприклад, господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв, можуть покриватися лише за рахунок надходжень підгруп 2 (надходження від додаткової (господарської) діяльності) і 4 (надходження від реалізації в установленому порядку майна, крім нерухомого) першої групи власних надходжень. Організація основної діяльності бюджетних установ фінансується за рахунок надходжень підгруп 1 (благодійні внески, гранти та дарунки), 3 (кошти від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, а також отримані як проценти, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору, благодійні внески та гранти) і 4 (кошти, отримані від реалізації майнових прав на фільми, вихідні матеріали фільмів та фільмокопій, створені за бюджетні кошти за державним замовленням або на умовах фінансової підтримки) другої групи власних надходжень бюджетних установ тощо.

Згідно з п. 1 ст. 71 Закону України “Про вищу освіту” фінансування державних ЗВО за рахунок коштів державного бюджету здійснюється на умовах державного замовлення на оплату послуг із підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та про-

зорості у прийнятті рішень¹. Отже, обсяги державного фінансування ЗВО визначаються розмірами державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою, які формуються за рівнями вищої освіти та спеціальностями з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці та обсягів видатків Державного бюджету України на зазначені цілі. Відповідальність за формування державного замовлення несе Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке формує його за поданням МОН та інших державних замовників.

Закон встановив нормативи загального обсягу державного замовлення:

- на підготовку фахівців ступенів молодшого бакалавра та бакалавра – не менш як 51 % кількості випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які у поточному році здобули повну загальну середню освіту;
- на підготовку фахівців ступеня магістра – не менше ніж 50 % кількості осіб, які у поточному році здобудуть ступінь бакалавра за державним замовленням;
- на підготовку фахівців ступеня доктора філософії – не менш як 5 % кількості осіб, котрі у поточному році здобудуть ступінь магістра за державним замовленням.

Порядок формування та розміщення державного замовлення регулюється Законом України “Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів”² та підзаконними актами. Формування державного замовлення здійснюється з урахуванням таких критеріїв: 1) задоволення потреб усіх сфер суспільного життя у фахівцях, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрах з урахуванням середньострокового прогнозу (частка осіб із відповідною освітою в структурі працездатного населення); 2) підвищення освітнього потенціалу населення (сукупний обсяг студентів, аспірантів, докторантів, кваліфікованих робітників, інших категорій осіб, що зараховані на навчання та завершили навчання в навчальних

¹ Про вищу освіту : закон України від 28.09.2017 № 1556-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1509541190869860>.

² Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : закон України від 20.11.2012 № 5499-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5499-17>.

закладах, у тому числі за державним замовленням); 3) вартість послуг із підготовки й перепідготовки однієї особи за бюджетні кошти (орієнтовна середня вартість підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем та формою навчання)¹.

Розміщення державного замовлення між окремими ЗВО здійснюється на конкурсних засадах (крім окремих випадків, передбачених законодавством), виходячи з принципів добросовісної конкуренції, відкритості та прозорості, об'єктивного й неупередженого оцінювання конкурсних пропозицій. Основні критерії конкурсного відбору ЗВО визначені Порядком розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, проте їх перелік не є вичерпним, оскільки п. 4 Порядку передбачено затвердження критеріїв конкурсного відбору державним замовником, отже, саме він може формувати їх остаточний перелік². Та й самі критерії, затверджені в Порядку (принаймні два з трьох – наявність ліцензії на право надання освітніх послуг; висновки експертної комісії та експертної ради при акредитаційній комісії, зокрема щодо рівня кадрового забезпечення, матеріально-технічної бази, навчально-методичного та інформаційного забезпечення учасника конкурсу), за справедливим зауваженням Є. Стадного, “є критеріями не для конкурсного відбору, а для допуску до участі в цьому конкурсі”, що дає змогу державному замовникові розподіляти бюджетне фінансування на свій розсуд³.

У 2015 р. розширено перелік критеріїв для конкурсного відбору виконавців державного замовлення. До нього включено такі показники: економічна ефективність; якість наукової роботи, у тому числі кількість публікацій та індекс цитування; комерціалізація наукових досліджень і

¹ Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 306. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/306-2013-%D0%BF>.

² Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 363. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/363-2013-%D0%BF>.

³ Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності. 2016. 8 берез. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>.

розробок; загальна чисельність студентів та відсоток загальної чисельності іноземних студентів, квота прийому сільської молоді та її виконання; кадрове забезпечення; міжнародна діяльність; зв'язки з випускниками, їх працевлаштування й кар'єрне зростання; показники матеріально-технічного забезпечення освітнього процесу; соціальні показники; зв'язки з роботодавцями¹. Проте більшість із них навряд чи могла застосовуватись як через брак офіційних джерел інформації, так і внаслідок невизначеності окремих критеріїв (наприклад, показників фінансового добробуту).

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів”, відбір виконавців державного замовлення проводиться конкурсною комісією, яка утворюється щороку державним замовником. Такий механізм приховує певні ризики, пов'язані з тим, що будь-яка конкурсна комісія, навіть сформована з найбільш фахових членів, практично не здатна здійснити ефективний розподіл державного замовлення серед близько 200 ЗВО, котрі перебувають у підпорядкуванні Міністерства освіти і науки України (далі – МОН) та мають широкий спектр напрямів і спеціальностей. Якщо піти шляхом збільшення кількості її членів, це посилить ризики лобіювання інтересів певних університетів. Як наслідок, “ефективний розподіл без автоматизованих та достовірних систем моніторингу якості вищої освіти є практично неможливим”².

Недоліки розподілу державного замовлення на підготовку бакалаврів експертними комісіями мали бути подолані шляхом запровадження в 2016 і 2017 рр. його розподілу між конкурсними пропозиціями ЗВО з використанням адресного розміщення державного замовлення, тобто за принципом “бюджетне місце за студентом”, де під адресним розміщенням державного замовлення мається на увазі надання вступнику рекомендації до зарахування на місця навчання за державним або регіональним замовленням на підставі здобутого ним більшого (порівняно

¹ Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2013 р. № 306 і від 20 травня 2013 р. № 363 : постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 987. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/987-2015-%D0%BE>.

² Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності. 2016. 8 берез. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>.

з іншими вступниками) конкурсного бала за заявою з вищою пріоритетністю¹. При цьому адресне розміщення державного замовлення для прийому вступників формується в Єдиній базі на основі конкурсних балів та пріоритетності з урахуванням загальних, максимальних обсягів та кваліфікаційного мінімуму державного замовлення.

Механізм розміщення держзамовлення є таким: уряд затверджує кількість бюджетних місць по всій Україні на бакалаврську/магістерську програму з певної спеціальності. Під час вступної кампанії формується рейтинговий список вступників за кожною спеціальністю не в окремому університеті, а в цілому по країні. Вступники, котрі в рейтингу потрапляють у виділену кількість бюджетних місць у країні, отримують право “понести” це бюджетне місце до університету, до якого вони подали документи, лише за умови, що вони визначили цю спеціальність своїм найвищим пріоритетом².

Таким чином, студенти конкурують за бюджетне місце в межах усієї країни, що істотно підвищує вимоги до їх підготовки, проте суттєво обмежує можливості для вступу за державним замовленням талановитої молоді, в якій не було змоги отримати настільки високий рівень підготовки, щоб конкурувати в межах країни (діти із сільських шкіл, діти із загальноосвітніх шкіл невеликих містечок тощо). При цьому сільський коефіцієнт, призначений для допомоги таким дітям у вступі в 2017 р., становив лише чотири бали. Така система є прогресивною з точки зору розподілу обмежених бюджетних коштів, проте не створює умов для функціонування так званих соціальних ліфтів.

Залежність бюджетного фінансування ЗВО від вибору вступників має як переваги, так і недоліки, зокрема вплив на цей вибір не стільки показників якості навчального процесу в конкретному університеті (про неї абітурієнти, у кращому випадку, мають лише приблизне уявлення), скільки його престижності, на яку, у свою чергу, дуже впливає реклама. Усуненню цього недоліку сприяло би створення загальнодоступної бази даних щодо кількісних і якісних показників діяльності українських університетів та інформація вступників щодо її наявності,

¹ Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань прийому на навчання до закладів вищої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України від 13.10.2017 № 1378. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1397-17/print1443615883223739>.

² Розподіл бюджетних місць у ВНЗ: сюрпризи вступної компанії. *Волинські новини*. 2017. 4 серп. URL: <https://www.volynnews.com/news/society/rozpodil-biudzhethnykh-mists-u-vnzundefined-siurpzyzy-vstupnoyi-kompaniyi/>.

а також запровадження державної підтримки ЗВО, котрі надають високоякісні освітні послуги, шляхом переходу до їх фінансування за результативністю.

Отже, основні зміни законодавчого характеру, що відбулися й мають відбутися у процесі реформи вищої освіти, стосуються:

- формування умов для посилення фінансової автономії ЗВО;
- розподілу державного замовлення між конкурсними пропозиціями ЗВО з використанням його адресного розміщення;
- упровадження нових підходів до фінансування ЗВО за результатами діяльності;
- запровадження механізмів, спрямованих на технологізацію освітніх процесів та підвищення якості навчання у ЗВО з урахуванням вимог ринку праці та зростання конкуренції на ринку освітніх послуг.

Конкурентне середовище освітніх послуг має розвиватися, проте повинне слугувати інструментом розвитку, спеціалізації та модернізації освітніх технологій. Для залучення найкращих студентів, навчання яких оплачуватиме держава, ЗВО необхідно буде постійно дбати про підвищення якості освітніх послуг, використання прогресивних сучасних методів навчання, допомогу під час працевлаштування тощо, а це неможливо без належної фахової підготовки управлінських кадрів у системі вищої освіти та якісного кадрового забезпечення вишів.

2.2. ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТИ

Останні законодавчі зміни, запроваджені у 2015–2018 рр., сприяли удосконаленню нормативно-правового поля у сфері надання освітніх послуг, проте не сформували нової моделі його фінансування, що потребує подальших досліджень, інституційних та управлінських трансформацій і суспільного діалогу.

Стан системи вищої освіти в Україні та можливості й перспективи її розвитку значною мірою залежать від обсягів і структури її фінансування та ефективності використання фінансових ресурсів. Фінансування освіти в Україні здійснюється за рахунок держави і приватних коштів (домогосподарств і компаній). Інформацію про витрати на освіту з усіх джерел можна отримати з Національних рахунків освіти України (табл. 2.1), які свідчать про їх зменшення впродовж 2007–2016 рр. з 7,4 до 5,9 % ВВП, зокрема державних витрат – з 5,6 до 5,0 % ВВП. Максимального рівня витрати на освіту, незважаючи на кризу, досягли у 2009–2010 рр.: 8,5–8,1% ВВП, з них державні – 6,8–6,6 % ВВП. У наступні роки відносний

Таблиця 2.1

Динаміка допоміжних рахунків освіти України

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Загальна чисельність населення, млн осіб	46,4	46,1	46,0	45,8	45,6	45,6	45,4	42,9	42,8	42,6
Обмінний курс: USD 1 = UAH	5,05	5,27	7,79	7,94	7,97	7,99	7,99	11,89	21,84	25,55
ВВП у фактичних цінах, млн грн	720 731,0	948 056,0	913 345,0	1 120 585	1 349 178	1 459 096	1 522 657	1 586 915	1 988 544	2 383 182
ВВП, млн дол. США	142 719,0	179 992,4	117 227,8	141 131,6	169 282,1	182 615,3	190 570,3	133 466,4	91 050,5	93 270,5
Загальні витрати на освіту:										
млн грн	53 470,4	70 386,1	77 412,0	91 070,8	97 596,4	111 180,2	115 962,9	109 520,9	127 120,9	139 970,5
млн дол. США	10 588,2	13 356,0	9 937,4	11 469,9	12 245,5	13 914,9	14 513,5	9 211,2	5 820,6	5 478,3
Середні витрати на одного учня/студента:										
грн	5 793,6	7 833,6	8 893,1	10 758,6	11 705,4	13 512,8	14 310,0	15 547,6	18 238,8	19 993,8
дол. США	1 147,2	1 486,5	1 141,6	1 355,0	1 468,7	1 691,2	1 791,0	1 307,6	835,1	782,5
Загальні витрати на освіту, % ВВП	7,42	7,42	8,48	8,13	7,23	7,62	7,62	6,90	6,39	5,87
Державні витрати на освіту, % ВВП	5,59	5,89	6,78	6,63	5,94	6,44	6,42	5,87	5,34	5,01
Розподіл загальних витрат за фінансуючими організаціями, %										
Держава	75,4	79,3	80,0	81,5	82,1	84,6	84,3	85,1	83,5	85,4
Приватні компанії	1,1	1,0	1,0	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
Домогосподарства	23,5	19,7	19,0	17,5	17,1	14,7	14,9	14,1	15,8	13,9
Донори та ін.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Розподіл загальних витрат за провайдерами освіти, %										
Дошкільна освіта (МСКО 0)	10,3	10,7	11,2	11,7	12,6	13,6	14,0	14,4	14,9	15,0
Початкова освіта (МСКО 1)	12,6	12,7	13,0	13,6	13,8	15,1	15,6	16,2	16,8	17,6
Перший етап середньої освіти (МСКО 2)	18,9	18,5	19,2	18,3	17,3	17,8	17,7	18,1	18,0	18,7
Другий етап середньої освіти (МСКО 3)	9,1	8,8	7,1	7,2	7,9	8,0	7,5	6,9	6,5	6,3
Післясередня, не вища освіта (МСКО 4)	5,8	6,1	6,0	6,2	6,1	6,0	6,3	6,0	5,5	5,0

Закінчення табл. 2.1

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Вища освіта (короткий цикл, бакалаврат або його еквівалент, магістратура або її еквівалент) (МСКО 5–7)	41,6	41,5	42,0	41,4	40,7	38,0	37,2	36,8	36,8	35,8
Докторантура або її еквівалент (МСКО 8)	1,7	1,7	1,5	1,6	1,6	1,5	1,7	1,6	1,5	1,6
Розподіл загальних витрат за функціями освіти, %										
Послуги у сфері освіти	72,1	74,8	77,5	77,2	78,0	78,9	80,1	80,4	78,0	74,9
Другорядна діяльність у межах закладів освіти	19,5	17,7	16,3	16,3	16,0	15,6	15,0	14,7	16,8	18,5
Другорядна діяльність, пов'язана з навчанням	8,4	7,5	6,2	6,5	6,0	5,5	4,9	4,9	5,2	6,6

Складено за: Національні рахунки освіти України у 2016 році : стат. зб. / Державна служба статистики України. 2018. 105 с. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

показник витрат на освіту поступово зменшувався, сягнувши найнижчого в досліджуваному періоді рівня у 2016 р. Характерно, що в 2014 р. спостерігалось не лише відносне, а й абсолютне скорочення їх рівня (на 6,4 млрд грн). При цьому в загальній сумі витрат на освіту з усіх джерел найбільшого спаду зазнала частка витрат домогосподарств (з 23,5 % у 2007 р. до 13,9 % у 2016 р.), тоді як частка держави збільшилася (з 75,4 до 85,4 % відповідно), що можна пояснити зменшенням реальних доходів домогосподарств унаслідок економічної кризи, інфляції і масштабного знецінення гривні (у 4,3 раза). Отже, основним джерелом фінансування освіти в Україні є державні кошти. При цьому освіта традиційно належить до пріоритетних напрямів бюджетних видатків, посідаючи в системі бюджетних пріоритетів друге місце після видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення.

Середні витрати на освіту в розрахунку на одного учня/студента протягом 2007–2016 рр. збільшилися втричі, проте в доларах США зменшилися на 31,8 %, або з 1147,2 до 782,5 дол. США.

За даними Державної служби статистики України, як зазначалося, максимального обсягу відносний рівень державних витрат на всі види освіти сягнув у 2009–2010 рр., зменшившись у 2016 р. до 5,01 % ВВП. За інформацією Державної казначейської служби України, яка відрізняється від інформації Державної служби статистики через методологічні особливості подання даних у Статистичному бюлетені¹, пікові значення державних витрат на освіту мали місце в 2012–2013 рр. (7,2 % ВВП), а найнижчого рівня їх відносний показник сягнув у 2016 р. (15,5 % загального обсягу видатків зведеного бюджету і 5,4 % ВВП) (табл. 2.2).

Аналогічною динамікою (з максимальними значеннями в ті самі роки і тенденцією до зниження) характеризуються й державні витрати на вищу освіту, частка яких у ВВП за 2012–2017 рр. зменшилася з 2,1 до 1,3 %, сягнувши в 2017 р. найнижчого за шестирічний період рівня. При цьому в загальній сумі державних витрат на освіту аналогічні витрати на вищу освіту становлять 21,8 %, а в останніх переважають витрати на заклади вищої освіти III і IV рівнів акредитації.

¹ З даних Державної казначейської служби України щодо видатків на освіту (функціональний код 0900) виключено дані функціональних кодів 0960 “позашкільні заклади освіти, заходи із позашкільної роботи з дітьми”, 0980 “наукові дослідження та розробки в галузі освіти” та 0990 “інші заклади та заходи у сфері освіти”.

Таблиця 2.2

Динаміка фінансування освіти за рахунок зведеного бюджету України,
млн грн

Показник	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Освіта	101 561	105 539	100 110	114 188	129 438	177 916
з державного бюджету	30 243	30 943	28 678	30 185	34 826	41 297
з місцевих бюджетів	71 318	74 596	71 432	84 003	94 611	136 619
З них вища освіта,	29 336	30 003	28 344	30 981	35 234	38 838
у тому числі:						
ЗВО I і II рівнів акредитації	6 922	7 298	6 946	7 391	7 787	8 750
з державного бюджету	4 569	4 797	4 484	4 732	4 965	5 164
з місцевих бюджетів	2 352	2 501	2 462	2 659	2 822	3 586
ЗВО III і IV рівнів акредитації	22 414	22 705	21 398	23 590	27 446	30 088
з державного бюджету	21 861	22 239	21 045	23 219	26 911	29 453
з місцевих бюджетів	553	466	353	371	535	635
<i>Частка у ВВП, %</i>						
Освіта	7,2	7,2	6,3	5,7	5,4	6,0
З них вища освіта,	2,1	2,0	1,8	1,6	1,5	1,3
у тому числі:						
ЗВО I і II рівнів акредитації	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
з державного бюджету	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
з місцевих бюджетів	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
ЗВО III і IV рівнів акредитації	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2	1,0
з державного бюджету	1,6	1,5	1,3	1,2	1,1	1,0
з місцевих бюджетів	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Частка в загальних видатках зведеного бюджету, %</i>						
Освіта	20,6	20,9	19,1	16,8	15,5	16,8
З них вища освіта	6,0	5,9	5,4	4,6	4,2	3,7
<i>Частка в загальних видатках зведеного бюджету на освіту, %</i>						
Освіта	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
З них вища освіта,	28,9	28,4	28,3	27,1	27,2	21,8
у тому числі:						
ЗВО I і II рівнів акредитації	6,8	6,9	6,9	6,5	6,0	4,9
з державного бюджету	4,5	4,5	4,5	4,1	3,8	2,9
з місцевих бюджетів	2,3	2,4	2,5	2,3	2,2	2,0
ЗВО III і IV рівнів акредитації	22,1	21,5	21,4	20,7	21,2	16,9
з державного бюджету	21,5	21,1	21,0	20,3	20,8	16,6
з місцевих бюджетів	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
<i>Частка в загальних видатках зведеного бюджету на вищу освіту, %</i>						
Вища освіта	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
у тому числі:						
ЗВО I і II рівнів акредитації	23,6	24,3	24,5	23,9	22,1	22,5
з державного бюджету	15,6	16,0	15,8	15,3	14,1	13,3
з місцевих бюджетів	8,0	8,3	8,7	8,6	8,0	9,2

Показник	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ЗВО III і IV рівнів акредитації	76,4	75,7	75,5	76,1	77,9	77,5
з державного бюджету	74,5	74,1	74,2	74,9	76,4	75,8
з місцевих бюджетів	1,9	1,6	1,2	1,2	1,5	1,6

Примітка. У 2014–2017 рр. без АР Крим.

Розраховано та складено за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>).

За постачальниками освітніх послуг витрати на освіту з усіх джерел в Україні розподіляються так: найбільше фінансування отримує перший етап вищої освіти (станом на 2015 р. – 2,36% ВВП), дещо менше – початкова освіта (2,02 %), ще менше – середня освіта (1,58 %) і найменше – професійно-технічна (0,35 %) і другий етап вищої освіти (0,10 %) (табл. 2.3).

У 2015 р. порівняно з 2008 р. зросли відносні витрати на початкову освіту, хоча впродовж окресленого періоду тенденції до їх підвищення (в 2007–2009 і 2012–2013 рр.) змінювалися тенденціями до зниження (в 2010–2011 і 2011–2012 рр.). Витрати на інші види освіти характеризувалися спадною тенденцією, сягнувши в 2015 р. мінімальних відносних значень.

Пріоритети державного фінансування різних видів освіти в 2015 р. були такими (% ВВП):

- початкова освіта – 1,93;
- перший етап вищої освіти – 1,56;
- середня освіта – 1,50;
- професійно-технічна освіта – 0,31;
- другий етап вищої освіти – 0,05.

Найбільша частка коштів за рахунок домогосподарств спрямовувалася на перший етап вищої освіти (0,77 % ВВП). Приватні фірми і корпорації в Україні не відіграють вагомої ролі у фінансуванні освітніх послуг.

Аналіз розподілу загальних витрат на освіту за її рівнями, що відповідають міжнародному стандарту класифікації освіти (МСКО) (див. табл. 2.1), свідчить, що найбільшими споживачами фінансових ресурсів є навчальні заклади, котрі надають вищу освіту (МСКО 5–7). Загальні витрати на перший етап середньої освіти (МСКО 2), початкову (МСКО 1) і дошкільну (МСКО 0) освіту становлять відповідно 18,7; 17,6 і 15,0 % загальних витрат на освіту. Найменше коштів отримують докторантура (МСКО 8), другий етап середньої освіти (МСКО 3) і післясередня, не

Таблиця 2.3

Динаміка розподілу витрат на освіту в Україні за джерелами фінансування та постачальниками послуг, % ВВП

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Початкова освіта</i>									
Центральний уряд	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01
Обласні бюджети	1,53	1,60	1,90	1,99	1,85	2,14	2,23	2,00	1,92
Приватні фірми та корпорації	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Домогосподарства	0,15	0,12	0,13	0,12	0,11	0,11	0,11	0,09	0,09
Загальні витрати	1,69	1,73	2,05	1,98	1,98	2,27	2,36	2,11	2,02
<i>Середня освіта</i>									
Центральний уряд	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,01
Обласні бюджети	1,79	1,82	2,02	1,96	1,74	1,89	1,87	1,61	1,49
Приватні фірми та корпорації	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Домогосподарства	0,26	0,19	0,19	0,15	0,13	0,12	0,11	0,09	0,08
Загальні витрати	2,02	2,03	2,23	2,14	1,89	2,04	2,00	1,72	1,58
<i>Професійно-технічна освіта</i>									
Центральний уряд	0,30	0,32	0,36	0,38	0,08	0,09	0,10	0,08	0,01
Обласні бюджети	0,07	0,08	0,09	0,09	0,33	0,34	0,34	0,29	0,30
Приватні фірми та корпорації	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Домогосподарства	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,05	0,04	0,03
Загальні витрати	0,43	0,46	0,51	0,52	0,46	0,47	0,50	0,42	0,35
<i>Перший етап вищої освіти</i>									
Центральний уряд	1,64	1,80	2,10	2,11	1,87	1,89	1,87	1,62	1,41
Обласні бюджети	0,14	0,16	0,20	0,21	0,19	0,21	0,20	0,18	0,15
Приватні фірми та корпорації	0,05	0,04	0,05	0,05	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Домогосподарства	1,26	1,07	1,20	1,12	0,97	0,87	0,86	0,71	0,77
Загальні витрати	3,09	3,07	3,55	3,49	3,06	3,00	2,96	2,54	2,36
<i>Другий етап вищої освіти</i>									
Центральний уряд	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03
Обласні бюджети	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02
Приватні фірми та корпорації	0,03	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Домогосподарства	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,05	0,04	0,04
Загальні витрати	0,13	0,11	0,12	0,14	0,11	0,12	0,14	0,10	0,10

Розраховано та складено за: Національні рахунки освіти України у 2015 році: Статистичний бюлетень. Державна служба статистики України. Київ, 2017 р. URL: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/15/Arch_nro_bl.htm.

вища освіта (МСКО 4). При цьому, якщо серед постачальників послуг дошкільної і початкової освіти кошти розподілялися майже порівну, то постачальники послуг першого етапу середньої освіти отримували майже утричі більше коштів, ніж заклади її другого етапу.

Порівняльний аналіз свідчить, що розвинуті країни розподіляють значно більшу частку коштів (65 % у країнах ЄС¹) на користь середньої та післясередньої не вищої освіти (робітнича кваліфікація), ніж Україна (30 %)². Великою мірою це пов'язано з тривалістю шкільної освіти, яка в розвинутих країнах здебільшого становить 12–13 років.

Натомість відносні витрати на вищу освіту в Україні (як загальні, так і державні) були більшими, ніж у багатьох країнах ЄС і ОЕСР, а також у середньому за цими групами країн. Зокрема, якщо у 2013 р. у 22 країнах ЄС вони становили 1,2 %, у країнах ОЕСР – 1,1³, то в Україні – 2, а в 2014 р. – 1,79 % ВВП. За даними Євростату, в 2013 р. середній рівень державних витрат на вищу освіту в 28 країнах – членах ЄС становив 1,28 %, а в 2014 р. – 1,27 % ВВП. Серед країн ЄС найвищий їх рівень спостерігався в Данії (2,35 % ВВП), Фінляндії (2,00 % ВВП) і Швеції (1,94 % ВВП), серед постсоціалістичних країн – в Естонії (1,51 % ВВП). В інших постсоціалістичних країнах – членах ЄС він був меншим або трохи перевищував один відсоток ВВП⁴.

Проте внаслідок високого рівня тіньової економіки офіційний ВВП в Україні є суттєво заниженим, оскільки під час його розрахунку Державна служба статистики враховує лише частину продукту, створеного в тіньовому секторі. Якщо розрахувати частку бюджетних витрат на вищу освіту в потенційному ВВП (що є сумою офіційного і тіньового ВВП), у 2014 р. вона стає порівнянною із середньоєвропейським значенням (табл. 2.4), а в наступні роки знижується до 0,99 %.

Порівняно високою в Україні є частка витрат домогосподарств на вищу освіту як в офіційному (0,75 %), так і в потенційному ВВП (за нашими розрахунками – 0,52 %). Подібний рівень приватних витрат на здобуття вищої освіти спостерігається в Португалії, Нідерландах, Угорщині, а в таких розвинутих країнах ЄС, як Данія, Бельгія, Фінляндія, Швеція, частка витрат домогосподарств на вищу освіту у ВВП дорівнює

¹ Educational expenditure statistics / Eurostat Statistics Explained. 2017. July. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational_expenditure_statistics.

² Для порівняння бралися освітні рівні МСКО 2 – МСКО 4.

³ Expenditure on education as % of GDP, by level of education and source of funds, 2013. Expenditure on primary, secondary and post-secondary non-tertiary and on tertiary education by public or private sourceb, as % of GDP. URL: http://www.oecd.org/els/soc/PF1_2-Public-expenditure-education.xls.

⁴ Public expenditure on tertiary education relative to GDP, 2014 (%). Eurostat. 2018. 28 February. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

Таблиця 2.4

**Динаміка бюджетних витрат на освіту, зокрема вищу, в Україні
як частка офіційного і потенційного ВВП**

Показники	2014	2015	2016	2017
Бюджетні витрати на освіту, млн грн	100 110	114 188	129 438	177 916
Бюджетні витрати на вищу освіту, млн грн	28 344	30 981	35 234	38 838
ВВП офіційний, млн грн	1 586 915	1 988 544	2 385 367	2 982 920
Рівень тіньової економіки, % офіційного ВВП	43	40	35	31
ВВП тіньовий, млн грн	682 373	795 418	834 878	924 705
ВВП потенційний, млн грн	2 269 288	2 783 962	3 220 245	3 907 625
Частка витрат на освіту в офіційному ВВП, %	6,31	5,74	5,43	5,96
Частка витрат на освіту в потенційному ВВП, %	4,41	4,10	4,02	4,55
Частка витрат на вищу освіту в офіційному ВВП, %	1,79	1,56	1,48	1,30
Частка витрат на вищу освіту в потенційному ВВП, %	1,25	1,25	1,10	0,99

Розраховано та складено за: Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>; Загальні тенденції тіньової економіки в Україні / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=Tendentsi iTinovoїEkononomiki>.

0,1–0,2%. Більше того, як зазначалося в підрозділі 1.3, навіть у розрахунку на одного студента витрати домогосподарств на вищу освіту за PPP\$ в Україні в 2014 р. були більшими, ніж у таких країнах з істотно вищим рівнем життя населення, як Словаччина і Польща. І це при тому, що частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами на місяць, нижчими від фактичного прожиткового мінімуму, в загальній чисельності населення в Україні в 2014 р. становила 16,7 %, а в 2015 р. – 51,9 %¹. Крім того, в Україні немає доступних фінансових компенсаторів витрат домогосподарств на вищу освіту: гранти, освітні позики, стипендії для студентів, котрі навчаються на контракті. З огляду на це, можна зробити висновок, що теперішня модель фінансування вищої освіти в Україні не відповідає фінансовим можливостям домогосподарств і не забезпечує рівного доступу до вищої освіти. Наслідком її консервації буде зростання відпливу абітурієнтів з України в країни – члени ЄС.

Іншою особливістю фінансування освіти в Україні вважається розгалужена мережа навчальних закладів та відносно велика кількість здо-

¹ Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdvdg_rik/dvdg_u/duferen2010_u.htm.

бувачів вищої освіти, котра є однією з причин того, що, попри порівнянний із середньоєвропейським рівень витрат на освіту як частки ВВП, витрати на навчання одного студента в Україні є істотно нижчими, навіть щодо постсоціалістичних країн Європи.

Щодо кількості здобувачів вищої освіти в Україні, то в розрахунку на 10 тис. населення цей показник із року в рік зменшується, зокрема з 2010/11 по 2015/16 навчальні роки він зменшився з 528 до 375 студентів і встановився на рівні, дещо нижчому, ніж у середньому в 28 країнах – членах ЄС (383 студенти) і в 11 постсоціалістичних країнах ЄС (389 студентів) (табл. 2.5). Зменшується й кількість студентів, які навчалися за

Таблиця 2.5

Кількість студентів ЗВО в розрахунку на 10 тис. населення в країнах ЄС і Україні у 2015 р.

Країни ЄС	Число студентів ЗВО в країнах ЄС в 2015 р., тис. осіб	Чисельність населення в країнах ЄС на 1 січня 2016 р., тис. осіб	Кількість студентів ЗВО у розрахунку на 10 тис. населення
ЄС-28	19 530,6	510 277,2	383
Бельгія	504,7	11 311,1	446
Болгарія	279,0	7 153,8	390
Чехія	395,5	10 553,8	375
Данія	313,8	5 707,3	550
Німеччина	2 977,8	82 175,7	362
Естонія	55,2	1 315,9	420
Ірландія	214,6	4 726,3	454
Греція	675,2	10 783,7	626
Іспанія	1 963,9	46 440,1	423
Франція	2 424,2	66 730,5	363
Хорватія	162,0	4 190,7	387
Італія	1 826,5	60 665,6	301
Кіпр	37,2	848,3	438
Латвія	85,9	1 969,0	436
Литва	140,6	2 888,6	487
Люксембург	6,9	576,2	120
Угорщина	307,7	9 830,5	313
Мальта	13,2	450,4	293
Нідерланди	842,6	16 979,1	496
Австрія	426,0	8 700,5	490
Польща	1 665,3	37 967,2	439
Португалія	337,5	10 341,3	326

Закінчення табл. 2.5

Країни ЄС	Число студентів ЗВО в країнах ЄС в 2015 р., тис. осіб	Чисельність населення в країнах ЄС на 1 січня 2016 р., тис. осіб	Кількість студентів ЗВО у розрахунку на 10 тис. населення
Румунія	541,7	19 760,3	274
Словенія	85,6	2 064,2	415
Словаччина	184,4	5 426,3	340
Фінляндія	302,5	5 487,3	551
Швеція	428,6	9 851,0	435
Великобританія	2 330,3	65 382,6	356
Україна	1605,3	42760,5	375

Розраховано та складено за: Number of tertiary education students by level and sex (thousands) 2015; Population on 1 January 2016 – total / Eurostat. 2018. February 20. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

державним замовленням, у тому числі в розрахунку на 10 тис. населення (табл. 2.6). Зокрема, в 2014/15 і 2015/16 навчальних роках вона становила відповідно 197 і 192, тобто не набагато перевищувала гарантований мінімум (180 студентів на кожні 10 тис. населення). Отже, через політику фіскальної консолідації, котра проводилася в Україні в 2014–2016 рр. у зв'язку зі спадом економіки, загостренням фіскальних дисбалансів і збройною агресією на Сході країни, втрачають актуальність особливості вищої освіти та її фінансування, на яких експерти наголошували раніше: відносно висока частка державних витрат на вищу освіту у ВВП і велика кількість здобувачів вищої освіти.

Викладене дає змогу зробити висновок про актуальність для України двох завдань:

- 1) підвищення державних видатків на вищу освіту в розрахунку на одного студента. Розв'язувати його варто не шляхом зменшення кількості здобувачів вищої освіти, котрі навчаються за державним замовленням, а через збільшення загальної суми бюджетних видатків на вищу освіту на основі економічного зростання й детінізації економіки (і те, й інше розширить фінансові можливості для зростання видатків);
- 2) збільшення доступності вищої освіти, що фінансується за кошти домогосподарств, завдяки запровадженню фінансових компенсаторів витрат домогосподарств на вищу освіту. Такими компенсаторами можуть бути пільгові освітні кредити й гранти на навчання для студентів із малозабезпечених сімей. Необхідно забезпечити також рівний доступ студентів до академічних стипендій не-

Динаміка чисельності студентів в Україні за навчальними роками

Показники	2010/11	2014/15	2015/16
Кількість студентів ЗВО, тис. осіб	2 418,1	1 689,2	1 605,3
I–II рівнів акредитації	351,4	251,3	230,1
III–IV рівнів акредитації	2 066,6	1 437	1 375,2
Кількість студентів, що навчаються за державним замовленням, тис. осіб	1 026,9	843,6	821,6
I–II рівнів акредитації	204,6	158,0	148,2
III–IV рівнів акредитації	821,4	685,6	673,4
Кількість студентів у розрахунку на 10 тис. населення, осіб	528 (557)	393	375
I–II рівнів акредитації	77 (81)	59	54
III–IV рівнів акредитації	451 (476)	335	322
Кількість студентів за державним замовленням у розрахунку на 10 тис. населення, осіб	224	197	192
I–II рівнів акредитації	45	36	35
III–IV рівнів акредитації	179	161	157
Частка студентів за державним замовленням, %	42,5	50,0	51,1
I–II рівнів акредитації	58,2	62,9	64,4
III–IV рівнів акредитації	39,7	47,6	49,0

Складено та розраховано за даними: Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2015/16 навчального року. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publosvita_u.htm; Населення / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html.

залежно від того, навчаються вони за державним замовленням або за контрактом. Єдиним критерієм надання академічних стипендій має бути успішність.

Крім аналізу фінансового забезпечення вищої освіти на макrorівні, розглянемо його стан на мікрорівні. Його характеризує структура витрат ЗВО на підготовку фахівців вищої освіти.

За дорученням МОН, ДННУ “Академія фінансового управління” (далі – АФУ) у 2016 р. (листи МОН № 1/9-521 від 03.10.2016 та № 1/9-218 від 21.04.2017) проводився збір інформації щодо вартості підготовки фахівців у ЗВО України. Така робота здійснювалася на основі звітності 160 ЗВО України (на етапі обробки даних було відсіяно помилкові та недостатньо достовірні або неповні дані) у розрізі спеціальностей, за якими готуються магістри та бакалаври, об’єднані за напрямками наукової підготовки в зазначених закладах. За результатами дослідження науковців Академії з’явилася можливість порівнювати вартість підготовки в

межах різних ЗВО та в аспекті напрямів підготовки, а також дослідити основні тенденції формування собівартості за рівнями підготовки та спеціальностями. Так, середньозважена вартість підготовки бакалаврів денної форми навчання за державним замовленням у розрізі галузей знань у 2015 р. коливалася в межах від 22 350 грн (юридичні ЗВО) до 40 024 грн (мистецькі ЗВО). При цьому підготовка фахівців у ЗВО за спеціальностями “ветеринарна медицина”, “охорона здоров’я”, а також “культура і мистецтво” мала найбільшу вартість, тоді як найменш витратною виявилася підготовка бакалаврів за спеціальностями соціальних та поведінкових наук, журналістики, управління та адміністрування, права, соціальної роботи.

Слід зважати на те, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики розрахунку орієнтовної вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта” від 20.05.2013 № 346 у даних щодо вартості навчання у ЗВО було враховано виплату академічної стипендії, котра в 2015 р. фінансувалася з бюджету. Водночас окремі складові вартості підготовки були профінансовані з бюджету лише частково, здебільшого зі спеціального фонду ЗВО. До таких витрат належать витрати: на оплату комунальних послуг та енергоносіїв; на утримання гуртожитків; безпосередньо та опосередковано пов’язані з навчанням. Це викривлює результати розрахунків вартості навчання за державним замовленням. Слід зазначити, що основною складністю в системі фінансування освіти останні кілька років є недофінансування галузі та оптимізація кількості бюджетних програм, які не фінансуються в повному обсязі, що унеможливує реалізацію якісного освітнього процесу (відбулося суттєве скорочення бюджетних програм: із 40 у 2016 р. до 27 у 2017 р.). Низька спроможність упровадження передових технологій в освіті породжується неналежним фінансуванням, принаймні вже затверджених бюджетних програм.

Нестача фінансових ресурсів зумовлює структуру витрат ЗВО, де переважають витрати на заробітну плату викладачів і стипендію студентів. Це пояснюється тим, що нормативний метод визначення обсягів фінансування припускає їх коригування в бік зменшення через брак бюджетних коштів.

За підрахунками фахівців АФУ, середня вартість підготовки одного студента бакалаврату, що навчався за бюджетні кошти, у 2015 р. становила 28,4 тис. грн на рік, у 2016 р. – 30,6 тис. грн. При цьому вартість формували основні витрати, наведені в табл. 2.7.

Таблиця 2.7

Структура витрат ЗВО на підготовку бакалаврів денної форми навчання за державним замовленням, %

Вид витрат	2015	2016
Оплата праці	40,9	47,7
Нарахування на заробітну плату	14,6	10,4
Витрати на соціальне забезпечення для надання державних пільг і гарантій окремим студентам	2,6	2,7
Витрати на виплату академічної стипендії	33,0	29,9
Витрати, безпосередньо пов'язані з навчанням	0,6	0,8
Витрати, опосередковано пов'язані з навчанням	0,5	0,5
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	5,6	6,8
Капітальні витрати	0,8	0
Витрати на утримання гуртожитків	1,2	1,2

Джерело: Ловінська Л. Г., Даниленко С. В. Фінансування державних послуг у контексті визначення понятійно-термінологічного апарату. *Фінанси України*. 2017. № 11. С. 16.

За даними Є. Стадного, структура витрат ЗВО дещо інша (табл. 2.8), проте не надто відрізняється від структури, розрахованої науковцями АФУ.

Як свідчать дані таблиці, у структурі витрат ЗВО на підготовку бакалаврів за державним замовленням переважають витрати на заробітну плату та стипендії для студентів. Зростають, унаслідок підвищення тарифів,

Таблиця 2.8

Розподіл видатків державного замовлення в системі Міністерства освіти і науки України за видами витрат, млн грн

Види витрат	2014		2015	
	Сума, млн грн	Частка, % загальних витрат	Сума, млн грн	Частка, % загальних витрат
Оплата праці	4 419	44,7	4 876	44,0
Нарахування на заробітну плату	1 601	16,2	1 768	16,0
Соціальне забезпечення (переважно стипендії)	3 031	30,6	3 515	31,7
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	565	5,7	665	6,0
Капітальні видатки	4	0,04	28	0,3
Інше	272	2,8	219	2,0
Всього	9 893		11 071	

Джерело: Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності. 2016. 8 бєpez. С. 4. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>.

витрати на комунальні послуги та енергоносії, тоді як коштів на капітальні витрати практично не лишається. Крім того, всі ці витрати не залежать від якості освіти. Оплата державою вартості навчання студентів практично не дотична до бажання ЗВО інвестувати в модернізацію освітніх програм і надає дуже мало можливостей для заохочення викладачів.

З огляду на вказане, до основних проблем у фінансуванні вищої освіти в Україні належать:

- зменшення державних витрат на вищу освіту;
- низький рівень державних витрат у розрахунку на одного студента;
- переважання у структурі витрат ЗВО на підготовку студентів за державним замовленням витрат на оплату праці викладачів і стипендії студентам, що свідчить про нестачу фінансових ресурсів для розвитку ЗВО;
- порівняно високий рівень витрат домогосподарств на вищу освіту у ВВП, попри низький рівень добробуту населення та відсутність фінансових компенсаторів витрат домогосподарств на вищу освіту, наслідком чого є зниження її доступності та посилення конкуренції за студентів не лише всередині країни, а й із боку іноземних ЗВО, котрі пропонують безкоштовні або дешевші освітні послуги;
- застаріла модель державного фінансування ЗВО, брак стимулів до підвищення якості освітніх послуг.

Розв'язання окреслених проблем можливе в ході створення нової моделі фінансування вищої освіти в Україні, основні риси якої буде розглянуто в наступному підрозділі.

2.3. МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ ТА ШЛЯХИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

2.3.1. Недоліки механізму фінансування вищої освіти в Україні та концепції його удосконалення

Розглянувши сучасний стан законодавчого забезпечення фінансування освітньої діяльності в Україні та його кількісні характеристики, проведемо аналіз якісного аспекту системи державного фінансування вищої освіти, тобто аналіз її моделі. При цьому під моделлю фінансування будемо розуміти певний концептуальний підхід до побудови національної системи фінансування вищої освіти, що поєднує загальне та особливе і визначає види та структуру джерел, а також механізм фінансування вищої освіти.

Оскільки в Україні, як і в більшості країн ЄС, головним джерелом фінансування вищої освіти є бюджетні кошти, об'єкт нашого дослідження становитимуть особливості моделі бюджетного фінансування вищої освіти. Саме цю модель О.І. Шаров вважає основним гальмом освітніх реформ в Україні¹.

Сучасна модель фінансування вищої освіти в нашій країні піддається критиці й іншими вченими:

- як модель фінансування ЗВО, а не здобуття освітньої послуги студентом²;
- як архаїчний концепт державного замовлення³;
- як модель фінансування на основі кошторисів⁴;
- за наявність значних відмінностей у вартості навчання в розрізі навчальних закладів та джерел фінансування⁵;

¹ Шаров О. І. Перспективи фінансової автономії університетів України. *Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу: V Міжнар. наук.-практ. конф. 23 листоп. 2016 р., м. Київ*. URL: <http://ihed.org.ua/ua/resursy/konferentsiia.html>.

² Савченко В. Г., Чумак О. В. Модернізація державного механізму фінансування вищої освіти в умовах її реформування. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3 (58). С. 1–6.

³ Шевченко Л. С. Фінансування вищої освіти: диверсифікація джерел. URL: dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/.../Shevchenko.pdf; Шаров О. І. Перспективи фінансової автономії університетів України. *Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу: V Міжнар. наук.-практ. конф. 23 листоп. 2016 р., м. Київ*. URL: <http://ihed.org.ua/ua/resursy/konferentsiia.html>; Нова модель фінансування вищої освіти повинна бути прозорою й ефективною у використанні бюджетних коштів. URL: <http://ck-oda.gov.ua/nova-model-finansuvannya-vyschoji-osvity-povynna-but-prozoroju-j-efektyvnoyu-u-vykorystanni-byudzhetnyh-koshtiv/>.

⁴ Шевченко Л. С. Фінансова автономія університету: світовий досвід для України. *Право та інновації*. 2015. № 1 (9). С. 19–25. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Shevchenko9.pdf>.

⁵ За даними, наведеними Є. Стадним, річна вартість підготовки бакалавра права за бюджетні кошти в університетах, підпорядкованих різним відомствам, становить від 20 тис. грн у системі Міністерства юстиції України до 115 тис. грн у системі Служби безпеки України (див.: Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності. 2016. 8 берез. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>). Крім того, вартість навчання за рахунок бюджетних коштів майже в усіх випадках є вищою, ніж за рахунок інших джерел. Якщо середній обсяг бюджетного фінансування у розрахунку на студента

- за низький рівень фінансової автономії закладів вищої освіти (на думку О. І. Шарова, остання реалізується лише на 5% ¹), котрий свідчить про існування в Україні моделі мінімальної автономії²;
- за фактичну відсутність у ЗВО фінансових ресурсів для забезпечення розвитку;
- за виділення державних коштів згідно з кількісними нормативними показниками діяльності ЗВО (чисельність студентів і викладачів у відповідному році) й відсутність орієнтації на якість навчального процесу;
- за непрозорість фінансування навчальних закладів.

Розглянемо окремі з перелічених недоліків системи фінансування закладів вищої освіти в Україні.

Як зазначалося, чинна модель піддається критиці як модель кошторисного фінансування, механізм якої вважається витратним. Вона передбачає виділення коштів вишам за кошторисом (бюджетом), який затверджується у процесі бюджетних погоджень. Кошторис ЗВО характеризується постатейним розбиттям за видами витрат, встановленням цільових лімітів за статтями. За кошторисного фінансування враховуються основні, базові нормативи, зокрема, співвідношення чисельності викладачів і студентів, завдяки якому витрати на заробітну плату викладачів прив'язуються до чисельності студентів. Згідно з цією моделлю, не витрачені до кінця року бюджетні кошти не можуть бути використані в наступному році.

Основними недоліками такої моделі є: а) забезпечення мінімально-го рівня бюджетної автономії університету через детальну регламентацію цільового спрямування бюджетних коштів, відсутність у керівників університетів свободи в маневруванні ресурсами з метою задоволення

перебуває в межах 25–30 тис. грн на рік, то вартість навчання студентів, котрі навчаються за контрактом, переважно коливається в межах 10–15 тис. грн. Нерідко він буває меншим за ці значення і лише в окремих випадках перевищує 20 тис. грн (*Бахрушин В.* Як фінансувати вищу освіту, якщо грошей немає? 2018. 8 січ. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/1110-yak-finansuvati-vishchu-osvitu-yakshcho-groshej-nemae>).

¹ Шаров О. І. Перспективи фінансової автономії університетів України. *Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу: V Міжнародн. наук.-практ. конф. 23 листоп. 2016 р., м. Київ.* URL: <http://ihed.org.ua/ua/resursy/konferentsiia.html>.

² Каленюк І. Напрями трансформації механізмів фінансування освіти в сучасному світі. *Демографія та соціальна економіка.* 2017. № 1 (29). С. 24–36. URL: <https://doi.org/10.15407/dse2017.01.024>.

найнагальніших потреб установи; б) вилучення невикористаних протягом року бюджетних коштів, неможливість їх накопичення й використання для розвитку університету; в) незацікавленість викладачів і керівництва університету в підвищенні вимог до знань студентів та у відрахуванні тих із них, котрі не виконують вимог освітньої програми, через надмірну залежність фінансування від кількості студентів; г) спрямованість лише на кількісні, витратні показники діяльності ЗВО та брак орієнтації на якість навчального процесу, його результативність.

В умовах розширення фінансової автономії університетів у країнах Західної Європи посилюється тенденція до розподілу бюджетних коштів не через постатейне бюджетування, а через блок-гранти, тобто фінансові гранти, призначені для покриття певних категорій витрат: на навчання, поточні операційні витрати та/або наукові дослідження. Водночас університети несуть відповідальність за внутрішній розподіл блок-грантів згідно зі своїми потребами¹.

Теперішня модель фінансування вищої освіти в Україні характеризується також як переговорна. У цьому її визначенні увага акцентується на використанні неформальних переговорних механізмів для отримання університетом бажаного обсягу фінансування. Ця модель, з одного боку, є найбільш непрозорою, такою, що містить корупційні ризики, проте, з другого боку, дає змогу максимально враховувати специфічні особливості університету, зокрема його репутацію². Як і кошторисне фінансування, вона передбачає виділення фінансових ресурсів відповідно до їх обсягу, котрий склався історично. Це забезпечує університети від раптового погіршення їхнього фінансового стану, проте не зацікавляє в пошуку нових джерел фінансування. Переговорне фінансування вищої освіти фахівці не вважають ефективним через високу економічну невизначеність та залежність від зовнішніх впливів. Проте останнім часом у багатьох країнах за результатами переговорів між міністерством і університетами укладаються довгострокові контракти, де вказуються цільові індикатори, котрих університет зобов'язується

¹ *Estermann T., Bennetot Pruvot E., Claeys-Kulik A.-L. Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. EUA, 2013. URL: http://www.eua.be/Libraries/publication/DEFINE_final.*

² *Модели финансирования образования и эффективность деятельности университетов. Эмпирическое исследование европейского опыта и отечественная практика / Е. Г. Чернова, Т. Д. Ахобадзе, А. С. Малова, А. А. Салтан. Вопросы образования / Educational Studies Moscow. 2017. № 3. С. 44–45. URL: <https://vo.hse.ru/data/2017/10/05/1159486209/VO%203%202017%20web.pdf>.*

досягти, отримуючи певний обсяг фінансування. Це модель фінансування за результатами, в якій хоча й використовується механізм переговорів, проте він є інструментом досягнення інших цілей. Названа форма фінансування дає можливість структурувати діалог між університетом і державними органами, підвищити прозорість фінансування, а також сприяє вибудовуванню стратегії розвитку університету¹.

Характеризуючи сучасну систему фінансування вищої освіти в Україні як систему державного замовлення, що є застарілою та не спирається на об'єктивні дані та наукові методики, І. Совсун пропонує відмовитися від терміна “державне замовлення”, замінивши його словосполученням “фінансування вищих навчальних закладів”, наголошуючи разом із тим, що йдеться не про припинення державного фінансування, а про створення нової зрозумілої моделі. Причиною такого нововведення є те, що “в умовах ринкової економіки, коли приватні компанії становлять більшість на ринку праці, державне замовлення не відповідає запитам суспільства і потребам ринку праці”².

Варто визначити, якою мірою слушними є аргументи проти вживання терміна “державне замовлення”.

У фінансово-економічному словнику державне замовлення визначається як “спосіб державного регулювання економіки шляхом формування на договірних (контрактних) засадах переліку та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для державних потреб, а також через розміщення державних контрактів на постачання (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання незалежно від форми їх власності”³. До цього визначення можна додати, що держава замовляє освітні послуги у їх надавачів (ЗВО), оплачуючи вартість цих послуг за рахунок бюджетних коштів наперед, тобто до їх надання. Те, в який спосіб держава формує і як розподіляється державне замовлення між конкретними напрямками освітньої діяльності, спеціальностями

¹ Модели финансирования образования и эффективность деятельности университетов. Эмпирическое исследование европейского опыта и отечественная практика / Е. Г. Чернова, Т. Д. Ахобадзе, А. С. Малова, А. А. Салтан. *Вопросы образования / Educational Studies Moscow*. 2017. № 3. С. 44. URL: <https://vo.hse.ru/data/2017/10/05/1159486209/VO%203%202017%20web.pdf>.

² Нова модель фінансування вищої освіти повинна бути прозорою й ефективною у використанні бюджетних коштів. URL: <http://ck-oda.gov.ua/nova-model-finansuvannya-vyschoji-osvity-povynna-buty-prozoroju-j-efektyvnoyu-u-vykorystanni-byudzhetnyh-koshtiv/>.

³ Загородній А. Г., Вознюк Г. А. Фінансово-економічний словник. Київ : Знання. 2007. С. 305.

й університетами, є окремими питанням. Проте, згідно з визначенням, сутності державного замовлення відповідає контрактний метод відносин між державою як замовником і постачальниками замовленого товару (університетами), а предметом замовлення є саме освітні послуги, вартість яких і має оплачувати замовник. Отже, державне замовлення відповідає як умовам ринкової економіки, так і потребам ринку праці. Тому об'єктом критики має бути не державне замовлення як таке, а механізми його формування й розподілу, котрі не узгоджуються з вимогами сьогодення. Механізм державного замовлення, коли держава фінансує не надання освітніх послуг, а утримання їх надавачів (ЗВО), суперечить сутності терміна. Відповідно, важливо не відмовлятися від останнього, а визначити недоліки теперішнього механізму (системи) державного замовлення та запропонувати нову модель.

Саме на таких недоліках акцентує увагу Є. Стадний, виокремлюючи серед них головні¹:

- 1) визначення обсягу державного замовлення не на підставі середньострокового прогнозу потреб ринку праці в робітничих кадрах і фахівцях (хоча саме так він мав би визначатись згідно із Законом України "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів"), а фактично за принципом від досягнутого (відповідно до минулорічних показників), а також за наслідками переговорів між державними замовниками та Міністерством фінансів, які не позбавлені впливу політичного лобіювання окремих міністерств чи університетів. Така ситуація є наслідком, з одного боку, недостатньої достовірності прогнозів потреб ринку праці через брак повних даних про такі потреби на всіх ринках, а з другого – домінування кадрових потреб ЗВО при формуванні обсягів державного замовлення;
- 2) попри те, що вартісна величина державного замовлення мала би визначатися з урахуванням середньої вартості підготовки одного студента, яка, у свою чергу, повинна обчислюватися відповідно до методики, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта" від 20.05.2013 № 346, фактично така мето-

¹ Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності. 2016. 8 берез. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>.

- дика не застосовується. Останнє зумовлено: а) надмірною деталізацією складу витрат, які мають враховуватися під час розрахунку вартості підготовки за державним замовленням одного студента (від канцелярського приладдя, витратних матеріалів для комп'ютерної техніки та оргтехніки, бланкової та навчальної документації до витрат на утримання гуртожитку з розрахунку на одного його мешканця¹), котра зробила застосування цієї методики неможливим; б) суттєвими відмінностями у вартості підготовки одного студента в різних ЗВО, що ускладнює використання усереднених показників (орієнтовної середньої вартості);
- 3) неврахування різної витратності підготовки фахівців у різних галузях знань (на різних освітніх програмах) під час визначення обсягів державного замовлення;
 - 4) неврахування якісних показників освітньої діяльності під час розподілу державного замовлення;
 - 5) непрозорий процес планування та розподілу обсягів державного замовлення серед університетів, привілейованість окремих ЗВО, які отримують підвищений рівень фінансування за спеціальними нормативами, що робить систему державного замовлення важко передбачуваною для самих університетів;
 - 6) включення коштів, призначених для виплати стипендій, до загальної суми державного замовлення, що призвело до спроб неофіційних штучних обмежень рівня академічної успішності студентів адміністраціями університетів через недостатню передбачуваність розміру стипендіального фонду на етапі розподілу державного замовлення.

Розв'язання окреслених проблем має бути досягнуто в ході створення нової моделі фінансування вищої освіти в Україні. Робота над обговоренням концептуальних засад такої моделі розпочалася ще в 2014 р., після оприлюднення проекту Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 року. Проектом передбачалося, що державне фінансування ЗВО складатиметься з чотирьох частин²:

¹ Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2013-%D0%BE>.

² Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року (Проект). URL: http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/HE%20Reforms%20Strategy%2011_11_2014.pdf.

- базове фінансування (для створення та оновлення матеріальної бази, надання здобувачам вищої освіти грантів на навчання);
- фінансування наукових досліджень;
- фінансування навчання здобувачів вищої освіти;
- інші видатки цільового призначення, які розподіляються за конкурсом.

Кошти на навчання можуть розподілятися за одним із таких методів:

- 1) блочне фінансування: визначення обсягу державного фінансування ЗВО за формулою з урахуванням якісних і кількісних показників його діяльності. За допомогою формули розраховується не абсолютний розмір коштів, а відносний показник у межах видатків державного бюджету. При цьому ЗВО самостійно встановлюють обсяги прийому за певними спеціальностями здобувачів вищої освіти, навчання яких оплачується за рахунок коштів державного бюджету;
- 2) ваучерне фінансування: оплата за рахунок державних коштів вартості навчання здобувача вищої освіти залежно від результатів ЗНО. При цьому можливі такі види ваучерів:
 - звичайний, річна вартість якого дорівнює середній вартості одного року навчання;
 - повний, річна вартість котрого дорівнює максимальній вартості одного року навчання;
 - спеціальний, що призначається для оплати навчання за окремими важливими для суспільства і держави спеціальностями з високою вартістю навчання;
 - соціальний, який має на меті фінансування навчання соціально незахищених осіб; зокрема, може бути використаний для проходження підготовчих відділень з метою успішного складання ЗНО;
- 3) кредитне фінансування: надання державою через державні банки (або створення національного банку кредитування освіти) безпроцентних кредитів (або з процентом, який відповідатиме рівню інфляції) на будь-яку форму навчання з відстроченням погашення на період навчання, строком на 10–15 років.

Як бачимо, у Стратегії конкретизовані тільки методи розподілу коштів на навчання здобувачів вищої освіти. Питання щодо формування й розподілу інших фондів залишилося відкритим, як і питання концептуальних підходів до формули фінансування та показників, які мали б у ній застосовуватися. Термін “блочне фінансування”, що вживається у Стратегії, не наповнений конкретним (і адекватним) змістом. Не

обґрунтованою є теза про використання лише одного з трьох методів розподілу коштів на навчання здобувачів, тоді як насправді ці методи (наприклад, ваучерне і кредитне фінансування) можуть поєднуватися.

Заслуговує на увагу запропонована ідея ваучерного фінансування, яка, проте, не набула підтримки і розвитку в наступних концепціях реформування державного фінансування вищої освіти в Україні; очевидно, через складність (а то й неможливість) її поєднання з моделлю фінансування за результатами, що відповідає сучасним світовим трендам.

До конструктивних ідей Стратегії, тією чи іншою мірою підтриманих авторами інших концепцій, можна віднести пропозицію виділення в окремі потоки коштів на навчання, створення та оновлення матеріальної бази, фінансування наукових досліджень.

У 2016 р. Міністерством освіти і науки України оприлюднено інше концептуальне бачення нової моделі фінансування ЗВО, згідно з яким їх фінансування має здійснюватися за такими напрямками: базове (блочне) фінансування, соціальний фонд, фонд капітальних видатків і фонд державної цільової підтримки.

Обсяг базового фінансування мав визначатися за формулою у вигляді частки видатків державного бюджету за відповідною статтею. Передбачалися такі показники формули:

- 1) кількість здобувачів вищої освіти за бюджетні кошти з урахуванням рівня та ступеня вищої освіти, спеціальності та форми навчання, профілю та типу ЗВО;
- 2) успішність та функціонування ЗВО: внутрішня система забезпечення якості, показники працевлаштування випускників за фахом, відкритість інформації, статус дослідницького університету, частка позабюджетних надходжень від осіб, що здобувають вищу освіту;
- 3) якість науково-дослідної діяльності (публікації, частки державних і позабюджетних надходжень, спрямованих на фінансування наукових досліджень);
- 4) міжнародна співпраця;
- 5) розмір базового (блочного) фінансування за попередній період.

Соціальний фонд мав призначатися для виплати стипендій (при цьому академічні та соціальні стипендії мали бути розмежовані, але загалом фінансуватися з одного фонду). Таким чином планувалося запобігти бажанню ЗВО заощаджувати на стипендіях студентів з метою покриття інших витрат.

Кошти на фінансування проектів розвитку університету та капітальних інвестицій надходили б із фонду розвитку (капітальних видатків).

Фонд державної цільової підтримки забезпечував би фінансування тим категоріям населення, котрим держава чи політики хочуть надати пільги на здобуття вищої освіти.

Ключова проблема, якої так і не було розв'язано, полягала в тому, що не визначалися підходи до розподілу коштів між окремими фондами. До того ж пропонувалася надмірна кількість показників, які мали враховуватись у формулі для розрахунку базового фінансування ЗВО, щодо частини яких відсутні джерела інформації. Не наводився й алгоритм розрахунку формули розподілу фінансування.

Крім урядових проектів реформування фінансування вищої освіти, заслуговують на увагу проекти, розроблені українськими фахівцями, найґрунтовнішим з яких є Концептуальна модель державного фінансування ЗВО за результатами діяльності, запропонована Є. Стадним, аналітиком незалежного, некомерційного аналітичного центру CEDOS.

Концептуальна модель Є. Стадного містить бачення підходів до розрахунку загального обсягу бюджетного фінансування ЗВО, частки фінансування за результатами діяльності, визначення показників, що мають входити до формули, а також умов (зовнішніх і внутрішніх перетворень) запровадження фінансування ЗВО за результатами.

Комплекс заходів, необхідних для запровадження вказаної моделі, охоплює такі¹:

1. Відмова від формування державного замовлення на основі прогнозування потреб ринку праці у фахівців і робітничих кадрах через неможливість більш-менш точно спрогнозувати такі потреби за 130 спеціальностями і через мінливість потреб ринку праці. Натомість необхідно розвивати відносини між університетами і роботодавцями, зробивши предметом таких відносин не визначення кількості фахівців кожної спеціальності, яку треба підготувати, а вимоги роботодавців до компетентностей.

На національному рівні замість встановлення планового обсягу державного замовлення за різними спеціальностями запропоновано визначати обсяг державних видатків на освіту з урахуванням економічних пріоритетів та поведінки домогосподарств у виборі напрямів вищої освіти. Пріоритетними мають бути стратегічно важливі галузі, а також галузі, на які існує менший попит серед абітурієнтів. Саме таким чином, на думку Є. Стадного, можна досягти рівноваги між попитом і пропо-

¹ Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності. 2016. 8 берез. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>.

зицією. Натомість звична модель планового державного замовлення може використовуватись у системі міністерств оборони, внутрішніх справ, інших силових відомств.

2. Розподіл загального обсягу державних видатків у два способи: 1) між широкими групами галузей знань, а в межах цих груп між університетами – за формулою; 2) урахування економічних пріоритетів та попиту домогосподарств вже на етапі розподілу коштів між університетами за формулою. Цього можна досягти шляхом визначення в договорі між державою і університетом, в яких саме галузях знань він може використовувати державні кошти. Поки ліцензійні обсяги відірвані від реальності, потрібно обмежувати максимальну кількість студентів, яку можуть зарахувати університети, адже вони зацікавлені набрати їх якнайбільше.

3. Визначення за допомогою формули обсягу витрат, пов'язаних з освітньою складовою, тобто вона не повинна використовуватися щодо витрат на наукову діяльність, капітальних витрат і витрат на соціальне забезпечення студентів. Вказані витрати мають бути виділені в окремі потоки (фонди). Крім того, соціальне забезпечення студентів доцільно вивести за межі фінансової відповідальності університетів.

Добір показників для формули фінансування повинен визначатися цілями (прозорість; максимальна наближеність до необхідних витрат; пріоритетне фінансування університетів, які демонструють найкращі результати) та принципами (обчислюваність: чітко вимірювані параметри; зрозумілість: зрозумілі та гідні довіри джерела даних; досяжність: відкриті дані).

Складові формули розрахунку запропоновано поділити на три групи показників: витрат, результату, фінансування попереднього року. В умовах зниження загального обсягу державного фінансування формула ефективно функціонуватиме, якщо з її допомогою буде розраховуватись не абсолютний, а відносний обсяг фінансування.

4. Включення до формули таких показників:

- а) кількість здобувачів вищої освіти за державний коштом за формами навчання, ступенями та групами галузей знань – показник витрат;
- б) рівень знань вступників, зв'язок ринку праці та ЗВО, оцінка студентів і роботодавців, видимість/впливовість досліджень, міжнародна активність – показники результатів.

5. Визначення умов запровадження фінансування за результатами, до яких віднесено:

- запровадження періоду апробації, необхідного для випробування та калібрування систем збору даних;

- публікацію у вільному доступі всіх даних, котрі використовуються у формулі, що дасть змогу будь-якому університету перевірити розрахунки за формулою;
- виведення з-під обмежень, накладених БКУ, використання коштів, які університет заробляє самостійно, що пом'якшить перехід на нову модель розподілу бюджетних коштів;
- створення правового поля для запровадження ефективного внутрішнього контролю за допомогою органів нагляду;
- посилення ролі недержавних організацій забезпечення якості вищої освіти та постійний розвиток внутрішнього забезпечення якості ЗВО.

Безумовною перевагою концепції Є. Стадного є її обґрунтованість і комплексний підхід до аналізу нової моделі державного фінансування вищої освіти в Україні, недоліком – відсутність власне формули розподілу бюджетного фінансування ЗВО за результатами.

Безпосередній поштовх до її розроблення й обговорення дали зміни, внесені до БКУ в 2017 р., які передбачають, що “обсяг видатків державного бюджету на вищу освіту розподіляється між вищими навчальними закладами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

- кількість здобувачів вищої освіти за освітньо-кваліфікаційними рівнями та спеціальностями і співвідношення вартості освітніх послуг;
- рівень результатів зовнішнього незалежного оцінювання вступників;
- показники якості освітньої і наукової діяльності вищого навчального закладу”¹.

На нашу думку, до вироблення консенсусу щодо найбільш прийнятного для України підходу до фінансування вищої освіти не потрібно було вносити наведені зміни до БКУ. По-перше, вони не враховують досвіду більшості країн ЄС, де модель фінансування на підставі формули поєднується з іншими моделями – на основі попередніх витрат та/або сучасної форми договірного фінансування, що набула ознак фінансування за результатами. Внесення змін до БКУ до завершення дискусій певним чином їх обмежує, зміщуючи акценти на конструювання формули. Тим більше, не варто визначати в Кодексі показники, які мають враховуватись у формулі. Вони повинні затверджуватися не законом,

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Розділ VI, п. 46. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print>.

а постановою Кабінету Міністрів України, оскільки, як доводить досвід країн ЄС (див підрозділ 1.4), такі показники з часом можуть змінюватися.

Водночас наслідком внесення змін до БКУ стала активізація пошуку формули розподілу бюджетного фінансування ЗВО. Зокрема, основну увагу на ній зосередив В. Бахрушин, головний експерт групи “Освіта” Реанімаційного пакета реформ. На його думку, така формула може містити три групи показників: витратні, вага яких має дорівнювати 75–80 % загального обсягу фінансування вищої освіти; показники результативності та якості з вагою 10–15 %; фінансування, що розподіляється на конкурсних засадах для виконання конкретних проектів, обсяг якого може становити 5–10 % загального фінансування вищої освіти¹.

Аналіз пропозицій В. Бахрушина свідчить, що фактично вони містять ідею застосування двох підходів (моделей) до розподілу державного фінансування між університетами: формульного і проектного. Проте останнє розподіляється не за формулою, а на конкурсних засадах, тому не може бути складовою формули (з цієї причини ідея виокремлення бюджетних видатків на виконання проектів не набула розвитку в інших моделях формул). Щодо формульного фінансування, то воно, як правило, визначається з використанням двох груп показників: витратності й результативності.

До показників витрат В. Бахрушин відносить кількість студентів, які здобувають вищу освіту за кошти державного бюджету в розрізі рівнів вищої освіти та спеціальностей; мінімальний обсяг державного фінансування у розрахунку на одного студента (не пояснюючи, чому йдеться саме про мінімальний обсяг державного фінансування, які витрати на навчання він зможе покрити і за рахунок чого фінансуватимуться інші витрати), підвищувальні коефіцієнти для окремих спеціальностей та магістерського й докторського рівнів вищої освіти, а також загальну кількість місць, що фінансуватимуться за кошти державного бюджету у розрізі спеціальностей (галузей знань) та рівнів вищої освіти (останній показник дублює перший і є, на нашу думку, зайвим).

До показників результативності та якості В. Бахрушин пропонує включити: 1) індикатори якості прийому на програми освітнього рівня “бакалавр” (“магістр” у галузях знань “охорона здоров’я”, “право”), зокрема середній конкурсний бал; медіанний бал; співвідношення кількості абітурієнтів, конкурсний бал яких перевищує 170–175, і кількості абітурієнтів, конкурсний бал яких є меншим ніж 125–130; відношення

¹ Как финансировать высшее образование, если денег нет? URL: <https://ru.osvita.ua/vnz/reform/58765/>.

кількості абітурієнтів, що потрапили до 25–30 % кращих серед зарахованих на відповідні спеціальності (галузі знань), до кількості абітурієнтів, які опинилися серед 25–30 % гірших, зарахованих на ці спеціальності абітурієнтів; 2) показники якості освітньої й наукової діяльності, зокрема, вартість навчання за кошти фізичних і юридичних осіб, частка магістрантів і аспірантів у загальній кількості студентів, частка викладачів, що мають п'ять і більше публікацій, проіндексованих у наукометричних базах Scopus та WoS, потрапляння ЗВО до провідних світових університетських рейтингів (ARWU, QS, THE), а також інші показники, які використовувалися в 2017 р. для розподілу державного замовлення на підготовку магістрів.

Наприкінці 2017 р. було презентовано проекти двох методик розподілу бюджетних видатків на вищу освіту – АФУ та МОН. Обидві з них містили формули розподілу таких видатків.

Методикою АФУ витрати ЗВО на підготовку за державні кошти бакалаврів, спеціалістів, магістрів, аспірантів, докторантів у розрізі державних замовників запропоновано визначати як добуток контингенту (кількості здобувачів вищої освіти) та середньої вартості підготовки закладом одного бакалавра, спеціаліста, магістра, аспіранта, докторанта за державним замовленням за відповідними спеціальностями та формами навчання згідно з формулою:

$$F = \sum_{i=1, j=1, f=1}^{n, k, p} (N_{i, j, f} \cdot F_{i, j, f}), \quad (2.1)$$

де F – обсяг фінансування ЗВО; $F_{i, j, f}$ – витрати на підготовку одного студента i -ї спеціальності, j -го освітньо-кваліфікаційного рівня, f -ї форми навчання; $N_{i, j, f}$ – кількість студентів i -ї спеціальності, j -го освітньо-кваліфікаційного рівня, f -ї форми навчання.

Показники результативності діяльності ЗВО запропоновано використовувати під час розміщення (визначення кількості місць) державного замовлення на підготовку *магістрів* закладами вищої освіти відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України “Про затвердження Положення про критерії розміщення державного замовлення на підготовку магістрів для вищих навчальних закладів, які знаходяться у сфері управління МОН” від 14.06.2017 № 858. Згідно з Положенням, державне замовлення має розміщуватися з урахуванням дев'яти показників, серед яких:

K1 – кількість здобувачів вищої освіти, які у поточному році завершують навчання у ЗВО за освітньо-професійними програмами

- бакалавра з урахуванням спеціальності (напряму підготовки) та форми навчання за державним замовленням;
- K2 – показник акредитованості магістерської освітньої програми (спеціальності) у ЗВО;
- K3 – показник наявності аспірантури та/або докторантури за певною спеціальністю у ЗВО за умови наявності контингенту аспірантів та/або докторантів;
- K4 – показник популярності магістерських програм ЗВО;
- K5 – показник чисельності іноземних студентів у загальній чисельності здобувачів вищої освіти всіх рівнів за цією спеціальністю;
- K6 – показник якості наукової роботи у ЗВО (визначається за кількістю штатних науково-педагогічних та наукових працівників, котрі працюють за основним місцем роботи і мають не менше п'яти наукових публікацій у періодичних виданнях, включених до наукометричної бази Scopus або Web of Science Core Collection, інших наукометричних баз, визнаних МОН);
- K7 – показник диверсифікації джерел доходу ЗВО;
- K8 – інтегральний показник якості науково-педагогічного потенціалу, якості навчання та міжнародного визнання (визначається в разі включення ЗВО до останнього випуску рейтингу QS World University Rankings та/або рейтингу The Times Higher Education World University Rankings та/або Academic Ranking of World Universities – World Top 500 Universities);
- K9 – спеціальний показник (для ЗВО, переміщених із території проведення антитерористичної операції (на період її проведення) і тимчасово окупованої території, та ЗВО, розташованих на території Донецької та Луганської областей, де здійснюють свої повноваження обласні військово-цивільні адміністрації).

Середньорічний контингент здобувачів вищої освіти за державним замовленням першого рівня вищої освіти (бакалавр) запропоновано обчислювати з урахуванням визначеного обсягу державного замовлення для магістрів та результатів ЗНО вступників.

Контингент здобувачів вищої освіти за державним замовленням третього рівня вищої освіти (аспірант) визначається з урахуванням встановленого обсягу державного замовлення для магістрів та коефіцієнта, котрий дорівнює співвідношенню державного замовлення на підготовку фахівців ступеня доктора філософії та державного замовлення на підготовку магістрів (відповідно до ст. 72 Закону України “Про вищу освіту” коефіцієнт K_a становить не менше 5 %).

Контингент здобувачів вищої освіти за державним замовленням наукового рівня вищої освіти (докторант) визначається з урахуванням встановленого обсягу державного замовлення для аспірантів.

Методикою АФУ запропоновано під час визначення середньої вартості підготовки ЗВО одного бакалавра, спеціаліста, магістра, аспіранта, докторанта за державним замовленням включати до видатків закладу:

- 1) видатки на надання освітніх послуг, які є сумою: фонду оплати праці науково-педагогічних працівників; фонду оплати праці інших працівників відповідно до типових штатних нормативів; нарахувань на оплату праці;
- 2) видатки на виплату академічної стипендії;
- 3) видатки на соціальне забезпечення для надання державних пільг та гарантій окремим категоріям студентів, котрі навчаються за державним замовленням за відповідними спеціальностями;
- 4) видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв у межах встановлених норм споживання;
- 6) видатки, безпосередньо й опосередковано пов'язані з підготовкою бакалаврів, спеціалістів, магістрів, аспірантів, докторантів, які навчаються за державним замовленням;
- 7) капітальні видатки;
- 8) видатки на утримання гуртожитку.

Згідно з Методикою АФУ, при розрахунку середньої вартості підготовки ЗВО одного бакалавра, спеціаліста, магістра, аспіранта, докторанта за державним замовленням у бюджетному році окремі компоненти витрат коригуються на індекси: зростання тарифів на комунальні послуги; витрат загального фонду державного бюджету на стипендії; витрат загального фонду державного бюджету на соціальний захист населення; загального фонду державного бюджету на інвестиції у сфері освіти; витрат загального фонду державного бюджету на оплату праці у сфері освіти; витрат загального фонду державного бюджету на освіту.

До дискусійних положень Методики АФУ, на нашу думку, належать такі:

1. Урахування показників результативності діяльності ЗВО не при визначенні обсягів їх бюджетного фінансування, а під час розподілу державного замовлення (контингенту) на підготовку магістрів. Наслідком такого підходу буде стимулювання не підвищення якості підготовки здобувачів вищої освіти, яке має бути метою реформи фінансування, а збільшення їхньої кількості, що нівелює саму ідею запровадження фінансування за результатами.

2. Використання у формулі показника середньої (в оновленому варіанті Методики – середньозваженої) вартості підготовки ЗВО одного студента за державним замовленням, від якого програють сильніші й отримують вигоди слабші ЗВО. У перших індивідуальні витрати на оплату праці професорсько-викладацького колективу можуть бути вищими за їхній середній рівень через якісніший склад такого колективу (більшу частку в ньому викладачів із науковими ступенями доктора наук та доктора філософії, а також науковими званнями). Можуть бути вищими й інші витрати, котрі безпосередньо впливають на якість підготовки здобувачів вищої освіти. Неможливість їх відшкодувати через зменшення бюджетного фінансування названих ЗВО, котре буде орієнтуватися на усереднені показники, у середньостроковій перспективі негативно позначиться на якості підготовки здобувачів вищої освіти і рейтингу найкращих університетів.

3. Розрахунок контингенту здобувачів вищої освіти за державним замовленням першого рівня вищої освіти (бакалавр) з урахуванням визначеного обсягу державного замовлення для магістрів. Суто математично такий розрахунок заперечень не викликає, проте він суперечить логіці й чинному порядку формування й розподілу державного замовлення на підготовку і магістрів, і бакалаврів. Підготовка бакалаврів наразі фінансується за принципом “гроші йдуть за студентом”, тобто саме від їх вибору залежить обсяг бюджетного фінансування кожного університету, а не від того, яке державне замовлення цей заклад отримує на підготовку магістрів. Щодо загального обсягу державного замовлення на підготовку бакалаврів, то він залежить від кількості випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які у поточному році здобули повну загальну середню освіту, і, за Законом “Про вищу освіту” (ст. 72), має становити не менш як 51% їх кількості.

Загальний обсяг державного замовлення на підготовку магістрів має становити не менш як 50 % кількості осіб, котрі у поточному році здобудуть ступінь бакалавра за державним замовленням. Водночас розподіл місць державного замовлення на підготовку магістрів між ЗВО здійснюється за рішенням конкурсних комісій згідно з критеріями, визначеними наказом МОН № 858.

4. Методика ґрунтується на структурі витрат на надання освітніх послуг науково-педагогічними працівниками здобувачам вищої освіти за державним замовленням, визначеній Методикою розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, затвердженою постановою Кабінету Міністрів

України від 20.05.2013 № 346, відтак включає витрати на виплату академічної стипендії, на соціальне забезпечення для надання державних пільг та гарантій окремим категоріям студентів, капітальні витрати, витрати на утримання гуртожитку тощо, які за економічним змістом не є витратами на надання освітньої послуги, а отже не можуть входити до її вартості¹.

Загалом, хоча запропонована АФУ Методика підвищить прозорість розподілу бюджетних коштів між ЗВО, її запровадження не забезпечить досягнення повною мірою мети реформування системи державного фінансування вищої освіти в Україні, якщо її розуміти як підвищення якості освітніх послуг. Її наслідками можуть бути:

- *для сильних ЗВО:*

- зменшення бюджетних видатків на підготовку одного студента за державним замовленням, результатом чого може бути або зниження індивідуальних витрат ЗВО на його підготовку, у тому числі через зниження оплати праці професорсько-викладацького складу, або підвищення плати за навчання для студентів-контрактників, за рахунок якої покриватиметься різниця між індивідуальними і середніми (середньозваженими) витратами на підготовку одного студента;
- збільшення контингенту (місць державного замовлення) у короткостроковому періоді, що не означає відповідного зростання кількості здобувачів вищої освіти в цих ЗВО (його можливості обмежені, наприклад, наявністю приміщень для навчання);

- *для слабких ЗВО:*

- збільшення бюджетних видатків на підготовку одного студента за державним замовленням (у короткостроковому періоді), що уможливає, проте не гарантує, підвищення якості їх підготовки;
- створення можливостей для матеріального стимулювання професорсько-викладацького складу;
- скорочення контингенту (місць державного замовлення) у короткостроковому періоді, що в подальшому може призвести до погіршення становища таких ЗВО.

Становище середніх ЗВО практично не зміниться.

Отже, фактичним результатом запровадження запропонованої АФУ формули розподілу бюджетних видатків на фінансування вищої освіти буде певний перерозподіл бюджетних видатків на підготовку одного

¹ Ловінська А. Г. Визначення вартості освітніх послуг. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 21.

студента між сильнішими і слабшими університетами. Такий перерозподіл усуне відмінності у фінансуванні ЗВО, зумовлені не лише різними можливостями лобювання своїх інтересів перед розпорядниками бюджетних коштів (що відповідає вимогам справедливості), а й неоднаковими витратами на надання відмінних за якістю освітніх послуг. Останнє суперечить не лише принципам ринкової економіки, а й потребам розвитку системи вищої освіти загалом.

Міністерство освіти і науки України запропонувало іншу методику розподілу обсягу видатків загального фонду державного бюджету між ЗВО на підготовку кадрів на умовах державного замовлення. Згідно з Методикою, базові видатки на вищу освіту поточного року поділяються на:

- базові видатки стабільності, які встановлюються на основі базових видатків на вищу освіту попереднього року та з урахуванням коефіцієнта стабільності, котрий щороку визначається державним замовником у межах від 0,8 до 0,95;
- резервні видатки стабільності, які встановлюються на основі базових видатків на вищу освіту попереднього року з урахуванням коефіцієнта резервування, котрий щорічно визначається державним замовником у межах від 0,01 до 0,03;
- базові видатки динаміки, які обчислюються як різниця між загальним обсягом базових видатків на вищу освіту і сумою базових та резервних видатків стабільності.

Базові видатки визначаються як видатки на вищу освіту за вирахуванням витрат на виплату академічних стипендій студентам, надання пільгових довгострокових кредитів, утримання гуртожитків, а також утримання особливо цінних об'єктів навчальної, наукової та соціальної інфраструктури ЗВО (за рішенням державного замовника).

Базове фінансування ЗВО поточного року визначається як сума базового фінансування стабільності та базового фінансування динаміки. При цьому базове фінансування стабільності ЗВО, як і відповідні базові видатки, обчислюються на основі базового фінансування ЗВО попереднього року з урахуванням коефіцієнта стабільності. Проте зауважується, що в окремих об'єктивно обґрунтованих випадках державний замовник може застосовувати додатковий індивідуальний коефіцієнт стабільності для окремих ЗВО. Зекономлений обсяг базового фінансування стабільності ЗВО поточного року спрямовується на збільшення базових видатків динаміки поточного року.

Базове фінансування динаміки ЗВО поточного року є часткою від загальної суми базових видатків динаміки поточного року, яка розрахо-

вугється шляхом їх множення на коефіцієнт динаміки ЗВО. Останній визначається за формулою:

$$KD_i = \frac{SPD_i}{\sum_{i=1}^n SPD_i}, i = 1, \dots, n. \quad (2.2)$$

Згідно з формулою, основою для розрахунку коефіцієнтів динаміки (KD_i) є системні показники діяльності ЗВО ($SPD_i, i = 1, \dots, n$). З 2018 р. для розрахунку базового фінансування динаміки кожного ЗВО запропоновано використовувати такі показники:

- 1) зміни приведенного контингенту здобувачів вищої освіти за державним замовленням за рівнями вищої освіти (освітньо-кваліфікаційними рівнями), спеціальностями (напрямами підготовки) та формами навчання;
- 2) готовності здобувачів вищої освіти до ефективного навчання (визначається за середнім значенням усіх сертифікатів ЗНО вступників на основі повної загальної середньої освіти та оцінок вступних випробувань до магістратури на основі здобутого ступеня (рівня) вищої освіти);
- 3) адекватності формування ціни на платні послуги ЗВО;
- 4) рівня наукової діяльності ЗВО (визначається за кількістю публікацій, аналогічно показнику К6 у Наказі МОН “Про затвердження Положення про критерії розміщення державного замовлення на підготовку магістрів для вищих навчальних закладів, які знаходяться у сфері управління МОН”);
- 5) частки здобувачів ступеня магістра, аспірантів та докторантів у загальному контингенті здобувачів освіти ЗВО;
- 6) присутності закладу вищої освіти в провідних світових університетських рейтингах (QS World University Rankings, The Times Higher Education World University Rankings, Academic Ranking of World Universities – World Top 500 Universities);
- 7) спеціального статусу ЗВО.

Усі показники визначаються як одиниця плюс середнє значення розрахованих показників, зменшених на мінімальне значення такого показника за відповідними рівнем вищої освіти, спеціальністю й формою навчання, та віднесених до цього мінімального значення. Наприклад, показник рівня наукової діяльності ЗВО обчислюється за формулою:

$$PD_{i,4} = 1 + \frac{PUB5_i - \min_i PUB5_i}{\min_i PUB5_i}, i = 1, \dots, n. \quad (2.3)$$

Аналіз вказаної Методики свідчить про те, що фактично вона ґрунтується на застосуванні двох моделей – фінансування на основі даних за попередні роки (попередніх витрат) і формульного фінансування. Поєднання цих моделей є поширеною практикою в багатьох європейських країнах, котра забезпечує університети від різких коливань фінансування в разі переходу на розподіл бюджетних коштів за результатами діяльності. Проте за високого значення коефіцієнта стабільності (згідно з Методикою, він щороку встановлюється на рівні 0,8–0,95) і, як наслідок, високої частки фінансування на основі попередніх витрат, неістотною є стимулююча роль формульного фінансування, орієнтованого на кількісні та якісні показники, фактично воно набуває символічного характеру. Крім того, фінансування на основі попередніх витрат зберігає недоліки його розподілу, властиві системі фінансування вищої освіти в дореформений період, у тому числі породжені рішеннями, що приймалися під впливом політичного лобювання інтересів окремих університетів. Тому країни, де поєднуються ці моделі фінансування, передбачають поступове зменшення частки коштів, що розподіляються з урахуванням попереднього фінансування. Тож відсутність у Методичі МОН пропозиції стосовно поетапного зниження коефіцієнта стабільності є, на нашу думку, її недоліком. До останніх слід віднести також невизначеність призначення (напрямів використання) резервних видатків стабільності, які утворюються на макrorівні, та випадків, коли державний замовник може застосовувати додатковий індивідуальний коефіцієнт стабільності для окремих ЗВО.

У доповідній записці “Про реформування фінансування та економічних відносин у сфері вищої освіти”, представленій на колегії МОН¹, запропоновано видозмінену формулу розподілу бюджетних коштів на 2019 р. Її особливості, порівняно з розглянутою формулою, полягають у такому:

1. Витрати на виплату академічних стипендій студентам, надання пільгових довгострокових кредитів, утримання гуртожитків, а також утримання особливо цінних об'єктів навчальної, наукової та соціальної інфраструктури закладів вищої освіти не виділяються в окремі потоки, а враховуються в загальній сумі бюджетних видатків на вищу освіту в 2019 р.

¹ Про реформування фінансування та економічних відносин у сфері вищої освіти : доповідна записка. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/kolegiya-ministerstva/02/pro-reformuv-finansuvannya-ta-ekon-vidnosin-1.doc>.

2. Крім видатків стабільності й резервних, у складі державних видатків на вищу освіту виокремлюються видатки діяльності, які встановлюються на основі видатків на вищу освіту 2018 р., коефіцієнта зміни приведенного контингенту осіб, котрі здобувають вищу освіту в ЗВО за державним замовленням, та з урахуванням зростання соціальних стандартів (коефіцієнта соціальних стандартів). Фінансування діяльності ЗВО визначається як частка від видатків діяльності з урахуванням частки приведенного контингенту осіб, що здобувають вищу освіту в закладі за державним замовленням, у сумі приведених контингентів осіб, котрі здобувають вищу освіту в ЗВО у сфері управління державного замовника за державним замовленням.
3. Видатки за результатами (інша назва видатків динаміки) встановлюються на рівні не менше 5 % обсягу видатків на вищу освіту 2018 р.
4. Встановлено інші значення коефіцієнтів стабільності й резервування: відповідно від 0,2 до 0,25 і від 0,03 до 0,05.
5. Фінансування ЗВО визначається як сума фінансування стабільності, резервного фінансування, фінансування діяльності та фінансування за результатами.
6. Встановлюється призначення резервного фінансування: повна або часткова компенсація диспропорційності забезпечення постійних видатків ЗВО, які зумовлені незалежними від них обставинами. Крім того, за рахунок резервних видатків надається додаткове фінансування для передбаченої законодавством виплати підвищених заробітних плат працівникам Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського", Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Національного університету біоресурсів та природокористування, Національного авіаційного університету на підставі поданих ними розрахунків за погодженням із державним замовником.
7. Фінансування за результатами визначається так само, як і фінансування динаміки, проте показник результативності ЗВО розраховується як сума, а не добуток складових результативності, і таких складових пропонується п'ять, а не сім (не використовуються показник зміни приведенного контингенту здобувачів, який фігурує в розрахунку фінансування діяльності, і показник спеціального статусу ЗВО).

До дискусійних положень оновленої формули можна віднести такі:

1. Доцільність розмежування видатків стабільності та діяльності. По-перше, алгоритм розрахунку видатків діяльності, у разі стабілізації або зростання коефіцієнта приведенного контингенту здобувачів вищої освіти за державним замовленням, гарантує зростання загальної суми видатків на вищу освіту порівняно з попереднім роком. За таких умов видатки стабільності в їх первинному значенні втрачають сенс. Вони забезпечують не стабільність фінансування, а його зростання: сума видатків стабільності й діяльності (з урахуванням зростання соціальних стандартів) як мінімум на 30–37%¹ перевищить суму видатків попереднього року. Разом із видатками за результатами зростання загальної суми видатків на вищу освіту, порівняно з попереднім роком, становитиме 35–42 %, а з урахуванням зростання приведенного контингенту здобувачів вищої освіти за державним замовленням – ще більше. По-друге, обидва види цих видатків визначаються на основі їхнього рівня в попередньому році. Це створює підґрунтя для їх об'єднання. Для цього необхідно видатки на вищу освіту в році, що передує 2019 р., помножити на коефіцієнти: стабільності (проте значення цього коефіцієнта має бути іншим), зміни приведенного контингенту осіб, котрі здобувають вищу освіту в ЗВО за державним замовленням, та підвищення соціальних стандартів. Крім вказаних коефіцієнтів, варто врахувати також коефіцієнт інфляції, що відповідає вимогам п. 8 ст. 72 Закону України “Про вищу освіту”.
2. Закладений в алгоритмі розрахунку видатків стабільності й діяльності механізм суттєвого зростання загальної суми державних видатків на вищу освіту в 2019 р., який може не відповідати можливостям держави забезпечити таке зростання. За цих умов (якщо сума видатків на вищу освіту, запланована зі зведеного бюджету, буде меншою від розрахованої суми видатків стабільності та діяльності) коштів на видатки за результатами не вистачить узагалі, що свідчитиме про неможливість провести реформу фінансування.
3. Доцільність формування резервних видатків, сумніви в якій є логічним результатом викладеного в п. 1 і 2.
4. Необґрунтована величина коефіцієнта стабільності та низький коефіцієнт фінансування за результатами, який свідчить про символічний вплив показників результативності на фінансування ЗВО.

¹ $FS = FHE^{-1} \cdot 0,2 (0,25); FD = FHE^{-1} \cdot 1,10 (1,12); FS + FD = FHE^{-1} \cdot 1,30 (1,37)$.

З огляду на викладене, застосування оновленого варіанта формули розподілу бюджетних видатків на вищу освіту може призвести до наслідків, котрі не вписуються у фінансові обмеження держави. Відтак, за основу для подальших напрацювань можна взяти перший варіант запропонованої МОН формули, котрий не містить принципових недоліків її оновленої версії.

Аналіз останніх розробок у сфері розподілу державних видатків на вищу освіту свідчить про зміщення акцентів на конструювання формули розподілу, натомість такі питання, як мета запровадження тієї чи іншої формули, завдання, котрі вона повинна розв'язати, інші аспекти моделі фінансування, а також можливість поєднання різних моделей залишаються поза увагою. Однак, по-перше, формула фінансування має бути похідною від мети, завдань та інституційних обмежень його реформування; по-друге, фінансування на підставі формули не вважається ідеальною моделлю розподілу фінансових ресурсів між ЗВО. Воно має як переваги, та і недоліки. До переваг можна віднести усунення впливу суб'єктивних факторів на процес розподілу бюджетних коштів, а також його прозорість і передбачуваність, що створює сприятливі умови для планування діяльності ЗВО, до недоліків – імовірність неадекватного субсидування певного університету внаслідок урахування у формулі індикаторів, що не відповідають його досягненням, специфіці діяльності тощо. Крім того, ефективність формульного фінансування великою мірою залежить саме від показників, на підставі котрих вона розраховується, – їх вимірюваності, достовірності джерел інформації, ефектів впливу на поведінку надавачів освітніх послуг.

Тому об'єктом нашого аналізу буде не тільки формула, а весь комплекс питань, що стосуються моделі фінансування вищої освіти в Україні. Зокрема, ми спробуємо дати відповіді на такі запитання:

1. Які моделі бюджетного фінансування доцільно використовувати в Україні?
2. Якими мають бути концептуальні підходи до формули розподілу бюджетного фінансування?
3. Якими повинні бути шляхи посилення бюджетної автономії ЗВО?

2.3.2. Моделі бюджетного фінансування вищої освіти

Реформування системи бюджетного фінансування вищої освіти в Україні відбуватиметься шляхом зміни її моделі. Напрями цих змін мають визначитися метою реформи фінансування, яка, у свою чергу,

повинна підпорядковуватися меті реформування системи вищої освіти в цілому. Остання доволі релевантно окреслена у Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 року та полягає у створенні привабливої та конкурентоспроможної системи вищої освіти в Україні, інтегрованої в Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір. Оскільки створення конкурентоспроможної національної системи вищої освіти передусім вимагає підвищення її якості, саме на це – запровадження системи фінансових інструментів і стимулів для забезпечення надання якісної освіти – має націлюватися й реформа її фінансування.

До основних завдань цієї реформи можна віднести:

- збільшення державних видатків на вищу освіту в розрахунку на одного студента в міру забезпечення економічного зростання й детінізації економіки;
- підвищення прозорості розподілу державних фінансових ресурсів на надання освітніх послуг (навчання студентів) між ЗВО;
- збільшення бюджетного фінансування тих ЗВО, котрі демонструють кращі результати діяльності;
- зростання фінансової автономії університетів;
- посилення громадського контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Основними принципами запровадження змін у системі фінансування є:

- наукова обґрунтованість;
- студентоцентричність;
- реалістичність;
- тривалість гарантій у механізмі фінансування;
- рівні можливості для усіх надавачів освітніх послуг, незалежно від форми власності;
- поступовість (етапність).

Основним інструментом реформування системи бюджетного фінансування вищої освіти (реалізація поставленої мети і завдань реформи) є перехід до сучасних моделей фінансування. Найприйнятнішим для України на етапі початку запровадження нових підходів до фінансування є поєднання моделей фінансування на основі попередніх витрат і формульного фінансування. Це гарантує університетам збереження певного обсягу фінансових ресурсів, якими вони розпоряджалися в попередньому періоді, в умовах упровадження фінансування, орієнтованого на результати діяльності, відтак полегшує перехід до нових форм та методів фінансування, зменшуючи можливі втрати і ризики. Крім

того, саме поєднання різних моделей фінансування є запорукою досягнення кращих результатів діяльності університетів. Так, російські дослідники (О. Г. Чернова, Т. Д. Ахобадзе, О. С. Малова, А. А. Салтан) із застосуванням кластерного аналізу встановили, що університети, чие фінансування здійснюється за допомогою переговорного механізму (інша назва – фінансування на основі попередніх витрат), а не лише з використанням формульного фінансування й фінансування за результатами (формальні процедури), демонструють вищі результати в освітніх рейтингах¹, котрі є одним із загальноприйнятих, хоча й таких, що критикуються, критеріїв ефективності діяльності університетів. Причому взаємозв'язок між *обсягом* фінансування університету і його місцем у рейтингу не встановлено, тобто важливішим фактором є *механізм* отримання грошових коштів від держави².

Фінансування університетів на основі попередніх витрат, крім переваг, має й недоліки. Зокрема, воно відтворює несправедливість (нерівність) у розподілі державних коштів між ЗВО, котра стала наслідком впливу університетського лобі на процес їх розподілу в попередніх періодах. Тому необхідно розробити план поетапного зниження частки державних фінансових ресурсів, котра має розподілятися з використанням цієї моделі.

Водночас не варто абсолютизувати й фінансування за результатами діяльності, яке часто ототожнюється з формульним фінансуванням, оскільки у формулі фігурують якісні й кількісні показники результативності³. По-перше, його використання може створювати стимули до ви-

¹ Такі університети входять до першої сотні в рейтингах. У них фінансування на підставі переговорів або є основним, або застосовується поряд із формальними моделями фінансування. Найавторитетнішими міжнародними рейтингами, котрі використовувалися для оцінки динаміки ефективності й конкурентоспроможності університетів на сучасному ринку освітніх послуг і наукових досліджень, були шанхайський рейтинг ARWU і британські рейтинги THE та QS, які склалися в період із 2004 до 2009 р.

² Модели финансирования образования и эффективность деятельности университетов. Эмпирическое исследование европейского опыта и отечественная практика / Е. Г. Чернова, Т. Д. Ахобадзе, А. С. Малова, А. А. Салтан. Вопросы образования / Educational Studies Moscow. 2017. № 3. С. 50–52. URL: <https://vo.hse.ru/data/2017/10/05/1159486209/VO%203%202017%20web.pdf>.

³ Крім зазначеного підходу існує й інший, коли фінансування за формулою і фінансування за результатами розглядаються як окремі його моделі поряд із фінансуванням на основі переговорів. У разі їх розмежування фінансування за

кривлення отримувачами бюджетних коштів інформації про ті чи інші результати діяльності, що стало причиною пропозицій щодо включення до формули фінансування лише тих показників, до збору інформації про які ЗВО не причетні. По-друге, показники, що найлегше виміряти, зазвичай характеризують не кінцеві, а проміжні результати, й не відображають якості освітніх послуг, яку в принципі виміряти досить важко. По-третє, у сфері освіти не спостерігається прямий зв'язок між якістю освітніх послуг і обсягами фінансування їх надання.

Поєднання моделей фінансування на основі попередніх витрат і за формулою передбачає, що загальний обсяг бюджетних видатків на вищу освіту розподілятиметься за двома напрямками:

- видатки стабільності;
- видатки результативності.

Видатки стабільності мають визначатись як добуток видатків на вищу освіту попереднього року, а також коефіцієнтів: інфляції, зростання соціальних стандартів і стабільності, котрий для першого року може становити 0,8, проте поетапно (впродовж п'яти років) має зменшитися до 0,45–0,35:

$$B_{\text{дст}} = B_{\text{д}}^{-1} \cdot K_{\text{ін}} \cdot K_{\text{сст}} \cdot K_{\text{ст}}. \quad (2.4)$$

У перший рік переходу на нову модель фінансування вищої освіти державні видатки попереднього року мають бути зменшені на суму видатків, призначених для виплати академічних стипендій¹, а також капітальних видатків, які мають бути виділені в окремі потоки. Метою цих вирахувань є виокремлення із загальної суми державних видатків на вищу освіту, які надавалися досі, власне видатків на забезпечення навчання студентів (надання освітніх послуг), щодо яких і будуть застосовуватися нові моделі фінансування. Тож формула розрахунку видатків стабільності в перший рік має набути вигляду:

$$B_{\text{дст}}^1 = (B_{\text{д}}^{-1} - B_{\text{дк}}^{-1} - B_{\text{дстип}}^{-1}) \cdot K_{\text{ін}} \cdot K_{\text{сст}} \cdot K_{\text{ст}}. \quad (2.5)$$

результатом розглядається як форма укладення контракту між університетом і державними органами, в якому зазначаються цільові індикатори, котрих університет зобов'язується досягти, отримуючи певний обсяг фінансування. На відміну від формульного фінансування, що ґрунтується на ретроспективних показниках результативності, у цьому випадку як основа використовуються показники, яких передбачається досягти в майбутньому.

¹ Виплата соціальних стипендій має бути передана у відання Міністерства соціальної політики України.

Видатки результативності становитимуть різницю між видатками на підготовку кадрів ЗВО III і IV рівнів акредитації (видатки на навчання – $ВД_{\text{н}}$) та видатками стабільності:

$$ВД_{\text{р}} = ВД_{\text{н}} - ВД_{\text{ст}}. \quad (2.6)$$

Відповідно до викладеного, видатки загального фонду державного бюджету на вищу освіту мають бути розподілені на чотири потоки: на підготовку кадрів ЗВО III і IV рівнів акредитації; капітальні видатки; на виплату академічних стипендій; на відшкодування різниці між ринковою і пільговою ставками освітніх банківських кредитів (про це йтиметься далі). Видатки за кожним із цих напрямів мають бути передбачені в державному бюджеті окремими рядками.

У процесі розподілу видатків державного бюджету на підготовку кадрів ЗВО III і IV рівнів акредитації між окремими закладами освіти кошти, які отримує кожен з них, становитимуть суму фінансових ресурсів стабільності й фінансових ресурсів результативності:

$$\Phi P_{(i)} = \Phi P_{\text{ст}(i)} + \Phi P_{\text{р}(i)}. \quad (2.7)$$

де $i = 1, \dots, n$ – порядковий номер ЗВО, n – їх загальна кількість.

Обсяг фінансових ресурсів стабільності кожного ЗВО визначатиметься за формулою, подібною до формули розрахунку видатків стабільності:

$$\Phi P_{\text{ст}(i)} = \Phi P^{-1} \cdot K_{\text{ін}} \cdot K_{\text{сст}} \cdot K_{\text{ст}}. \quad (2.8)$$

$$\Phi P_{\text{ст}(i)}^1 = (\Phi P_{(i)}^{-1} - \Phi P_{\text{к}(i)}^{-1} - ВД_{\text{стип}(i)}^{-1}) \cdot K_{\text{ін}} \cdot K_{\text{сст}} \cdot K_{\text{ст}}. \quad (2.9)$$

Обсяг фінансових ресурсів результативності кожного ЗВО обчислюватиметься як добуток загальної суми видатків результативності й частки узагальнюючого коефіцієнта результативності відповідного закладу в загальній сумі таких коефіцієнтів усіх ЗВО:

$$\Phi P_{\text{р}(i)} = ВД_{\text{р}} \frac{K_{\text{р}(i)}}{\sum_{i=1}^n K_{\text{р}(i)}}. \quad (2.10)$$

У свою чергу, узагальнюючий коефіцієнт результативності діяльності кожного ЗВО є добутком окремих коефіцієнтів результативності.

2.3.3. Концептуальні підходи до вибору показників результативності діяльності ЗВО

Питання вибору показників результативності діяльності ЗВО, на підставі яких мають розраховуватися відповідні коефіцієнти, потребує спеціального (окремого) розгляду.

Передусім необхідно визначитись із тим, що вважати результатом освітньої діяльності. Оскільки змістом такої діяльності є надання освітніх послуг, то як її безпосередній результат можна розглядати обсяг і якість наданих послуг, а як кінцевий результат – соціально-економічні ефекти, отримані як набувачами послуг, так і суспільством загалом.

Обсяг освітніх послуг може вимірюватись кількістю їх набувачів і вартістю підготовки одного студента й усіх студентів університету. Взаємозв'язок кількісних і якісних характеристик освітніх послуг відображають такі результати, як кількість випускників університету, котрі успішно завершили навчання й отримали дипломи (бакалаврські та магістерські); частка випускників бакалаврських і магістерських програм, котрі продовжують навчання в університеті, відповідно, в магістратурі й аспірантурі. До показників, котрі певною мірою характеризують якість отриманих освітніх послуг, можна віднести показники працевлаштування випускників ЗВО за фахом (хоч останнє залежить не тільки від якості освіти).

Можна виокремити показники, що хоч безпосередньо й не характеризують результативність діяльності ЗВО (якість наданих освітніх послуг), проте впливають на неї. До них належать: рівень знань вступників; рівень кваліфікації викладачів, показниками якого є наявність у них наукових ступенів доктора філософії та доктора наук; наукова активність викладачів, яка вимірюється кількістю публікацій у визнаних виданнях, індексом їх цитування. Інтегральними показниками результативності діяльності ЗВО (характеризують і якість освітніх послуг, і міжнародне визнання ЗВО) є рівень популярності магістерських програм університету, що визначається як частка випускників інших ЗВО, зареєстрованих на магістерські програми університету, в загальній чисельності вступників на магістерські програми цього університету; частка іноземних студентів у загальній чисельності студентів університету; частка студентів, що беруть участь у програмах міжнародної мобільності; місце університету у визнаних освітніх рейтингах.

Кінцевими результатами якості освітньої діяльності ЗВО для його випускників є кар'єрне зростання та рівень отримуваних доходів, а для держави – внесок здобувачів вищої освіти у ВВП країни.

Безумовно, у формулі розподілу бюджетного фінансування між ЗВО можуть бути використані не всі із зазначених показників, а лише ті з них, які можна виміряти і щодо котрих є надійні джерела інформації у країні. При виборі показників для формули необхідно враховувати також те, що країни, котрі мають тривалий досвід формульного фінансування, здебільшого починали з відносно простих формул, із невеликою кількістю критеріїв, та поступово рухалися до складніших.

У багатьох країнах формули розподілу державного фінансування ґрунтуються (переважно або повністю) на кількісних показниках результативності або показниках витратності, найпоширенішим серед яких є кількість здобувачів вищої освіти за державні кошти за формами навчання, кваліфікаційним рівнем, спеціальністю. Незважаючи на поширеність цього показника, варто звернути увагу на його недоліки, насамперед стимулювання університетів до збільшення кількості студентів, наслідком чого може стати зростання обсягів бюджетного фінансування вищої освіти та поглиблення диспропорцій у розподілі фінансування між окремими університетами. Щоб запобігти цьому, уряди можуть встановлювати граничні розміри фінансування приросту кількості студентів (наприклад, такі обмеження свого часу було запроваджено в Південно-Африканській Республіці¹). Не позбавлений недоліків і показник чисельності студентів, котрі завершили навчання й отримали дипломи бакалавра чи магістра, який спонукає університети до видачі дипломів навіть тим студентам, що не набули належних знань. Для усунення подібних недоліків розробляються інтегральні показники якості освіти чи набір таких показників, які б відповідали критеріям точності, адекватності, неманіпулятивності й відносної дешевизни розрахунку. Проте досі такі спроби були недостатньо успішними.

Ще одним кількісним показником результативності, що використовується у формулах фінансування, є показник витрат у розрахунку на одного студента (вартість освітніх послуг). Причому в одних країнах ураховуються реальні витрати відповідних університетів за підсумками року, в інших – середні витрати або норматив витрат.

До кількісних показників результативності, котрі пропонується використовувати у формулі розподілу фінансування на здобуття вищої освіти в Україні, можна віднести приведенний контингент здобувачів вищої освіти за державним замовленням і показник адекватності форму-

¹ Мілевський С. В., Мілевська Т. С. Перспективи формульного фінансування вищої освіти в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 15, ч. II. С. 36–41. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_15/2/11.pdf.

вання ціни на платні послуги ЗВО. Проте доцільність використання другого показника викликає сумніви. Хоча проблема заниження окремими ЗВО цін на платні освітні послуги в Україні має місце, на нашу думку, вона не належить до першочергових, тим більше, тих, які мають бути розв'язані шляхом запровадження формульного фінансування.

Найбільш дискусійним є перелік якісних показників результативності, що пропонується в методиках формульного розподілу видатків на вищу освіту. Серед тих, які потребують обговорення, можна назвати рівень результатів ЗНО та рівень наукової діяльності ЗВО.

Рівень результатів зовнішнього незалежного оцінювання є основним показником, котрий визначає розподіл державного замовлення між ЗВО й, відповідно, величину приведенного контингенту здобувачів вищої освіти за державним замовленням. Включати його окремо, поряд з останнім, до формули розподілу державного фінансування між ЗВО, на нашу думку, не доцільно, зокрема й тому, що він, як наголошувалося, не характеризує результативність діяльності закладів.

Певні застереження є і щодо запропонованого показника рівня наукової діяльності ЗВО. Вони стосуються як його використання у формулі розподілу фінансування на освітню діяльність університетів (надання освітніх послуг), так і запропонованого підходу до його розрахунку. З приводу першого застереження варто зазначити, що в більшості країн ЄС цей показник здебільшого використовується у формулах розподілу бюджетних коштів на наукову, а не освітню діяльність університетів. Стосовно фінансування освітніх послуг, то інколи під час його розподілу беруть до уваги публікації наукових статей в університетських підручників та навчальних посібників, а не у періодичних виданнях.

Зауваження викликає також пропозиція визначати показник рівня наукової діяльності за кількістю науково-педагогічних і наукових працівників, котрі мають не менше п'яти наукових публікацій у періодичних виданнях, які на час публікації було внесено до наукометричної бази Scopus або Web of Science, інших баз, визнаних МОН, у загальній кількості науково-педагогічних і наукових працівників, які працюють у ЗВО за основним місцем роботи станом на 1 жовтня попереднього року. Ці зауваження стосуються кількох моментів.

По-перше, урахування при обчисленні показника лише публікацій у періодичних виданнях, включених до наукометричних баз Scopus або Web of Science. Адже підвищивши вимоги до фахових видань України¹,

¹ Порядок формування Переліку наукових фахових видань України : затв. наказом Міністерства освіти і науки України від 15.01.2018 № 32. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0148-18>.

МОН має всі підстави враховувати й публікації у наукових фахових виданнях, віднесених до категорій “А” і “Б”.

По-друге, не виправданой, на наш погляд, абсолютизації наукового рівня, а відтак, і значимості публікацій в усіх періодичних виданнях, внесених до баз Scopus або Web of Science, незалежно від наукового рівня видання та розміщуваних у ньому статей. Адже індексація наукових журналів у названих базах є свідомством дотримання цими журналами певних встановлених базами правил, що створює передумови для підвищення вимог до якості опублікованих статей, проте не є гарантією їхньої високої якості. Ми погоджуємося з думкою, що міжнародні наукометричні бази індексують наукові журнали, котрі відповідають певним вимогам, проте вони функціонують на комерційних засадах, і їхня роль не полягає у першочерговому забезпеченні якості журналів¹. Тому немає підстав вважати, що статті, опубліковані в щойно зареєстрованому в базі Scopus (або Web of Science) українському журналі, є априорі якіснішими, ніж оприлюднені в будь-якому фаховому вітчизняному виданні: в обох із них містяться статті різного рівня. Тому формальний підхід до їх оцінки (врахування у формулі розподілу фінансування лише статей у журналах, зареєстрованих у названих базах) спонукатиме до задоволення цих формальних вимог, а не підвищення якості публікацій. На наш погляд, у формулі варто враховувати публікації у фахових виданнях України (категорії “А” і “Б”) та журналах, зареєстрованих у Scopus чи Web of Science із низьким індексом Source Normalized Impact per Page (SNIP), окремо від видань, включених у ці бази, з високим індексом SNIP.

По-третє, урахування саме п’яти публікацій при розподілі бюджетного фінансування, без визначення терміну, упродовж якого вони мають бути здійснені, – протягом року, що передує бюджетному, чи всього періоду роботи викладача в ЗВО. Якщо термін становить один рік, то для викладачів, котрі мають чимале педагогічне навантаження, підготувати п’ять якісних публікацій на рік практично неможливо; якщо йдеться про весь час роботи у ЗВО, то певний блок публікацій, підготовлених у минулі періоди, братиметься до уваги під час розподілу бюджетного фінансування щороку, а це нівелюватиме взаємозв’язок фінансування з результатами поточної діяльності ЗВО.

¹ Pisár P., Šipikal M. Negative Effects of Performance Based Funding of Universities: The Case of Slovakia. *The NISPAce Journal of Public Administration and Policy*. 2017/2018. Vol. X, Iss. 2. Winter. URL: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2017.10.issue-2/nispa-2017-0017/nispa-2017-0017.pdf>.

По-четверте, не можна визнати слушним виключення монографій, що є індикатором рівня наукової діяльності, тоді як саме монографія комплексно висвітлює результати завершеного наукового дослідження у сфері гуманітарних та суспільних наук.

Загалом, вводячи до формули розподілу бюджетного фінансування показник публікацій у наукових періодичних виданнях, зареєстрованих у міжнародних наукометричних базах Scopus або Web of Science, варто зважати на наслідки такої новації, про які попереджають науковці з країн Центральної та Східної Європи. На підставі аналізу досвіду використання такого показника в цих країнах вони доходять висновку, що він впливає на кількість публікацій у журналах, зареєстрованих у зазначених базах, але не впливає на їхню якість і рівень наукових досліджень загалом. Безпосереднім результатом урахування при розподілі бюджетного фінансування між університетами кількості публікацій у журналах, зареєстрованих у цих базах, стала адаптація університетів до нових вимог, про що свідчить збільшення числа цих журналів (зокрема, у країнах Центральної та Східної Європи з 4 видань економічного спрямування у 2000 р. до 17 у 2015 р.); зростання чисельності публікацій у них (при цьому частка їх приросту припадає на видання самих університетів, тобто останні реєструють власні журнали в наукометричних базах для того, аби насамперед оприлюднювати статті своїх викладачів і збільшувати таким чином власне фінансування). Втім, попри збільшення кількості журналів, як зауважують дослідники, практично не зросло число публікацій вищого рівня¹. Адже якість публікацій передусім визначається рівнем проведених досліджень, котрий, у свою чергу, залежить від багатьох чинників, у тому числі, якщо йдеться про викладачів, від їхнього педагогічного навантаження, що може не залишати часу для системної наукової роботи.

У країнах із традиціями високоякісних університетських досліджень число публікацій у виданнях, зареєстрованих у базах Scopus або Web of Science, теж постійно зростає. Причому не в усіх із цих країн розподіл фінансування відбувається з урахуванням показника кількості публікацій. Наприклад, у Австрії, де система фінансування університетів ґрунтується не на формульному підході, а на індивідуальних переговорах кожного університету з міністерством освіти (бюджет надається з огляду на

¹ Pisár P., Šipikal M. Negative Effects of Performance Based Funding of Universities: The Case of Slovakia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2017/2018. Vol. X, Iss. 2. Winter. URL: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2017.10.issue-2/nispa-2017-0017/nispa-2017-0017.pdf>.

потреби держави, а також завдання й зобов'язання, котрі бере на себе університет), кількість статей у базі Scopus у 2014 р. порівняно з 2011 р. збільшилася на 6268 од., або 26,02 %, тоді як у Словаччині, котра у 2011 р. запровадила формульне фінансування, – на 2021 од., або 25,23%¹.

Загалом абсолютизація важливості реєстрації журналів у міжнародних базах Scopus і Web of Science і публікації статей у цих журналах є доволі неоднозначним явищем. Такі наукові періодичні видання в Україні є комерційними проектами: розміщення в них статей потребує чималих коштів (вартість публікації однієї статті порівнянн з місячною заробітною платою доцента більшості вітчизняних ЗВО). Зважаючи на залежність публікації статей не лише від їхньої якості, а й від фінансових можливостей викладача, тим більше, у країні з низьким рівнем доходів (особливо з огляду на доходи викладачів західних університетів), неправомірно оцінювати рівень наукової роботи й викладача, і ЗВО лише за наявністю таких публікацій.

Не можна оминати увагою також вимоги до формування Переліку наукових фахових видань України, викладені у відповідному Порядку, затвердженому наказом МОН від 15.01.2018 № 32. Згідно з цими вимогами, єдиним критерієм присвоєння українському виданню найвищої категорії “А” є його включення до міжнародних наукометричних баз Scopus або Web of Science, а одним із критеріїв присвоєння категорії “Б” – наявність у семи членів редколегії видання публікацій у журналах, зареєстрованих у тих самих базах. Абсолютизація цього формального критерію неминуче сприятиме збільшенню кількості українських наукових журналів, зареєстрованих у зазначених базах, до чого, вочевидь, і прагне МОН, проте сама по собі не вплине на якість наукових досліджень, а отже, публікацій. Побічним ефектом такої абсолютизації може бути припинення існування доволі якісних, проте не зареєстрованих у згаданих наукометричних базах журналів, до яких належать такі видання, як “Економіка України” і “Фінанси України”, – журнали з давньою історією, що завжди вирізнялися з-поміж інших видань рівнем публікацій.

На нашу думку, для оцінки якості наукових видань замало спиратися лише на формальний критерій – включення чи невключення до міжнародних наукометричних баз. Необхідно враховувати й інші показники, наприклад, рейтинг українських журналів, складений за індексом

¹ Pisár P., Šipikal M. Negative Effects of Performance Based Funding of Universities: The Case of Slovakia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2017/2018. Vol. X, Iss. 2. Winter. URL: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2017.10.issue-2/nispa-2017-0017/nispa-2017-0017.pdf>.

цитування. Згідно з ним журнали, нещодавно зареєстровані в базі Web of Science, у Рейтингу наукових періодичних видань, які мають бібліометричні профілі, складеному за п'ятирічним індексом Гірша (2013–2017 рр.) у системі Google Scholar, посідають далеко не перші місця. Наприклад, видання “Маркетинг і менеджмент інновацій” Сумського державного університету посідає 14-те місце (з індексом цитування $h_5 = 17^1$), “Науковий вісник Полісся” Чернігівського національного технологічного університету – 76-те місце ($h_5 = 5$), тоді як журнали “Економіка України” і “Фінанси України” посідають друге ($h_5 = 35$) і третє ($h_5 = 32$) місця². Зазначене підтверджує наш попередній висновок, що реєстрація журналу в міжнародних базах автоматично не впливає на його науковий рівень, тому не варто її переоцінювати.

Орієнтація на державному рівні, а саме при розподілі бюджетних коштів на вищу освіту, лише на публікації в періодичних виданнях, включених у міжнародні наукометричні бази Scopus, Web of Science, має ще один аспект. Вона свідчить про визнання державою другорядними наукових статей, у яких порушуються актуальні для України, але не завжди цікаві для зарубіжних учених проблеми економіки, політики, історії, літератури. Такі статті містять рекомендації для вітчизняних урядовців щодо шляхів реформування національної економіки та різних сфер суспільного життя, що зменшує можливості їх публікації у виданнях, включених у зазначені бази.

Зважаючи на викладене, пропонуємо рівень наукової діяльності оцінювати не за кількістю науково-педагогічних та наукових працівників, котрі мають не менше п'яти наукових публікацій у періодичних виданнях, внесених у наукометричні бази Scopus або Web of Science, у загальній чисельності таких працівників, а за двома показниками: 1) кількість монографій і статей, опублікованих протягом попереднього року в періодичних виданнях, включених у бази Scopus, Web of Science із низьким індексом SNIP, а також у Перелік фахових видань України (категорії “А” і “Б”), у розрахунку на одного науково-педагогічного і наукового працівника, котрі працюють у ЗВО за основним місцем роботи станом на 1 жовтня попереднього року; 2) число монографій, опублікованих у зарубіжних виданнях офіційними мовами Європейського Союзу, і статей, розміщених протягом попереднього року в періодичних ви-

¹ h_5 – кількість статей журналу за 2013–2017 рр., на які є посилання в понад h публікаціях.

² Рейтинг наукових періодичних видань, що мають бібліометричні профілі. URL: http://nbuviap.gov.ua/bpnu/index.php?page_sites=journals.

даних, включених у бази Scopus, Web of Science із високим індексом SNIP, у розрахунку на одного науково-педагогічного й наукового працівника. Причому другий показник повинен ураховуватися з вищим ваговим коефіцієнтом, ніж перший.

Усе вказане важливе для визначення показника рівня наукової діяльності. Проте сам цей показник, на нашу думку, необхідно враховувати під час розподілу державного фінансування на наукові дослідження та лише в разі, якщо воно не виокремлюється із загальної суми державного фінансування на надання освітніх послуг – при розподілі останнього. А на випадок їх розмежування й розподілу за окремими формулами у формулі розподілу державного фінансування на освітню діяльність пропонуємо використовувати інший показник – рівень науково-методичної діяльності ЗВО, який може визначатися за кількістю науково-методичних публікацій у розрахунку на одного науково-педагогічного і наукового працівника, що працює в ЗВО на постійній основі.

Крім рівня науково-методичної діяльності, рівня популярності магістерських, аспірантських та докторських програм та присутності ЗВО у провідних світових університетських рейтингах, до формули, на нашу думку, варто включити також такі показники результативності:

- *показники рівня кваліфікації науково-педагогічного і наукового персоналу:*
 - частка науково-педагогічних і наукових працівників, котрі мають науковий ступінь доктора філософії / доктора мистецтва та доктора наук і працюють у ЗВО за основним місцем роботи, у загальній чисельності науково-педагогічного та наукового персоналу університету;
 - частка бакалаврських та магістерських програм, у межах яких викладання предметів сумарним обсягом щонайменше 36 кредитів ЄКТС відбувається іноземною (не російською) мовою, у загальній кількості таких програм (можливо, частка предметів, що викладаються іноземною (не російською) мовою, у загальній кількості предметів);
- *показники міжнародної мобільності студентів:*
 - частка іноземців та осіб без громадянства в загальній чисельності здобувачів вищої освіти усіх рівнів ЗВО;
 - частка студентів, котрі брали участь у програмах міжнародної мобільності, у загальній чисельності студентів ЗВО.

У процесі еволюції формули розподілу фінансових ресурсів для здобуття вищої освіти за державним замовленням до показників формули

варто додати частку працевлаштованих випускників у загальній чисельності випускників, котрі закінчили ЗВО щонайменше три роки тому. Відтермінування введення до формули цього показника зумовлено необхідністю вирішення технічних питань отримання МОН доступу до інформації про появу випускників ЗВО в системі соціального страхування та оподаткування, за якою можна відстежувати їх рух на ринку праці.

2.3.4. Шляхи посилення фінансової автономії ЗВО

Щоб бути успішними в умовах посилення конкуренції за абітурієнтів, бюджетне фінансування й залучення позабюджетних коштів, університети повинні мати можливість швидко реагувати на зміни в освітньому середовищі, нові тенденції й виклики, приймати самостійні рішення у питаннях як вибору стратегії розвитку закладу, організації навчального процесу, провадження науково-дослідної, міжнародної та інших видів діяльності, так і розпорядження активами, залучення додаткових джерел фінансування, визначення напрямів їх використання тощо. Адаптація університетів до нових вимог неможлива без делегування їм додаткових повноважень у розв'язанні навчальних, організаційних, кадрових, фінансових проблем, розширення їх автономії.

Для українських університетів державної форми власності питання фінансової автономії особливо гостре через функціонування у статусі бюджетних установ, котрий обмежує їхні права розпоряджатися не лише державними, а й заробленими коштами. Певні кроки до розширення фінансової автономії ЗВО було зроблено завдяки ухваленню в 2014 р. нового Закону України “Про вищу освіту”, яким університетам надано ширші права у сфері економічної і фінансової діяльності. Проте й цей закон не усунув суттєвих обмежень їх фінансової автономії.

Порівняльний аналіз фінансової автономії українських і західноєвропейських університетів здійснено в контексті її індикаторів, основними з яких є:

- тривалість і тип державного фінансування;
- можливість накопичувати резерви та зберігати не використані протягом року державні кошти;
- можливість проводити операції на фінансовому ринку (позичати кошти, інвестувати у фінансові продукти, випускати акції та облігації);
- можливість встановлювати плату за навчання для студентів своєї країни / інших країн.

Проведений аналіз показав, що основою фінансової автономії університетів є розширення їхніх прав і можливостей у розпорядженні бюджетними коштами, забезпечення гнучкості, прозорості, а також збільшення часового горизонту фінансування, його націленості на результат. Розвитку фінансової автономії університетів у країнах Західної Європи в цьому напрямі сприяють процеси:

- перехід дедалі більшої кількості країн на довгострокові договірні відносини між університетами й міністерствами, якими передбачено виділення бюджетних коштів з урахуванням потреб держави і завдань та зобов'язань, які бере на себе університет, з можливими річними коригуваннями;
- перехід від однорічного до багаторічного складання бюджетів університетів, який розширює горизонти внутрішньоуніверситетського планування, дає змогу досягати довгострокових цілей. Незважаючи на те, що найпоширенішим періодом фінансування є рік, в окремих країнах бюджети університетів формуються на кілька років: у Норвегії – на два, Австрії – на три, Люксембурзі – на чотири роки¹;
- запровадження формалізованої системи оцінок наукової та освітньої діяльності; перехід до гнучкого фінансування університетів за формулою або за результатами діяльності, котре допомагає позбутись надмірного ручного втручання, уникати політичного тиску, забезпечує прозорість у розподілі фінансування;
- розподіл бюджетних коштів не через постатейне бюджетування, а через блок-гранти (табл. 2.9), призначені для покриття кількох категорій витрат, таких як навчання та дослідження (Ісландія, Швеція); навчання, дослідження та інфраструктура (Латвія, Литва); заробітна плата та операційні витрати (Португалія); інвестиції, заробітна плата та операційні витрати (Франція). Обсяг блок-гранту для окремого університету може визначатися кількома способами: шляхом переговорів з профільним міністерством, за допомогою формули, через так звані контракти досягнень.

Як правило, університети не можуть перерозподіляти кошти між окремими категоріями витрат, проте отримують можливість самостійно (або з урахуванням певних обмежень) розподіляти кошти між вну-

¹ *Estermann T., Nokkala T., Steinel M. University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels : European University Association, 2011. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2.*

Таблиця 2.9

Системи вищої освіти, в яких застосовуються кошторисне і блочне фінансування

Типи фінансування	Країни
Постатейне (кошторисне) фінансування	Болгарія, Кіпр, Греція, Латвія, Литва, Російська Федерація, Туреччина
Блочне фінансування	Австрія, Бельгія (Фламандський регіон), Бельгія (французька спільнота), Хорватія, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Італія, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Великобританія

Складено за: Funding higher education: a view across Europe / MODERN – European Platform Higher Education Modernisation. ESU, 2010 URL: https://uniko.ac.at/modules/download.php?key=4488_DE_O&cs=8E8B.

трішніми статтями витрат та/або діяльністю¹. Однак у Франції кошти можуть бути переведені на операційні витрати та інвестиції, але не на заробітну плату; в Ісландії переміщення коштів можливе теоретично, але рідко здійснюється на практиці. Немає обмежень щодо внутрішнього розподілу гранту для земель Бранденбург, Північний Рейн-Вестфалія та Гессен (Німеччина), Данії, Естонії, Фінляндії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Норвегії, Іспанії, Швейцарії та Великобританії². Перехід від кошторисного до блокового фінансування відображає фундаментальні зміни в управлінні, відмову від детальної регламентації державою витрат та передачу ЗВО повноважень із вирішення фінансових питань.

Важливим кроком на шляху розширення фінансової автономії українських університетів, як зазначалося, стане реформування системи їх державного фінансування у напрямі запровадження розподілу обсягу видатків загального фонду державного бюджету між ЗВО на підготовку кадрів на умовах державного замовлення за формулою. Проте, сфокусувавши всю увагу на розробленні алгоритму формули фінансування, МОН фактично відмовився (можливо, тимчасово) від ідеї виділення в окремі потоки (блоки) видатків на навчання (надання освітніх послуг),

¹ *Estermann T., Bennetot Pruvot E., Claeys-Kulik A.-L.* Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. EUA, 2013. URL: http://www.eua.be/Libraries/publication/DEFINE_final.

² *Estermann T., Nokkala T., Steinel M.* University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels : European University Association, 2011. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2.

наукову діяльність, інвестиції (капітальні видатки), соціальну підтримку вразливих категорій студентів (соціальні стипендії). Така ідея неодноразово висловлювалася в різних варіантах концепцій реформування фінансування вищої освіти. Її реалізація могла би стати підґрунтям поєднання блок-грантового й формульного фінансування.

Однак запровадження розподілу державного фінансування між університетами за формулою в Україні поки що не передбачається поєднати з переходом до блок-грантового фінансування, а питання про надання університетам права розпоряджатися коштами в межах окремого блок-гранту взагалі не ставиться.

Фінансова автономія європейських університетів реалізується також через надання їм права не повертати державі не використані протягом року бюджетні кошти й використовувати профіцит бюджету за власним бажанням. Однак таке право поширене не в усіх країнах. Зокрема, у двох країнах Балтії (Латвія та Литва), а також у окремих південних країнах (Кіпр, Румунія, Сербія, Туреччина, Португалія) університети зобов'язані повертати будь-який потенційний надлишок державі на кінець фінансового року. В ряді країн Європи університетам хоча й дозволено зберігати потенційний надлишок, проте за певних обмежень, наприклад, щодо: суми надлишку, яка не може перевищувати певний відсоток загальної суми фінансування (5 % у Чеській Республіці та Норвегії й 10 % у Швеції); напрямів його подальшого використання (на Мальті, в Італії та Словенії профіцит може використовуватися тільки для попередньо визначених конкретних заходів, у Польщі – лише на інвестиції). Крім того, ймовірні інші обмеження. Зокрема, англійським університетам дозволено зберігати надлишки з блочного гранту, проте, можливо, доведеться повернути надлишок, отриманий із цільового фінансування¹.

Фінансова автономія європейських університетів забезпечується шляхом надання їм змоги проводити операції на фінансових ринках. Проте, надаючи університетам право запозичувати гроші в банках, уряди більшості країн встановлюють обмеження на розмір таких запозичень; вимагають, аби університети отримували дозвіл на запозичення від відповідних органів (Данія, Латвія), або дозволяють університетам брати позики лише в центральному банку, як у Швеції. У Польщі університети можуть позичати гроші, і держава гарантує позику. Однак якщо позика має бути гарантована активами університету, отриманими від

¹ *Estermann T., Nokkala T. University Autonomy in Europe I: Exploratory Study. Brussels : European University Association, 2009. URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf.*

держави чи органів місцевого самоврядування, міністр казначейства повинен затвердити заявку на отримання кредиту. Університети в Греції, Угорщині, Норвегії, Португалії, Швейцарії та Туреччині не можуть позичати гроші на фінансових ринках. В Ісландії, хоча державні університети не мають права прямо запозичувати гроші, це можуть робити компанії, котрі належать цим університетам. В Австрії, Чехії, Данії, Естонії, Фінляндії та Нідерландах університети можуть позичати гроші без обмежень¹.

Ще більше обмежень встановлено на операції університетів із цінними паперами. Такі обмеження набувають форми обов'язкового дозволу державних органів на такі операції; надання права на їх проведення не самим університетам, а компаніям, пов'язаним з університетами (Великобританія) або їхнім фондам (Фінляндія, Франція); надання права університетам на придбання лише державних цінних паперів (Чехія та Угорщина); надання права на інвестиції у фінансові продукти, проте позбавлення права випускати акції й облигації (Люксембург)².

Українські університети, як і інші бюджетні установи, позбавлені права переносити невикористані бюджетні кошти на наступний бюджетний період, що пов'язано передусім з проблемами запровадження цілісної системи середньострокового бюджетного планування. Державні університети не можуть також проводити операції з цінними паперами, тобто бути повноцінним суб'єктом фінансового ринку. Проте їм, на чому наголошувалося раніше, надано право відкривати поточні та депозитні рахунки у національній та іноземній валютах і користуватися банківськими кредитами без урахування обмежень на право здійснення запозичень, установлених ст. 16 та п. 27 частини першої ст. 116 БКУ³.

Незважаючи на те, що вітчизняні університети самостійно встановлюють плату за навчання, вони не можуть стягувати різні додаткові види плати з іноземних студентів, котрі навчаються за тією самою програмою, що й українські студенти-контрактники, і мають право зміню-

¹ *Estermann T., Nokkala T.* University Autonomy in Europe I: Exploratory Study. Brussels : European University Association, 2009. URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf; *Estermann T., Nokkala T., Steinel M.* University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels : European University Association, 2011. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2.

² *Ibid.*

³ Про вищу освіту : закон України від 28.09.2017 № 1556-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page6>.

вати розмір плати за навчання у порядку, передбаченому договором, не частіше одного разу на рік і не більш як на офіційно визначений рівень інфляції за попередній календарний рік.

У європейських університетах застосовуються такі моделі розподілу обов'язків між університетами і міністерством щодо встановлення плати за навчання: визначення розміру плати самим університетом (країни Східної Європи); її визначення міністерством (або будь-яким іншим відповідним державним органом) (Франція, Іспанія, Туреччина та ін.); модель співпраці (уряд встановлює граничний розмір плати за навчання (стелю), у межах якого університети можуть самостійно приймати рішення щодо її величини; уряд затверджує розмір плати, встановлений університетом; “диференційована кооперативна модель”, де розмір плати визначають різні стейкхолдери для різних груп студентів, наприклад, уряд регулює рівень плати для основних студентів (вітчизняних та європейських), тоді як університети можуть приймати рішення стосовно плати за навчання студентів з країн, які не є членами ЄС (північно-західна модель: Великобританія, Нідерланди, Ірландія)¹.

У процесі обговорення проблеми фінансової автономії українських ЗВО висувуються пропозиції обмежити їхнє право самостійно встановлювати плату за навчання. Зокрема, пропонується запровадити норму, згідно з якою вона не може бути нижчою за її мінімальний розмір, визначений центральним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки, і має бути однаковою для всіх студентів одного набору однієї програми.

Метою вказаного обмеження є унеможливлення субсидування навчання студентів-контрактників за рахунок бюджетних коштів, виділених на навчання студентів за державним замовленням. Така практика вважається негативною та несправедливою. Проте, на нашу думку, її не варто оцінювати однозначно. По-перше, варто враховувати те, що фактичні витрати на надання освітньої послуги додаткового студента в окремих ЗВО можуть бути як більшими, так і меншими за їх норматив. По-друге, зниження ціни освітньої послуги для студентів-контрактників за рахунок часткового субсидування дає змогу зменшити несправедливість, породжену навчанням одних студентів за державний кошт, а інших – на платній основі, якщо такі відмінності спричинені: а) мінімальним відривом балів ЗНО; б) вибором абітурієнта навчатися за кон-

¹ *Estermann T., Nokkala T., Steinel M. University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels : European University Association, 2011. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2.*

трактом в університеті з вищим рівнем освіти, попри те, що в дещо слабшому закладі він міг би навчатися безкоштовно; в) різними можливостями у здобутті якісної освіти й отриманні високих балів ЗНО для дітей із багатих і бідних сімей, у містах і селах тощо.

Правовою основою подальшого розширення фінансової автономії ЗВО українські фахівці вважають внесення законодавчих змін до визначення їх статусу. Наразі Законом України “Про вищу освіту” (ст. 27) встановлено, що ЗВО як суб’єкт господарювання може діяти в одному з таких статусів: бюджетна установа; неприбутковий ЗВО; прибутковий ЗВО. З огляду на зміст, який вкладається в поняття “неприбуткова організація” в п. 133.4 ст. 133 Податкового кодексу України, відмінності між типами ЗВО з різним статусом зведені до того, як вони використовують свої доходи (прибутки), у тому числі, чи розподіляють вони прибуток у разі його отримання, а відтак – чи сплачують податок на прибуток. Метою чинного законодавчого визначення статусу ЗВО є надання університетам державної та недержавної форм власності права обрати статус неприбуткового ЗВО та не сплачувати вказаний податок. Інші відмінності між університетами з різним статусом Законом не передбачені.

До ст. 27 можна висловити ще кілька зауважень.

По-перше, недосконалою є її редакція, оскільки з неї не зрозуміло, статус закладів освіти якої форми власності визначається в цій статті. Очевидно, у ній не йдеться про статус усіх типів ЗВО – і державних, і приватних, оскільки приватні ЗВО не можуть мати статус бюджетної установи. Ймовірно припущення, що у статті надається визначення статусу державних ЗВО, але тоді виникає логічне запитання щодо причин відсутності законодавчого врегулювання статусу приватних освітніх установ.

По-друге, не зрозуміло, який зміст вкладається в поняття “прибутковий заклад вищої освіти”, оскільки ні в Законі “Про вищу освіту”, ні в Господарському кодексі України, ні в інших законах визначення прибуткової організації (підприємства) не наводиться. Під цим поняттям можна розуміти й організацію (підприємство), метою діяльності якої є одержання прибутку, і організацію (підприємство), що провадить діяльність, котра приносить доходи (прибуток) лише тією мірою, якою така діяльність сприяє досягненню мети, заради якої організація створена, що не виключає розподілу отриманих доходів (прибутків) або їх частини серед засновників, членів такої організації, її працівників тощо.

Нарешті, головним недоліком ст. 27 Закону України “Про вищу освіту” є те, що в ній не визначено, чим відрізняються права ЗВО з різним статусом у сфері господарської і фінансової діяльності, що свідчить про

неможливість запровадити цю статтю в життя. Якщо відмінності між типами ЗВО не визначені, їх виокремлення втрачає сенс.

Розв'язуючи проблему наповнення конкретним змістом визначення ЗВО з різним статусом, необхідно окремо розкрити типи (статус) державних і приватних ЗВО. На нашу думку, державний ЗВО може діяти в одному з таких статусів: бюджетна установа; державна некомерційна установа (організація) неринкового типу; державна комерційна установа (організація) (так званий підприємницький університет). Приватний ЗВО може діяти у статусі як приватної некомерційної установи ринкового типу, так і приватної підприємницької установи (приватний підприємницький університет).

Запропоновані терміни (крім терміна “приватна комерційна установа”) вживаються в міжнародних документах чи українському законодавстві. Зокрема, визначенню некомерційної діяльності й державних комерційних підприємств присвячено ст. 52–54 і 74–75 Господарського кодексу України. А про заклади освіти як про некомерційні організації (НКО) йдеться в Системі національних рахунків 2008, підготовленій під егідою ООН, Європейської комісії, ОЕСР, МВФ, Світового банку. Як наголошується в цьому документі¹, більшість НКО є юридичними особами, що існують незалежно від фізичних осіб, корпорацій або органів державного управління, котрі засновують, фінансують та контролюють такі організації або управляють ними. Мотиви, якими керуються інституційні одиниці, створюючи НКО, можуть бути різними, зокрема – надання платних послуг у сфері охорони здоров'я або освіти, проте без наміру отримання прибутку. На практиці ж їхня діяльність не може не приводити до прибутків або збитків. Проте весь отриманий прибуток повинен залишатися в розпорядженні НКО.

Водночас статус НКО дає їм змогу залучати додаткові кошти у вигляді пожертв, придбавати активи, котрі приносять великі доходи від власності, на додаток до тієї виручки, яку вони отримують від плати за надані послуги. Як наслідок, НКО може встановлювати плату за послуги, істотно нижчу від середнього рівня витрат. Загалом існують НКО, котрі займаються як ринковим, так і неринковим виробництвом. Неринкові НКО надають основну частину послуг безплатно або за економічно незначимими цінами, тобто за цінами, котрі не справляють суттєвого впливу на попит і пропозицію послуг. Неринкові НКО поділяються на дві групи: ті, які контролюються органами державного управління, і ті,

¹ Система национальных счетов 2008. Нью-Йорк, 2012. С. 80–81. URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008russian.pdf>.

що ними не контролюються. У ринкових виробників плата за послуги ґрунтується на здійснених виробничих витратах і є доволі високою для того, аби суттєво впливати на рівень попиту на надані послуги¹.

Очевидно, що державні ЗВО переважно мають статус некомерційних установ неринкового типу, тоді як приватні, з огляду на їх функціонування на засадах самоокупності, – статус некомерційних установ ринкового типу. Як бачимо, загалом зміст, що вкладається у термін “некомерційні організації”, ширший, ніж той, що вкладається в термін “непробиткові організації” в Податковому кодексі України.

Приватні ЗВО, крім статусу некомерційних установ (організацій) ринкового типу, можуть набувати статусу суб’єкта підприємницької діяльності (приватної підприємницької установи). У цьому разі термін “приватна підприємницька установа” вживається лише з метою відмежування приватних ЗВО, котрі, хоч і отримують прибуток, не розподіляють його, а відтак не є платниками податку на прибуток, від приватних ЗВО, котрі розподіляють прибуток, сплачуючи з нього встановлений податок. В інших аспектах типи приватних ЗВО, на відміну від державних, між собою не відрізняються.

Визначаючи відмінності різних типів державних ЗВО, необхідно брати до уваги, що вони мають відрізнятися за рівнем автономії, передусім фінансової. Найнижчий рівень фінансової автономії характерний для бюджетних установ, які, за БКУ (ст. 2), є організаціями, створеними органами державної влади або місцевого самоврядування, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджету. На нашу думку, вказане визначення суперечить умовам сучасної ринкової економіки, де більшість бюджетних установ не утримується, а фінансується, і за рахунок не лише коштів державного та місцевих бюджетів, а й коштів, отриманих від надання платних послуг та з інших джерел фінансування. Більш вдалим вважаємо визначення, згідно з яким бюджетні установи є організаціями, створеними органами державної влади або місцевого самоврядування для виконання робіт та надання державних (публічних) послуг у сферах освіти, науки, культури та мистецтва, охорони здоров’я, фізичної культури та спорту, соціального захисту й соціального забезпечення та в інших сферах.

ЗВО, що є бюджетними установами, також можуть надавати платні послуги, кошти від яких є їхніми власними надходженнями (у тому розумінні, що вони не можуть бути вилучені в дохід державного або місцевих

¹ Система национальных счетов 2008. Нью-Йорк, 2012. С. 81–82. URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008russian.pdf>.

бюджетів), проте включаються до спеціального фонду бюджету, а їх класифікація (поділ на групи і підгрупи) і напрями використання регламентуються ст. 13 БКУ. Бюджетні установи фінансуються на основі кошторису.

Ширша автономія має бути передбачена для державних некомерційних ЗВО. Їм надаються більші права щодо:

- використання бюджетних коштів. Зокрема, для них варто передбачити перехід від кошторисного бюджетування до бюджетування на основі блок-грантів, у тому числі на надання освітніх послуг, розподіл яких усередині університету за статтями витрат може здійснюватися самим університетом з урахуванням його потреб та певних, встановлених державою, обмежень, наприклад, на ставки заробітної плати, на нормативи матеріальних витрат на підготовку здобувачів вищої освіти тощо;
- використання доходів від надання платних послуг, що мають бути виведені з-під обмежень, накладених БКУ, тобто ЗВО повинні отримати право самостійно визначати обсяги й статті витрат власних надходжень;
- запровадження замість кошторису трирічного фінансового плану, який затверджується керівником установи за погодженням зі спостережною радою;
- нагромадження невикористаних протягом року державних коштів із метою їх використання для інвестиційних цілей.

Саме державним некомерційним ЗВО, на відміну від бюджетних організацій, варто надати права:

- відкривати поточні й депозитні рахунки в банках у національній та іноземній валютах;
- засновувати сталий фонд (ендаумент) ЗВО;
- самостійно визначати (у межах граничних нормативів, встановлених центральним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки):
 - нормативи чисельності осіб, котрі навчаються, на одну посаду науково-педагогічного та наукового працівника;
 - норми часу навчальної та іншої роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників;
- засновувати підприємства для провадження інноваційної та/або виробничої діяльності.

Доцільність надання бюджетним і державним некомерційним ЗВО різних прав у сфері фінансової та господарської діяльності можна пояснити тим, що бюджетні установи функціонують не лише у сфері вищої освіти, а й в інших сферах. Тож усі вони повинні мати однакові права й обов'язки.

Найширша автономія має бути надана державним комерційним ЗВО (підприємницьким університетам). Крім прав, передбачених для державних некомерційних ЗВО, їм можуть бути надані права:

- користуватися банківськими кредитами. Водночас слід визначити, що держава не несе субсидіарної відповідальності за цими кредитами;
- придбавати державні цінні папери й отримувати доходи за ними;
- розподіляти доходи (прибуток).

У разі отримання прибутку державні комерційні ЗВО повинні сплачувати податок на прибуток. Проте доцільність надання на сучасному етапі державним ЗВО статусу комерційних установ (підприємницьких університетів), на нашу думку, потребує обговорення.

Отже, українські університети державної форми власності, порівняно із західноєвропейськими, характеризуються низьким рівнем фінансової автономії: можуть розпоряджатися небюджетними коштами, відкривати депозитні рахунки в банках, користуватися кредитами, встановлювати плату за навчання, створювати підприємства тощо, але не мають права вільно розпоряджатися бюджетними коштами (через кошторисне фінансування), проводити операції з цінними паперами, накопичувати державні кошти, не використані протягом бюджетного року. Правовою основою розширення їх фінансової автономії може стати внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо визначення їхнього статусу та надання ЗВО, котрі мають різний статус, певних прав у сфері фінансової і господарської діяльності. Зокрема, обґрунтовано доцільність функціонування університетів державної форми власності в одному з таких статусів: бюджетна установа, державна некомерційна установа неринкового типу, державна комерційна установа (підприємницький університет); ЗВО приватної форми власності – у статусі як приватної некомерційної установи ринкового типу, так і приватної підприємницької установи (приватний підприємницький університет).

2.4. КРЕДИТНА І ГРАНТОВА ПІДТРИМКА СТУДЕНТІВ У КОНТЕКСТІ ДИВЕРСИФІКАЦІЇ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Фінансове забезпечення здобуття вищої освіти не може обмежуватися лише бюджетним фінансуванням у межах державного замовлення. В умовах дефіциту бюджетних коштів доцільно диверсифікувати джерела фінансування, паралельно вирішуючи проблему підвищення доступності вищої освіти за кошти домогосподарств для різних верств населення.

Необхідність диверсифікації джерел фінансування вищої освіти у країнах Європи та світу пояснюється такими причинами: зростанням витрат на її здобуття та їх перетворенням на одну з найбільших статей видатків консолідованих бюджетів у багатьох країнах на тлі накопичення проблем у сфері державних фінансів, які спонукають до економії бюджетних коштів, у тому числі на освіту; збереженням соціальної нерівності, незважаючи на збільшення державного фінансування вищої освіти¹; певними перевагами приватної освіти над державною.

В економічній літературі йдеться, зокрема, про такі основні переваги приватного фінансування вищої освіти порівняно з державним. По-перше, воно є більш економічно обґрунтованим і прорахованим як інвестиційне рішення, прийняте на рівні домогосподарства, враховує поточну кон'юнктуру ринку праці, орієнтоване на отримання вигід у майбутньому від обраної професії². Дж. Б'юкенен, акцентуючи увагу на джерелах фінансування освіти, зазначав: "Держава є ареною конкуренції різних політичних і економічних коаліцій за вплив на прийняття рішень і доступ до розподілу ресурсів. З цієї точки зору, вираженої найповніше в теорії суспільного вибору, високий рівень державного регулювання економічних відносин в освіті призводить до нераціональних, з точки зору суспільства, рішень, посилення ролі бюрократії і неефективного витрачання ресурсів"³. По-друге, приватне інвестування в освіту збільшує зацікавленість студентів у отриманні якісних освітніх послуг, створюючи передумови для доповнення державного контролю якості освіти та ефективності використання ресурсів контролем споживача. По-третє, поєднання державного та приватного інвестування вищої освіти формує конкурентне середовище діяльності освітніх установ, котре спонукає до змін в освітньому процесі.

¹ Більше того, проведені в різних країнах дослідження не підтверджують того, що відсутність або низька плата за навчання та надання грантів сприяють зростанню попиту на вищу освіту з боку молоді із малозабезпечених сімей. Див.: *Guille M. Students Loans in Europe: An Overview. European Journal of Education. 2002. No. 37 (4). December. URL: https://www.etla.fi/PURE/Student-Loans_fullpaper.pdf.*

² *Жилина Н. Н., Меньшаева Л. И. Кредитование в системе финансового обеспечения образования. Финансы и кредит. 2011. № 21 (453). С. 42. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kreditovanie-v-sisteme-finansovogo-obespecheniya-obrazovaniya>.*

³ *Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики. Вопросы экономики. 1994. № 6. С. 106.*

Основним недоліком приватних інвестицій у вищу освіту є їх залежність від фінансових можливостей домогосподарств оплатити навчання у ЗВО, що впливає на доступність вищої освіти для малозабезпечених громадян. Цю залежність можна зменшити завдяки розвинутій системі державної фінансової підтримки студентів, основними інструментами якої є кредити на навчання, гранти та стипендії. Безумовно, найпривабливішими для студентів і обтяжливими для держави є гранти й стипендії, які надаються безпосередньо громадянам і не потребують повернення. Натомість освітні кредити, котрі надходять безпосередньо університетам і тією чи іншою мірою потребують державного субсидування (приватні кредити) або надаються повністю за державний кошт (державні освітні кредити), завдяки обов'язку повернення позичальником є менш обтяжливими для держави. Водночас вони менш цікаві для студентів, хоча й виконують доволі важливі функції: перенесення витрат із періодів низької платоспроможності на періоди отримання стабільних доходів; перенесення витрат на навчання з батьків на дітей, що самостійно оплачують вартість підготовки після закінчення ЗВО (це може бути важливим для студентів, батьки яких не в змозі оплатити навчання або котрі прагнуть фінансової незалежності від батьків); доступність вищої освіти для абітурієнтів, які в конкурсі за місця державного замовлення зайняли невисокі позиції або хочуть здобути освіту за фахом, на який виділено мало місць державного замовлення. Проте за певних умов (значна частка кредитів, котрі не повертаються, або низька процентна ставка за ними в поєднанні з високим рівнем інфляції у країні) освітні кредити можуть втрачати привабливість і для держави, що спричиняє зміну пропорції розподілу державних фінансових ресурсів між грантами й кредитами на користь перших.

Освітні кредити у світі використовуються давно. Наприклад, у США, Швеції, Данії, Японії система освітніх кредитів діє з 1950–1960-х років ХХ ст., у Норвегії з 1974 р. У 1990-ті роки студентські кредити почали застосовуватись у Франції (1991), Великобританії (1991), Кенії (1991), ПАР (1994), Польщі (1998), Гонконгу (1998), Словенії (1999), Єгипті (2002). В окремих країнах, зокрема в Нідерландах, система студентських кредитів у середині 1990-х років витіснила гранти і стипендії. Проте у 2003 р. стипендії було відновлено з метою створення умов для здобуття вищої освіти для дітей з родин із низькими доходами. Наразі освітні кредити є основною формою фінансової підтримки здобуття вищої освіти в таких країнах, як Швеція, Великобританія, Японія, Австралія, Нідерланди, Нова Зеландія, США і Китай.

У світовій практиці кредит на здобуття вищої освіти надається в різних формах та за різними схемами. Проте, за економічною природою, кредитування вищої освіти має ознаки споживчого кредиту з цільовим використанням та характеризується такими особливостями:

- надання під нижчі процентні ставки, ніж інші споживчі кредити;
- триваліший термін погашення;
- можливість використання пільгового (безпроцентного) періоду кредитування або виплати лише процентів упродовж певного періоду (зазвичай на час навчання);
- здебільшого надання за участю держави, яка або сама відіграє роль кредитора, або є гарантом фінансових операцій для банків.

Зарубіжні аналітики зазначають, що державне кредитування освіти є більш поширеним, ніж кредитування комерційними банками. Як зауважує Д. Б. Джонстоун, у більшості країн існує невеликий обсяг приватних студентських позик. Зазвичай їх беруть студенти, котрі навчаються на таких просунутих професійних програмах, як медицина або юриспруденція. Банки охоче йдуть назустріч таким студентам, надаючи їм освітні кредити з огляду на їхні високі майбутні доходи; ризик неповернення позики є низьким; необхідність гарної кредитної репутації для майбутнього висококваліфікованого спеціаліста висока, як і ймовірність стати постійним потенційним клієнтом банку¹. Проте для студентських позик, щодо яких немає платоспроможних поручителів або майнової застави, ризик неповернення значний, особливо з огляду на відтермінування погашення позики до завершення навчання й початку трудової діяльності, коли випускник університету може змінити місце (країну) проживання, що спонукає банки встановлювати високі процентні ставки за такими кредитами, якщо держава не надає гарантії їх повернення.

У разі надання освітніх кредитів комерційними банками держава як учасник процесу може виконувати такі функції. По-перше, вона бере на себе ризики, пов'язані з можливістю неповернення суми боргу. Аби приватні банки погоджувалися надавати подібні кредити, держава виступає гарантом їх повернення. При цьому, надаючи гарантію, держава як основний поручитель може взяти на себе весь ризик за програмою студентського кредитування або розділити його з батьками студента, котрі можуть бути співпоручителями й взяти на себе частину ризику. По-друге, держава може надавати студентам субсидії, наприклад, брати

¹ Джонстоун Д. Б. Студенческие кредиты в РФ: варианты политики. *Экономика образования*. 2013. № 1. С. 76. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/studencheskie-kredity-v-rf-varianty-politiki>.

на себе обов'язок сплатити частину боргу, пов'язану з процентною ставкою. По-третє, державна участь допомагає знизити трансакційні витрати (які охоплюють витрати на специфікацію умов надання кредиту, на отримання інформації про позичальника); витрати, пов'язані з поверненням кредиту¹. Зокрема, держава може зобов'язати роботодавців робити відрахування із заробітної плати молодих співробітників, котрі не погасили кредит, на користь кредиторів.

Існує дві основні форми студентських кредитів, поширення яких у різних країнах світу характеризує табл. 2.10. Перша форма – класична або іпотечна позика (mortgage-type loans), яку ще називають звичайною (conventional loans). Цей кредит передбачає визначення процентної ставки, періоду виплати – терміну, за який позичальник повинен погасити позику, й умов виплати – здійснення платежів рівними щомісячними чи зростаючими внесками, або інші домовленості, що мають на меті забезпечення достатнього потоку платежів для погашення позики і встановленої процентної ставки. Цей вид позики є доволі ризикованим і недоступним для сімей з низькими доходами.

Друга форма студентського кредитування – позики, обумовлені доходами (income contingent loans), тобто виплатами, котрі залежать від майбутніх доходів позичальника. Цей тип позики передбачає договірне зобов'язання щодо виплати певного відсотка майбутнього доходу доти, доки позика не буде погашена за договірною процентною ставкою, або доки позичальник не відшкодує максимальну суму, встановлену законом, або доки не закінчиться максимальна для виплат кількість років (що може звільнити від виплат людину з низькими доходами). У договорі про надання кредиту передбачено щорічний тягар виплат, або відсоток доходу, який повинен іти в рахунок погашення кредиту. Він може бути фіксованим для будь-якого рівня доходу (позики з фіксованими платежами), або прогресивним для доходу, котрий перевищує певний поріг (позики з прогресивними платежами), та/або зростаючим із підвищенням доходу (позики із зростаючими платежами)².

¹ Прахов И. А., Савицкая Е. В. Образовательный кредит: зарубежный опыт и возможности использования в условиях асимметричной информации. *Экономика образования*. 2008. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovatelnyy-kredit-zarubezhnyy-opyt-i-vozmozhnosti-ispolzovaniya-v-usloviyah-asimmetrichnoy-informatsii>.

² Джонстоун Д. Б. Студенческие кредиты в РФ: варианты политики. *Экономика образования*. 2013. № 1. С. 78. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/studencheskie-kredity-v-rf-varianty-politiki>.

**Форми державного кредитування студентів, які навчаються
за програмами бакалаврату, в магістратурі, докторантурі
або за програмами еквівалентного рівня в країнах ОЕСР
(2013/2014 академічний рік)**

Країни ОЕСР	Форми кредитування
Австралія	Позики з виплатами, що залежать від майбутнього доходу
Бельгія (Французьке співтовариство)	...
Канада	...
Данія	Позики іпотечного типу
Естонія	Позики іпотечного типу
Фінляндія	Позики іпотечного типу
Франція	...
Угорщина	Позики з виплатами, що залежать від майбутнього доходу
Японія	Позики іпотечного типу
Республіка Корея	Позики з виплатами, які залежать від майбутнього доходу та позики іпотечного типу
Нідерланди	Позики з виплатами, що залежать від майбутнього доходу
Нова Зеландія	Позики з виплатами, які залежать від майбутнього доходу
Норвегія	Позики іпотечного типу
Словаччина	Позики іпотечного типу
Швеція	Позики іпотечного типу
Швейцарія	...
Туреччина	Позики іпотечного типу
Великобританія	Позики з виплатами, що залежать від майбутнього доходу
США	Позики іпотечного типу та позики з виплатами, які залежать від майбутнього доходу

Джерело: Education at a Glance 2016 – Indicators. Indicator B5. How much do tertiary students pay and what public support do they receive? Table B5.5. URL: <http://statlinks.oecdcode.org/962016041p1t077.xlsx>.

Позики, обумовлені доходами, субсидуються державою. Субсидії за позиками можуть надаватися в різних формах, наприклад, шляхом встановлення процентної ставки на рівні, нижче ринкової. Інша форма субсидування за деякими програмами студентського кредитування передбачає прощення частини заборгованості позичальникам з низьким рівнем доходів, котрі досягають певного віку або наближаються до мак-

симального терміну виплат. Причому суми прощених (неповернутих) позик залежать від встановленої частки доходу, яка має бути спрямована в рахунок погашення кредиту, і тривалості періоду виплат. Якщо встановити їх на високому рівні, борги будуть прощатися лише людям із найнижчим рівнем доходів, що зменшить загальну суму державних субсидій. Ще однією формою субсидування є надання позичальникам права не повертати позику доти, доки вони провадять певного роду діяльність або працюють у певних регіонах. Зокрема, США прощає частину невикрашеного платежу за студентською позицією за ті роки, коли позичальник викладає у школах у бідних районах міста. Програма фінансування студентів у Південній Африці прощає частину заборгованості залежно від успішного й своєчасного завершення програми¹.

Позики, обумовлені доходами, можуть надати субсидію для всіх позичальників або її розмір може бути диференційованим для позичальників із різним рівнем доходів. Наприклад, для студентів, які здатні погасити позику, процентна ставка може бути встановлена на рівні, наближеному до ринкової, тоді як студенти з низькими доходами отримують більший реальний захист.

Одним із варіантів позики, обумовленої доходами, є податок дипломованого фахівця. Це додатковий податок, що бере на себе зобов'язання платити студент після здобуття вищої освіти, повертаючи державі субсидію, яку він отримував у вигляді низької плати, або відсутності плати за навчання, або у формі додаткового студентського гранту на покриття витрат на проживання.

Програма студентського кредитування може об'єднати риси програм кредитів на навчання з фіксованим графіком погашення після закінчення ЗВО із зобов'язаннями за виплатами, розмір яких залежить від рівня доходів випускників. Це так звані змішані плани кредитування (*hybrid fixed schedule income contingent loan plans*). Вони характеризуються тим, що погашення позики з фіксованим календарем виплат припиняється, якщо щомісячні або щорічні платежі перевищують певний максимальний відсоток щомісячного або річного заробітку випускника. У цей період можуть здійснюватися виплати, які відповідають рівню доходів. Виплата сум позики, не погашених за фіксованим календарем, відстрочується до моменту підвищення доходу позичальника, що дасть йому можливість продовжити виплачувати борг у межах максимальної частки доходу.

¹ Джонстоун Д. Б. Студенческие кредиты в РФ: варианты политики. *Экономика образования*. 2013. № 1. С. 82. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/studencheskie-kredity-v-rf-varianty-politiki>.

Перевагою таких змішаних планів кредитування, на думку Д. Б. Джонстоуна, є те, що більшість позичальників, котрі стикнулися з проблемою безробіття або втрати високооплачуваної роботи, повертатимуть борг за адміністративно спрощеною фіксованою схемою, яка не вимагає перевірки інформації про доходи, а кредитор розраховує на потік платежів, які можуть бути зібрані в момент виплати роботодавцем заробітної плати, якщо це передбачено законодавством. Водночас позичальники мають упевненість у тому, що їхні платежі ніколи не будуть надмірно обтяжливими, а деякі частина заборгованості за студентською позикою може бути прощена навіть у тому разі, якщо їхня вища освіта ніколи не принесе доходу, еквівалентного витратам на її здобуття¹.

Програми освітніх кредитів у різних країнах мають національну специфіку. Передусім зазначимо, що в таких країнах ЄС, як Австрія, Чехія, Ірландія, Іспанія, Хорватія, Мальта, Румунія, Словенія, освітні кредити не надаються. Найбільшого розвитку вони набули у Великобританії, Норвегії, Швеції, Данії, Фінляндії, Нідерландах, Німеччині. Зокрема, у Великобританії такими кредитами скористалися 92 %, Норвегії – 68, Швеції і Фінляндії – понад 50 % студентів 6–8-го рівнів МСКО². Названі країни надають студентам і найвищий обсяг державної підтримки. Менш розвинутим є студентське кредитування в країнах на Півдні Європи. Одну з причин цієї різниці вчені вбачають у відмінностях в умовах проживання і соціальної ролі студентів: студенти, котрі проживають самостійно й вважаються молодими громадянами, що інвестують у своє майбутнє, потребують державної підтримки, яка й надається їм у формі освітніх позик на проживання. Студенти, котрі проживають із батьками і розглядаються як діти в системі сім'ї, як правило, не отримують державної підтримки для здобуття вищої освіти або її величина залежить від доходів батьків. Наприклад, понад 80 % студентів у Скандинавських країнах і Нідерландах живуть окремо від батьків, у Франції й Німеччині їх відсоток дещо менший (60 і 77 %), а більшість студентів із країн Півдня Європи проживає з батьками (зокрема, в Іспанії їх частка

¹ Джонстоун Д. Б. Студенческие кредиты в РФ: варианты политики. *Экономика образования*. 2013. № 1. С. 80. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/studencheskie-kredity-v-rf-varianty-politiki>.

² National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2017/18. *Eurydice Facts and Figures* / European Commission, EACEA, Eurydice. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. URL: <http://www.anefore.lu/wp-content/uploads/2017/11/EURYDICE-FEES-AND-SUPPORT-2017-18.pdf>.

становить майже 80 %)¹. Додаткова державна підтримка може надаватися також студентам, котрі мають дітей.

Частка позичальників у тій чи іншій країні залежить від того, чи є право на отримання кредиту універсальним, чи воно певним чином обмежене. Такими обмеженнями можуть бути: вік позичальника, громадянство, фінансовий і сімейний стан, форма навчання, академічні показники тощо. Наприклад, у Франції вік позичальника не повинен перевищувати 28 років, Болгарії – 35, Греції – 45, Нідерландах – 55 років. У Литві, Польщі, Словаччині, Швеції та Норвегії інтенсивність навчання не є релевантним критерієм для отримання кредиту, тоді як в інших країнах кредити доступні тільки студентам денної форми навчання або студентам із визначеною інтенсивністю курсу навчання. Зокрема, студенти, які навчаються в режимі неповного дня (*part-time students*), у більшості країн не можуть отримати прямої державної підтримки. Зазвичай пряма підтримка доступна для студентів базового циклу (*short cycle*) та студентів другого циклу (магістратура) денної форми навчання.

В окремих країнах право на отримання державного освітнього кредиту чи державної гарантії за кредитом залежить від величини сімейного доходу. Наприклад, у Польщі кредити в розмірі до 10 тис. злотих на рік (максимальна сума) надаються студентам, чий особисті доходи нетто не перевищують суми в 2,5 тис. злотих на місяць (у 2016/2017 р.). Держава надає гарантії на всю суму кредиту для студентів із сімейним доходом у розмірі 600 злотих на особу на місяць та на 70 % суми кредиту для студентів із сімейним доходом у розмірі 1 тис. злотих на місяць). На Кіпрі державні гарантії надаються залежно від наявності майна у власності в північній частині країни. У Бельгії (Французьке співтовариство) батьки студента можуть узяти кредит для оплати навчання, якщо в них є щонайменше троє дітей на утриманні. У Чорногорії та Сербії право на отримання кредиту залежить від результатів навчання².

Максимальні суми кредиту повинні розглядатися в контексті плати за навчання та інших елементів системи підтримки. Вони варіюються

¹ *Guille M. Students Loans in Europe: An Overview. European Journal of Education. 2002. No. 37 (4). December. URL: https://www.etla.fi/PURE/StudentLoans_fullpaper.pdf.*

² *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2017/18. Eurydice Facts and Figures / European Commission, EACEA, Eurydice, Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. URL: <http://www.anefore.lu/wp-content/uploads/2017/11/EURYDICE-FEES-AND-SUPPORT-2017-18.pdf>.*

від 450 євро на рік у Чорногорії до понад 7500 євро у Швеції. У Шотландії (Великобританія) та Ісландії сума кредиту залежить від доходу, тоді як у Болгарії, Угорщині (кредит на оплату навчання) та в решті Великобританії сума може відповідати розміру плати за навчання.

Привабливість кредитів, а отже і кількість студентів, яка ними користується в тій чи іншій країні, залежать також від умов їх погашення. Більшість країн вимагають, щоб студенти почали повертати кредити через один-два роки після закінчення навчання. Винятки становлять Сербія (виплати починаються одразу після закінчення навчання), Угорщина (через чотири місяці після закінчення навчання), Швеція (через півроку після отримання диплома), Норвегія (через сім місяців після закінчення навчання) та Німеччина (через чотири роки після закінчення навчання). У Великобританії (Англія, Уельс та Північна Ірландія) повернення кредиту починається, коли випускник отримує роботу, плата за яку є достатньою для початку здійснення виплат за кредитом (вищою за “поріг погашення кредиту”). Щодо періоду погашення, то він може бути пов’язаним із юридичною тривалістю навчальної програми, наприклад, бути вдвічі більшим за тривалість програми (Естонія та Фінляндія) або дорівнювати тривалості програми (Португалія та Туреччина). Як альтернатива він пов’язаний із максимальним віком (40 років в Угорщині, 60 років у Швеції) або встановлюється у роках (від 10 років у Болгарії та Люксембурзі до 35 років у Нідерландах)¹.

Розглянемо особливості освітніх кредитів у окремих країнах ЄС, де вони набули широкого застосування².

У Данії, де державними кредитами послуговуються 38 % студентів, такі кредити, в розмірі 3078 датських крон на місяць, можуть отримати всі студенти денної форми навчання, які мають право на державний грант. Передбачено також додаткові кредити для студентів, котрі є батьками, у розмірі 1540 датських крон на місяць. “Кінцевий кредит” для студентів, котрі використали всі свої державні гранти і яким залишилось навчатися за їхньою освітньою програмою не більше 24 місяців, доступний у розмірі 7940 датських крон на місяць. Протягом періоду навчання застосовується процентна ставка в розмірі 4 % річних.

¹ National Student Fee and Support Systems in European Higher Education - 2017/18. Eurydice Facts and Figures / European Commission, EACEA, Eurydice, Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. URL: <http://www.anefore.lu/wp-content/uploads/2017/11/EURYDICE-FEES-AND-SUPPORT-2017-18.pdf>.

² Ibid.

Студенти повинні починати здійснювати виплати за кредитом не пізніше одного року після закінчення календарного року, в якому вони завершують навчання. Кредит має бути погашений протягом 15 років. Студенти, які навчаються в режимі неповного дня, не мають права на державну підтримку.

У Німеччині вища освіта є безкоштовною, проте студенти мають оплачувати проживання, відвідування лабораторій, спортивних комплексів та бібліотеки. З огляду на це, у країні набула розвитку державна підтримка вищої освіти. Зокрема, надається загальна студентська підтримка (BAföG), яка наполовину складається із суми, отриманої у формі гранту, й наполовину із суми у вигляді безпроцентного кредиту. Загальна сума підтримки може становити до 735 євро/міс. упродовж року. Вона передбачена для студентів денної форми навчання першого та другого циклів (бакалаврат і магістратура) та порівнянного навчання (наприклад, складання державних іспитів із права та медицини). Право на підтримку та її сума визначаються шляхом оцінювання потреби студентів із урахуванням доходу, сімейної ситуації, житлової ситуації та інвалідності. Середня сума підтримки, сплачена в 2016 р., становила 5568 євро/рік (464 євро/міс.). Право на її отримання мають студенти до 30 років (35 для магістратури). Близько 25 % студентів отримують державну підтримку на базі потреб (need-based support). Максимум 10 тис. євро має бути повернено студентом.

Існують різні типи грантів, які надаються за академічні успіхи (merit-based grants). Присуджена сума часто визначається шляхом оцінювання потреб студента. Загальна сума стипендій становить від 300 до 1035 євро на місяць протягом 12 місяців/року. Додаткова підтримка визначається на підставі оцінки фінансового стану сім'ї, тоді як Deutschlandstipendium (300 євро/міс.) та одноразова сума на навчання Begabtenförderungswerke (300 євро/міс.) надаються незалежно від економічних умов. Гранти за академічні успіхи отримують близько 4 % студентів (з державних і приватних джерел).

Кредит на освіту (Bildungskredit) покриває витрати на проживання, які не компенсує BAföG. Максимальна сума, яку можна отримати, становить 7200 євро. Погашення кредиту в розмірі 120 євро/міс. має розпочинатися через чотири роки після початку кредитування. Федеральний уряд гарантує повернення кредиту та процентів. Також передбачено освітній кредит на пільгових умовах (KfW-Studienkredit) у розмірі до 54,6 тис. євро. Обидва кредити виплачуються щомісячними платежами. Кредитами користується близько 25 % студентів.

У Нідерландах студенти, котрі навчаються у сфері вищої професійної освіти або в університеті, з 1 вересня 2015 р. можуть подати заявку на отримання державного кредиту, максимальна сума якого становить 1035 євро/міс. Такий кредит фактично складається із двох кредитів: один для покриття витрат на проживання (його максимальна сума – 868 євро/міс.), другий – 167 євро/міс. – для покриття витрат на навчання (ці суми встановлені з вересня 2017 р.).

Термін погашення кредиту становить 35 років. Сума, яка підлягає щомісячному поверненню, залежить від розміру кредиту, доходів фізичних осіб та процентних ставок (у 2017 р. – 0,0 %). Якщо дохід є нижчим за мінімальну заробітну плату, кредит повертати не потрібно. Після 35 років виплати за непогашеним боргом відстрочуються на незначений час. Також можна зменшити платежі, коли дохід скорочується більше ніж на 15 %. У 2016/2017 р. 46 % студентів отримали кредити.

З 1 серпня 2017 р., з метою заохочення навчання протягом усього життя, вік, що дає право на отримання кредиту, підвищено до 55 років. Для сфери вищої професійної освіти та університетів ці новації набули чинності з 1 вересня 2017 р.

Як свідчить проведений аналіз, у країнах, де використовується модель переважно приватного чи багатоканального фінансування вищої освіти із залученням коштів студентів (США, Австралія, Японія, Великобританія, Норвегія, Швеція), програми кредитування масові й ефективні (табл. 2.11). Доволі затребуваними вони можуть бути і в країнах з безкоштовною вищою освітою для студентів (Німеччина) за привабливих умов їх надання. В інших країнах Європи (Франція, Італія) вони не набули широкого застосування. Серед постсоціалістичних країн ЄС, де освітні кредити надаються і щодо яких є інформація, доволі популярними в 2004/2005 р. вони були в Естонії, Угорщині і Словаччині. Проте в 2014/2015 р. кількість студентів, котрі скористалися кредитами, значно зменшилася (на 52 % у Словаччині і 81 % в Естонії). У Польщі кількість студентів, що отримали кредити, зменшилася зі 100 тис. осіб у 1998/99 навчальному році до 3700 у 2017/18 навчальному році, або на 96 %¹.

В усіх країнах програми освітнього кредитування з державною підтримкою є витратними для держави як через субсидування, так і внаслідок значних сум заборгованості за кредитами та їх неповернення, що

¹ Wolniewicz-Słomka K. Why are Polish students not interested in study loans? URL: <https://medium.com/@CASEresearch/why-are-polish-students-not-interested-in-study-loans-9c052edb871e>.

є проблемою в тих країнах, де кредити надаються. Наприклад, у США, згідно з прогнозами, 38 % студентів, котрі оформили освітні кредити у 2003/04 навчальному році, у 2023 р. не зможуть сплатити за ними. Характерно, що найвищою є заборгованість серед тих, хто позичає відносно невеликі суми. Зокрема, серед позичальників до 6125 дол. заборгованість становить 37 %, а до 24 тис. дол – 24 %¹. У Великобританії найбільшою проблемою є заборгованість за кредитами студентів із країн – членів ЄС², особливо східноєвропейських, яка лише за два роки зростає утричі й становить 38 млн ф. ст. Натомість студенти з Великобританії утричі рідше ухиляються від повернення боргів, частково завдяки тому, що освітні кредити в цій країні повертаються через органи податкової служби (утримуються при сплаті податків)³.

Крім державних чи субсидованих державою освітніх кредитів, студентам надаються інші форми державної підтримки – гранти і стипендії. Важливим чинником, котрий впливає на їх співвідношення в різних країнах Європи, є очікувана рентабельність коштів, вкладених у здобуття вищої освіти (рентабельність освіти). У країнах із низькою рентабельністю проводиться політика підвищення частки грантів у загальній сумі прямої державної підтримки, у країнах із високою віддачею ширше використовуються системи державних студентських позик. Наприклад, Норвегія, запровадивши у 1974 р. освітні позики, у 1990-х роках постала перед проблемою зниження їхньої рентабельності (нижче 6 %), що стало причиною підвищення грантової частки державної підтримки студентів. Частка гранту, котрий надавався тільки студентам, що проживають окремо від батьків, збільшилася з 14 % допомоги в 1993–1994 рр. до 22 % у 1994–1995 рр., а згодом до 26 % у 1996–1997 р.⁴

У більшості систем вищої освіти передбачені як гранти, так і позики, але вони не пов'язані, і студенти повинні проходити через окремі

¹ *Scott-Clayton J.* The looming student loan default crisis is worse than we thought. *Evidence Speaks Reports*. 2018. Vol 2, Iss. 34. January 10. URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/01/scott-clayton-report.pdf>.

² Згідно з європейським законодавством, студенти з країн – членів ЄС для навчання в університетах Великобританії можуть подати заявку на отримання таких самих кредитів, як і британські студенти.

³ *Paton G.* EU students 'fail to repay record £40m in university loans. *The Telegraph*. 2014. 23 June. URL: <https://www.telegraph.co.uk/education/universityeducation/10920523/EU-students-fail-to-repay-record-40m-in-university-loans.html>.

⁴ *Guille M.* Students Loans in Europe: An Overview. *European Journal of Education*. 2002. No. 37 (4). December. URL: https://www.etla.fi/PURE/StudentLoans_fullpaper.pdf.

Державні кредити студентам у галузі вищої отримувачів зазначених кредитів

Країни ОЕСР	Частка студентів, які отримали позики, % (МСКО, рівні 6–8*)	Середньорічна валова сума отриманого кредиту в розрахунку на студента, дол. США за ПКС (МСКО, рівні 6–8*)	Кредитна субсидія у вигляді зниженої процентної ставки, %	
			Ставка встановлена впродовж періоду навчання	Ставка встановлена після закінчення періоду навчання
Австралія	79	4 017	2	2
Бельгія (Французьке співтовариство)	9	1 458	...	...
Канада	...	4 277 (бакалаврат), 5 899 (магістратура), 6 489 (докторантура)	Номінальну процентну ставку не встановлено	5,4
Данія	Близько 35	4 723	4	1
Естонія	11	3 487	5,0	5,0
Фінляндія	22	2 714		
Франція	0,1	1 600	...	...
Угорщина**	...	2 790	Кредит 1 (Diákhitel1): від 6,5 до 7,5; Кредит 2 (Diákhitel2): 2	Кредит 1 (Diákhitel1): від 6,5 до 7,5; Кредит 2 (Diákhitel2): 2
Італія	0,3	4 959	...	...
Японія	38	6 483 (безпроцентні позики); 8 430 (позики, на які встановлено процентну ставку)	Номінальної процентної ставки немає	Максимальна ставка становить 3 %; решту сплачує держава
Республіка Корея	18,5	5 623	2,9	2,9
Мексика	...	...	...	...
Нідерланди	...	6 878	0,12	0,12
Нова Зеландія	...	5 897	Номінальної процентної ставки немає	Номінальної процентної ставки немає, якщо студент навчається в Новій Зеландії, в інших випадках – 5,9

Таблиця 2.11

**освіти (2013/2014 р.) та тенденції щодо кількості
(2004/2005 та 2014/2015 рр.)**

Середня сума боргу на момент закінчення навчання, дол. США за ПКС	Кількість студентів, які отримали студентську позику (базовий цикл вищої освіти), осіб			Кількість студентів, які отримали студентську позику (бакалаврат, магістратура, докторантура або еквівалентні рівні), осіб		
	2004/2005	2014/2015	Темпи приросту, %	2004/2005	2014/2015	Темпи приросту, %
...	7 288	21 538	196	473 225	742 217	57
...	...	0	...	...	9	...
12 422	...	149 000	...	...	280 000	...
14 856	37 % усіх студентів МСКО, рівень 5	9 300	...	35 % усіх студентів МСКО, рівні 6–8	86 300	...
...	3 312	656	-80	23 719	4 613	-81
8 291	:	:	:	46 522	66 984	44
...
...	3 536	2 459	-30	102 486	35 359	-65
...	...	...	...	716	4 614	544
29 942	157 864	281 347	78	668 439	1 053 142	58
...	...	...	...	...	679 404	...
...
18 100	...	...	...	118 365	193 765	64
13 437	21 264	23 304	10	80 748	114 132	41

Країни ОЕСР	Частка студентів, які отримали позики, % (МСКО, рівні 6–8*)	Середньорічна валова сума отриманого кредиту в розрахунку на студента, дол. США за ПКС (МСКО, рівні 6–8*)	Кредитна субсидія у вигляді зниженої процентної ставки, %	
			Ставка встановлена впродовж періоду навчання	Ставка встановлена після закінчення періоду навчання
Норвегія	68	10 083	Погашення позики починається після закінчення навчання	2,52 (вартість державних запозичень +1,25)
Польща	...	...	...	...
Португалія	...	...	...	...
Словаччина	...	4 510	Номинальної процентної ставки немає	3,19
Швеція	52	6 829	1	1
Швейцарія	...	3 987	...	...
Туреччина	32	3 561 (бакалаврат), 7 122 (магістратура), 10 683 (докторантура)	Погашення позики починається після закінчення навчання	Основа на індексі цін вітчизняного виробника
Великобританія	92	56 12 (кредит на утримання студента) та 10 824 (кредит на навчання)***	Індекс роздрібних цін плюс 3 % (5,5 % у 2014–2015 рр.)	Визначалася залежно від індексу роздрібних цін (2,5 % в 2014–2015 рр.) або індексу роздрібних цін плюс 3 % (5,5 % у 2014–2015 рр.); ставка встановлюється залежно від рівня доходів студента в межах зазначеного діапазону
США	62 (бакалаврат), 67 (магістратура), 32 (докторантура)	4 330 (бакалаврат), 16 363 (магістратура), 5 984 (докторантура)	Від 0 до 7,21	Від 4,66 до 7,21

* Міжнародна стандартна класифікація освіти (МСКО). Рівні МСКО 6, 7 і 8 – бакалав-

** Кредит 2 (Diakhitel2) може бути використаний тільки щодо витрат на навчання ("від-тисся для будь-яких цілей (наприклад, відшкодування витрат на проживання студентів)).

*** Кредит на навчання (tuition fees loan) призначений для покриття вартості навчання в меті покриття витрат студента на проживання.

Джерело: Education at a Glance 2016 – Indicators. Indicator B5. How much do tertiary oecdcode.org/962016041p1t077.xlsx.

Закінчення табл. 2.11

Середня сума боргу на момент закінчення навчання, дол. США за ПКС	Кількість студентів, які отримали студентську позику (базовий цикл вищої освіти), осіб			Кількість студентів, які отримали студентську позику (бакалаврат, магістратура, докторантура або еквівалентні рівні), осіб		
	2004/2005	2014/2015	Темпи приросту, %	2004/2005	2014/2015	Темпи приросту, %
26 826	...	...	...	131 300	159 400	21
...
...
3 247	...	...	...	3 983	1 902	-52
22 789	23 152	27 795	20	213 086	203 567	-4
...	...	...	...	4 400	2 748	-38
...	83 583	245 768	194	472 899	756 657	60
30 349	...	...	...	856 000	943 900	10
...	28 % усіх студентів, МСКО, рівень 5	37% усіх студентів, МСКО, рівень 5	...	56, 65 та 39 % усіх студентів МСКО, рівні 6, 7 та 8, відповідно	62, 67 та 32 % усіх студентів МСКО, рівні 6, 7 та 8, відповідно	...

рат, магістратура і докторантура (PhD) та їх еквіваленти. шкодування вартості” або “плати за навчання”), тоді як Diakhite11 може використовуватися в університетах Великобританії. Кредит на утримання студента (Maintenance loan) має на students pay and what public support do they receive? Table B5.4. URL: <http://statlinks>.

процедури для їх отримання. Натомість у Німеччині, Люксембурзі, Швейцарії, Ліхтенштейні та Норвегії пряма підтримка надається пакетом. У Німеччині, Люксембурзі та Швейцарії студенти мають право на отримання безоплатного (безкоштовного) гранту, гранту та позики або лише позики залежно від їхнього власного доходу та/або доходу їхніх сімей. У Норвегії всі студенти можуть отримати кредит на навчання, втім 40 % його суми може бути переоформлено в невідшкодовуваний грант, якщо вони складуть усі іспити та не проживатимуть разом із батьками.

Зауважимо, що в Іспанії, Хорватії, Румунії, Боснії і Герцеговині, а також Колишній Югославській Республіці Македонія грантові кошти є єдиною доступною формою підтримки студентів. Ісландія залишається єдиною європейською країною, де гранти не надаються.

Є два основних види грантів – грант, який надається з урахуванням академічних або інших особистих досягнень студента в тій чи іншій сфері (*merit-based grant*), і грант, що надається з урахуванням фінансового стану сім'ї студента (доходів і активів) та не залежить від результатів його навчання (*need-based grant*). Такий різновид фінансової підтримки розрахований на малозабезпечених студентів, котрі не мають можливості самостійно оплачувати навчання та супутні витрати.

Більшістю систем передбачено надання грантів залежно від матеріального стану студентів. Право на їх отримання визначається на базі набору соціально-економічних критеріїв, найпоширенішим з яких є сімейний дохід. Інші критерії передбачають урахування умов проживання студентів (з батьками чи окремо), спеціальних освітніх потреб (наприклад, у студентів-інвалідів), наявності у студентів дітей на утриманні тощо. У семи країнах (Болгарія, Греція, Ірландія, Франція, Італія, Кіпр та Австрія) гранти розробляються на базі поєднання критеріїв, властивих обом їх видам, – результатів навчання і фінансового стану. Часто ці гранти спрямовані на винагороду академічної успішності, надаючи пріоритет малозабезпеченим студентам. В Ірландії, Франції, на Кіпрі та в Австрії ця форма гранту доповнюється цільовими грантами студентам, які потребують фінансової допомоги (*targeted need-based grants*). Немає грантів на базі потреб у фінансовій допомозі у Боснії та Герцеговині, Ісландії, Чорногорії і Сербії. Латвією, у системі державної підтримки студентів якої не передбачалися *need-based grants*, у 2017/2018 р. при наданні грантів на базі успішності було запроваджено критерій матеріального стану. Відтоді університети раз на семестр надають підтримку студентам, котрі потребують фінансової допомоги.

Чотирнадцять освітніх систем пропонують окремі гранти залежно від успішності навчання, їх надання спрямовано на стимулювання досягнення відмінних академічних показників (Болгарія, Чехія, Німеччина, Естонія, Хорватія, Латвія, Литва, Угорщина, Польща, Португалія, Румунія, Словенія, Словаччина, Боснія і Герцеговина, Колишня Югославська Республіка Македонія, Чорногорія, Сербія та Туреччина). У Боснії та Герцеговині, Чорногорії і Сербії студенти можуть отримати лише гранти на основі показників успішності. У Латвії ці гранти здебільшого доступні тільки для окремих програм, зокрема у сфері науки та техніки¹.

У Люксембурзі переважна більшість, а на Мальті всі студенти отримують щомісячну стандартну суму фінансової підтримки. У Данії, Швеції, Фінляндії та Великобританії (Шотландія) гранти отримують понад дві третини студентів. Натомість у Болгарії, Чехії, Хорватії, Італії, Кіпрі, Литві, Румунії та Швейцарії need-based grants надаються близько 10 % студентів.

Оскільки merit-based grants спрямовані на заохочення відмінної академічної успішності студента, освітні системи, які їх використовують, ніколи не присуджують такого роду гранти більше ніж 1/5 числа студентів. Зокрема, у Литві, Австрії, Румунії, Словаччині, Туреччині, Боснії та Герцеговині їх отримують 10–20 % студентів. У Німеччині, Естонії, Чеській Республіці, Франції, Ірландії, Польщі, Словенії, Колишній Югославській Республіці Македонія, Чорногорії та Сербії – менше 10 %.

У Болгарії, Франції, Латвії, Литві, Угорщині, Румунії, Словаччині, Боснії та Герцеговині, Чорногорії, Сербії та Туреччині суми merit-based grants становляють менше 1000 євро на рік, а в Естонії, на Кіпрі, у Австрії, Польщі, Португалії та Словенії – від 1000 до 5000 євро. У шести освітніх системах (Ірландія, Італія, Нідерланди, Австрія, Великобританія (Північна Ірландія) та Норвегія) суми грантів, отримані більшістю студентів, дорівнюють від 3001 до 5000 євро, а в трьох країнах (Німеччина, Великобританія (Уельс) та Швейцарія) найпоширенішими є суми грантів, що перевищують 5000 євро. При цьому в Німеччині, а також Фінляндії та Норвегії високі суми грантів поєднуються з відсутністю плати за навчання. У Великобританії (Уельс) та Швейцарії їх потрібно розглядати в контексті високої плати за навчання для студентів денної форми².

¹ National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2017/18. Eurydice Facts and Figures / European Commission, EACEA, Eurydice, Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. URL: <http://www.anefore.lu/wp-content/uploads/2017/11/EURYDICE-FEES-AND-SUPPORT-2017-18.pdf>.

² Ibid.

Розглянемо досвід функціонування систем грантового фінансування здобуття вищої освіти на прикладі Данії (2017–2018 рр.).

У цій країні державні гранти надаються всім датським студентам денної форми навчання, котрі здобувають освіту за визнаними навчальними програмами і доходи яких у місяці, коли студент отримує грант, не перевищують встановленої суми (12 071 датську крону в 2017 р.). Мінімальна сума гранту дорівнює 934 датських крони на місяць та надається впродовж 12 місяців студентам, які живуть зі своїми батьками. Максимальна сума в 6015 датських крон на місяць передбачена для студентів, котрі живуть окремо від батьків. Загалом гранти отримують 85 % студентів денної форми навчання¹.

Додаткові гранти доступні студентам, які стануть батьками, якщо вони живуть разом з іншим одержувачем освітньої підтримки (розмір гранту становить 2403 датських крони), та для одиноких батьків (6015 датських крон). Додаткові гранти в розмірі 8555 датських крон на місяць передбачені для студентів з інвалідністю, якщо вони не можуть працювати під час навчання. Всі зазначені суми щороку переглядаються і є сумами до сплати податків (гранти в Данії оподатковуються). Сума гранту, що підлягає сплаті, залежить від конкретних (індивідуальних) обставин.

В Україні державне кредитування вищої освіти запроваджене у 2003 р. Його порядок регламентовано постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання цільових пільгових державних кредитів для здобуття вищої освіти”. Згідно з постановою, зазначений кредит можуть отримати молоді люди віком до 28 років для здобуття вищої освіти незалежно від форми навчання (денна, вечірня та заочна) та форми власності ЗВО. Його можна отримати як при вступі в ЗВО, за умови успішного складання вступних іспитів, так і під час навчання на будь-якому курсі.

Постановою передбачено надання кредиту під 3 % річних із терміном його повернення до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів протягом 15 років, починаючи з дванадцятого місяця після закінчення навчання у ЗВО, з виплатою щороку однієї п'ятнадцятої частини загальної суми одержаного кредиту та процентів за користування ним. Відраховані із ЗВО

¹ National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2017/18. Eurydice Facts and Figures / European Commission, EACEA, Eurydice, Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. URL: <http://www.anefore.lu/wp-content/uploads/2017/11/EURYDICE-FEES-AND-SUPPORT-2017-18.pdf>.

одержувачі кредиту повертають кошти, починаючи з третього місяця після відрахування.

Крім пільгової процентної ставки за державним кредитом, передбачені також пільги для отримувачів кредиту, котрі мають дітей. Зокрема, одержувач кредиту, котрий має одну дитину, звільняється від сплати процентів за користування ним. Одержувачу кредиту, який має двох дітей, за рахунок бюджетних коштів погашається 25 % суми зобов'язань за кредитом, а тому, котрий має трьох і більше дітей, – 50 % зазначеної суми.

Постановою передбачена можливість неповернення кредиту та процентів за користування ним для осіб, котрим встановлено інвалідність першої групи, та осіб, які після закінчення ЗВО пропрацювали за фахом не менше п'яти років у державному або комунальному закладі чи установі в сільській місцевості. Строк повернення кредиту продовжується на період строкової військової служби одержувача кредиту та перебування у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку¹.

Отже, умови надання і повернення державного освітнього кредиту в Україні є подібними до тих, які існують у багатьох європейських країнах. Незважаючи на їхню привабливість, зазначений вид кредитування не набув широкого застосування. За розрахунками О. Єрфорт та І. Єрфорт, частка студентів, котрі скористалися ним, була найвищою в 2007 р. (0,8 %), і надалі поступово зменшувалася (до 0,3% у 2010 р.)². Про суми затверджених і фактично наданих освітніх кредитів упродовж 2007–2014 рр. дає уявлення табл. 2.12. За її даними, фактичні видатки за бюджетною програмою “Державне пільгове довгострокове кредитування на здобуття вищої освіти” в усі роки були меншими за затверджені. З 2011 р. вони перестали фінансуватися, а з 2014 р. – і плануватися. Відтак, наразі державне кредитування здобуття вищої освіти не відбувається, хоча його можливість передбачена Законом України “Про вищу освіту”.

До причин поступового згорання цієї програми в Україні, на нашу думку, можна віднести її високу витратність для держави, що зменшує пропозицію бюджетних коштів, а під час реалізації політики фіскальної консолідації змушує припинити її фінансування взагалі. При цьому високий рівень державного субсидування програми кредитування спри-

¹ Про затвердження Порядку надання цільових пільгових державних кредитів для здобуття вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 16.06.2003 № 916. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/916-2003-%D0%BF>.

² *Єрфорт О. Ю., Єрфорт І. Ю.* Розвиток механізмів кредитування здобуття вищої освіти в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 71.

чинений як її умовами, зокрема, низькою процентною ставкою, так і макроекономічною ситуацією в країні, пов'язаною з високим рівнем інфляції, що призводить до низького коефіцієнта повернення бюджетних коштів (за розрахунками Єрфорт, – лише 40,6%¹).

Проте навіть у разі готовності держави нарощувати пільгові освітні кредити існували би перешкоди для зростання попиту на них із боку студентів. До таких перешкод можна віднести непевність щодо можливості повернути кредит через проблеми з працевлаштуванням випускників ЗВО та низьким рівнем заробітної плати молодих спеціалістів.

Кредит для здобуття вищої освіти можна одержати й у комерційних банках, проте, як і всі споживчі кредити в Україні, він надається під високі процентні ставки, котрі роблять його неприйнятним для студентів чи їхніх батьків.

В Україні також існує система грантової та стипендіальної підтримки студентів. Вона охоплює такі складові:

1. Гранти для обдарованої молоді, метою надання яких є реалізація соціально значущих творчих проектів у соціальній та гуманітарній сфері. Гранти надаються громадянам України віком від 14 до 35 років. Кількість грантів, що надається щороку, починаючи з 2001 р., становить 30 (з 2005 р. – 60), максимальна сума кожного з них не може перевищувати 75 тис грн².
2. Гранти для випускників професійно-технічних закладів, метою надання яких є реалізація технічних проектів у сфері суспільного виробництва. Грант може отримати випускник професійно-технічного навчального закладу протягом п'яти років з дня його закінчення³.
3. Гранти та стипендії призерам і учасникам всеукраїнських конкурсів фахової майстерності серед учнів професійно-технічних навчальних закладів та їх випускникам. Стипендії Президента України встановлені в розмірі мінімальної ординарної академічної стипендії для учнів професійно-технічних навчальних закладів з коефі-

¹ Єрфорт О. Ю., Єрфорт І. Ю. Розвиток механізмів кредитування здобуття вищої освіти в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 20.

² Про гранти Президента України для обдарованої молоді : указ Президента України від 02.08.2000 № 945/2000. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/945/2000>.

³ Про Положення про гранти Президента України для випускників професійно-технічних навчальних закладів : указ Президента України від 28.12.2004 № 1561/2004. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1561/2004>.

Таблиця 2.12

**Динаміка обсягів державного кредитування ЗВО,
підпорядкованих МОН України**

Рік	Загальна сума видатків за програмою, <i>млн грн</i>		Середньорічна кількість одержувачів кредитів, <i>тис. осіб</i>	Середній розмір кредиту, <i>тис. грн</i>
	Затверджено	Фактичні видатки		
2007	9,1	8,8	2,8	3,2
2008	8,1	7,6	1,5	5,3
2009	7,9	0	1,4	5,5
2010	14,7	8,9	1,1	7,8
2011	2,9	0	–	–
2012	5,0	0	–	–
2013	5,0	2,9*	0,5	23,8**
2014	–	–	–	–

* Дані згідно з аналізом стану фінансування за навчальними закладами та установами й організаціями, підпорядкованими МОН України, за 2013 р., тоді як відповідно до звіту про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2013 р. видатки за цією програмою не були профінансовані.

** Затверджено паспортом бюджетної програми.

Складено за даними річних звітів про виконання паспортів бюджетних програм, звітів про витрачання коштів Державного бюджету України по Міністерству освіти і науки України за 2007–2009 рр. та аналізу стану фінансування по навчальних закладах та установах і організаціях, підпорядкованих МОН, за 2011–2014 рр.

цінтом 4,375 – за перше місце, 3,5 – за друге, 3,0 – за третє, 2,5 – за четверте-шосте місця. Розмір гранту Президента України для випускників професійно-технічних навчальних закладів не може перевищувати 30 тис. грн і визначається МОН залежно від складності технічного проекту¹.

4. Академічні стипендії, у тому числі²:

– стипендії, засновані Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України (у тому числі іменні), які

¹ Про визначення розміру щорічних стипендій та грантів Президента України призерам і учасникам всеукраїнських конкурсів фахової майстерності серед учнів професійно-технічних навчальних закладів та їх випускникам : постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2005 № 436. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-2005-%D0%BE>.

² Питання стипендіального забезпечення : постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2004 № 882. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/882-2004-%D0%BE>.

- призначаються за результатами навчання за певним освітнім (освітньо-кваліфікаційним) рівнем;
- ординарні (звичайні) академічні стипендії;
- стипендії у підвищеному розмірі: студентам, котрі досягли особливих успіхів у навчанні; студентам, що навчаються за спеціальностями (спеціалізаціями), визначеними переліком спеціальностей (спеціалізацій) галузей, для яких встановлюється підвищений розмір академічних стипендій.

При цьому академічні стипендії ЗВО у межах коштів, передбачених для виплати стипендій, призначають студентам, курсантам невійськових ЗВО згідно з рейтингом успішності, що складається на підставі об'єктивних і прозорих характеристик, прямих вимірів навчальних досягнень здобувачів вищої освіти з кожного навчального предмета (дисципліни) з урахуванням участі в науковій, науково-технічній діяльності (творчої активності для мистецьких спеціальностей), громадському житті та спортивній діяльності. Складова успішності повинна становити не менше 90 % рейтингового бала.

5. Соціальні стипендії, право на які мають студенти (курсанти), що не отримують академічних стипендій, не перебувають на державному утриманні (крім дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також студентів (курсантів) ЗВО, які в період навчання у віці від 18 до 23 років залишилися без батьків) та не перебувають в академічній відпустці, із числа:
 - дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також студентів (курсантів) ЗВО, які в період навчання у віці від 18 до 23 років залишилися без батьків;
 - осіб, котрі мають право на отримання соціальної стипендії відповідно до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”;
 - шахтарів, що мають стаж підземної роботи не менш як три роки згідно із Законом України “Про підвищення престижності шахтарської праці”;
 - осіб, батьки яких є шахтарями, що мають стаж підземної роботи не менш як 15 років або загинули внаслідок нещасного випадку на виробництві чи стали інвалідами I або II групи, за Законом України “Про підвищення престижності шахтарської праці” – протягом трьох років після здобуття загальної середньої освіти;

- осіб, визнаних учасниками бойових дій відповідно до Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, та їх дітей (до закінчення навчання в такому закладі, але не довше ніж до досягнення ними 23 років);
- дітей, один із батьків яких загинув (пропав безвісти) у районі проведення АТО, бойових дій чи збройних конфліктів або помер унаслідок поранення, контузії чи каліцтва, одержаних у районі проведення АТО, бойових дій чи збройних конфліктів, а також унаслідок захворювання, одержаного в період участі в АТО (до закінчення навчання у такому закладі, але не довше ніж до досягнення ними 23 років);
- дітей, один із батьків яких загинув під час масових акцій громадянського протесту або помер унаслідок поранення, контузії чи каліцтва, одержаних під час масових акцій громадянського протесту (до закінчення навчальних закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років);
- дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи (до закінчення навчання в такому закладі, але не довше ніж до досягнення ними 23 років)¹.

Зазначене дає змогу зробити висновок, що основною формою державної підтримки українських студентів, котрі здобувають вищу освіту за державним замовленням, є стипендії – академічні й соціальні. Студенти, котрі здобувають вищу освіту за контрактом, після згортання програми пільгового державного кредитування, позбавлені будь-якої державної підтримки, адже гранти на навчання, котрі давали б можливість повністю або принаймні частково оплатити його вартість, в Україні не надаються. Це суттєво обмежує можливості дітей із малозабезпечених сімей здобувати вищу освіту.

Безперечно, через складне фінансове становище Українська держава має обмежені можливості розвивати грантову підтримку студентів, проте, очевидно, за цих умов немає підстав скорочувати державне замовлення. Хоча заможні європейські країни поєднують безкоштовну вищу освіту з грантовою підтримкою студентів, в Україні, на нашу думку, їх варто розглядати як інструменти політики підтримки, що можуть компенсувати один одного: зменшення державного замовлення потребує

¹ Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1045. URL: <http://vobu.ua/ukr/documents/item/postanova-kmu-vid-281216-r-1045>.

запровадження грантів на навчання, тоді як їх відсутність вимагає збереження наявного рівня держзамовлення. Наразі, на нашу думку, доцільно запровадити гранти на навчання, принаймні для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей-інвалідів.

Стипендії як єдина форма підтримки студентів в Україні мають такі особливості:

- відносно невеликі суми, передусім соціальних стипендій;
- прив'язка останніх до статусу особи (внутрішньо переміщена особа, дитина шахтаря, учасника бойових дій тощо), а не матеріального стану батьків студента, наслідком чого може бути виплата соціальної стипендії студентам із доволі забезпечених сімей;
- відсутність серед категорії одержувачів соціальної стипендії студентів-інвалідів;
- розмаїття спеціальних стипендій (Президента, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України);
- брак матеріальних стимулів для студентів, котрі успішно здобувають вищу освіту за контрактом, через позбавлення їх права брати участь у формуванні рейтингу, відповідно до якого студентам ЗВО призначаються і виплачуються академічні стипендії.

Наведене свідчить про необхідність удосконалення стипендіальної підтримки студентів у таких напрямках:

- надання права студентам, котрі навчаються в державних ЗВО на умовах контракту, брати участь у формуванні рейтингу, згідно з яким призначаються і виплачуються академічні стипендії; у перспективі поширення цього права й на студентів приватних ЗВО, що отримали державне замовлення на підготовку студентів (надання їм такого права передбачається у процесі реформування системи фінансування вищої освіти), що може бути свідченням їх доволі високого рейтингу;
- звуження кола одержувачів соціальної стипендії та збільшення її суми;
- надання стипендій, заснованих Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, лише переможцям всеукраїнських та міжнародних конкурсів та олімпіад, скасування стипендій за результатами навчання;
- надання грантів Президента України і Верховної Ради України лише за наукові досягнення.

Щодо державної кредитної підтримки студентів, то з огляду на обмежені фінансові можливості Української держави вона має бути віднов-

лена в модернізованому вигляді задля зменшення фінансового тягара на бюджет. З цією метою необхідно:

- встановити вищу процентну ставку за державним освітнім кредитом, прив'язавши її до рівня інфляції;
- розподілити ризик неповернення позики між державою, позичальником і його батьками, котрі дають згоду на позику й у разі її неповернення втрачають кредитну репутацію;
- запровадити мінімальну суму щорічних виплат за кредитом у відсотках від мінімальної заробітної плати¹, що зменшить ризик неповернення кредиту, оскільки мінімальна зарплата є гарантованою виплатою, яку роботодавець повинен офіційно виплачувати робітникам;
- використовуючи досвід Великобританії, покласти обов'язок адміністрування повернення державного освітнього кредиту на Державну фіскальну службу України, передбачивши утримання з боржників коштів за користування кредитом (частини основної суми боргу і процентів) одночасно зі сплатою ПДФО і єдиного соціального внеску;
- створити умови для розвитку комерційного освітнього кредиту, передбачивши надання державної гарантії за ним та часткове державне субсидування процентної ставки.

Підсумовуючи викладене, доходимо такого висновку: з огляду на необхідність продовження політики фіскальної консолідації в Україні й зумовленої нею потреби економії бюджетних коштів, з одного боку, і необхідності державної фінансової підтримки студентів, котрі інвестують кошти у власну освіту, з другого боку, відродження державного пільгового кредитування вищої освіти і розвиток її грантової та стипендіальної підтримки має здійснюватися на засадах помірнього державного субсидування, пріоритетної підтримки найбільш вразливих і соціально незахищених категорій студентів, стимулювання значних успіхів у навчанні та науковій діяльності студентів, незалежно від здобуття ними освіти за контрактом чи за державним замовленням. Повнолюючи програму державного пільгового кредитування, не варто розраховувати, що вона будь-коли стане самофінансованою, тобто суми повернутих позик будуть достатніми для фінансування нових². Це

¹ *Єрфорт О. Ю., Єрфорт І. Ю.* Розвиток механізмів кредитування здобуття вищої освіти в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 74.

² *Джонстоун Д. Б.* Студенческие кредиты в РФ: варианты политики. *Экономика образования*. 2013. № 1. С. 88. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/studencheskie-kredity-v-rf-varianty-politiki>.

вимагатиме нормування освітніх кредитів або за критерієм успішності (наприклад, за балом ЗНО), або за критерієм майнового стану.

Розвиток грантових та кредитних механізмів фінансування здобуття вищої освіти великою мірою покращить фінансовий стан ЗВО, зменшить навантаження на державний бюджет та зумовить позитивний соціальний ефект, зробивши вищу освіту доступнішою для широких верств населення.

Питання щодо реформи системи організації і фінансування науки в Україні постає не менш гостро, ніж стосовно реформи системи вищої освіти та її фінансування. При цьому варто акцентувати увагу на двох моментах. По-перше, реформа фінансування має відбуватися паралельно з реформою системи організації й управління наукою. Погоджуємося з думкою академіка Б. Данилишина, що “разом із катастрофічним недофінансуванням науки в Україні ще важливіша проблема полягає в неадекватній часу та можливостям системі організації науки. Через це ті скромні кошти, які держава виділяє на науку, використовуються неефективно”¹. По-друге, акценти в питаннях реформування фінансування вищої освіти і науки в Україні мають бути розставлені дещо по-різному. Якщо в процесі реформування фінансування вищої освіти питання ставиться не стільки про збільшення обсягів її фінансування, скільки про зміну механізму – запровадження нових моделей розподілу державних фінансових ресурсів між університетами, то реформа фінансування науки передбачає як зміну підходів до його розподілу між окремими науковими організаціями та колективами, так і збільшення обсягів фінансування, зважаючи на критичний стан останнього. Крім того, різним є ступінь готовності суспільства, наукової спільноти й органів державного управління до реалізації змін у системах фінансування освіти і науки в Україні. Зокрема, шляхи реформування фінансування вищої освіти тривалий час обговорювалися в науковому й експертному середовищі, пропонувалися різні

¹ Данилишин Б. Українська наука: шанс на відродження. *Дзеркало тижня*. 2018. Випуск № 18-19. URL: https://dt.ua/SCIENCE/ukrayinska-nauka-shans-na-vidrozhennya-278213_.html.

концепції його реалізації, було розроблено формули розподілу державного фінансування між університетами та обраховувалися наслідки їх використання. Натомість нові підходи до фінансування науки в Україні, зокрема необхідність і шляхи запровадження його сучасних моделей, апробованих у різних країнах світу, не стали предметом широких наукових дискусій. З огляду на викладене, проблема реформування механізмів фінансування науки в Україні набуває особливої гостроти й актуальності.

3.1. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЇЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку наукової і науково-технічної діяльності визначаються Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, ухваленим у листопаді 2015 р.¹, що змінив однойменний Закон, ухвалений у грудні 1991 р.² і мав створити правове підґрунтя для модернізації національної наукової сфери. Це проявилось у визначенні його мети (ст. 2), в якому, серед іншого, наголошено на створенні умов для підвищення ефективності наукових досліджень і використання їх результатів для забезпечення розвитку всіх сфер суспільного життя.

Законом визначено суб’єктів наукової і науково-технічної діяльності та їхній правовий статус, матеріальні й моральні стимули для забезпечення престижності та пріоритетності відповідної сфери діяльності; економічні, соціальні та правові гарантії свободи наукової творчості; основні цілі, напрями та принципи державної політики у цій сфері, у тому числі фінансово-кредитні та податкові інструменти її державного регулювання і фінансового забезпечення; повноваження органів державної влади щодо здійснення державного регулювання та управління у сфері наукової та науково-технічної діяльності.

Крім того, розширено перелік суб’єктів наукової і науково-технічної діяльності, до яких, крім наукових та науково-педагогічних працівників, а також наукових установ, університетів, академій, інститутів, віднесено аспірантів, ад’юнктів, докторантів та музеї; визначено організа-

¹ Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-19/page5.

² Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 13.12.1991 № 1977-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1977-12>.

ційно-правову форму, в якій можуть функціонувати наукові установи, та закріплено їх рівноправність. Зокрема, згідно зі ст. 7 Закону в Україні діють наукові установи державної, комунальної та приватної форм власності, які мають рівні права у провадженні наукової, науково-технічної та інших видів діяльності. Іншими новаціями Закону в питанні правового статусу суб'єктів наукової і науково-технічної діяльності є:

- визначення комунальних наукових установ як таких, котрі утворюються у формі комунальних підприємств;
- визнання за державними науковими установами права функціонувати у формі не лише неприбуткових організацій, а й державних комерційних та державних казенних підприємств.

При цьому, характеризуючи останні, вказаний Закон звільняє державні комерційні та казенні підприємства від сплати до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) за результатами своєї фінансово-господарської діяльності та зобов'язує їх не менш як 50 % чистого прибутку від своєї діяльності спрямовувати на провадження ініціативної наукової і науково-технічної діяльності, фінансування інновацій та розширення власної матеріально-технічної бази (ст. 8).

На нашу думку, регламентація вказаним Законом таких питань, як взаємовідносини з державним бюджетом, є недоцільною, оскільки правові засади господарської діяльності підприємств різних форм власності регулюються Господарським кодексом України, згідно з яким у фінансовому плані державних комерційних і казенних підприємств затверджуються суми коштів, які спрямовуються державі як власнику і зараховуються до Державного бюджету України (ст. 75 і 77)¹, а правові засади їх взаємовідносин з бюджетом – Бюджетним кодексом України, відповідно до котрого до загального фонду Державного бюджету України зараховується частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету за законом (ст. 29 п. 17)².

Згідно із Законом, державні наукові установи, які повністю або частково фінансуються за рахунок державного бюджету, можуть зараховувати власні надходження, отримані від плати за послуги, що надаються ними відповідно до основної діяльності, а також благодійну допомогу, гранти за рішенням вченої ради на спеціальні реєстраційні рахунки,

¹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print1452596799151589>.

² Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1509541190869860>.

відкриті в територіальних органах центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, або на поточні та/або вкладні (депозитні) рахунки, відкриті в установах банків державного сектору. Вказані доходи, а також проценти, отримані від розміщення коштів державної наукової установи на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору, включаються до фінансового плану (кошторису) наукової установи і можуть використовуватися на оплату витрат, пов'язаних із провадженням та популяризацією наукової діяльності, заробітну плату, придбання майна і його обслуговування, капітальне будівництво й ремонт приміщень тощо у межах статутної діяльності наукової установи. Зазначене унеможливорює зарахування доходів від власних надходжень бюджетних установ, розміщених на депозитних рахунках у банках, до доходів державного бюджету.

Важливою новацією Закону стало створення правових засад для модернізації інституційної структури наукової сфери шляхом утворення, крім національних наукових центрів (можливість надання цього статусу науковій установі, ЗВО, який має статус національного (об'єднанню наукових установ чи ЗВО), котрі проводять комплексні наукові дослідження загальнодержавного значення та мають світове визнання своєї діяльності, передбачена ще Законом 1991 р.), державних ключових лабораторій та визначення джерел їх фінансової підтримки. Встановлено, що їх підтримка може здійснюватися за рахунок цільових програм Національного фонду досліджень, інших державних коштів, фондів підтримки наукової і науково-технічної діяльності, міжнародних грантів, інших джерел, не заборонених законодавством, та коштів сторін – учасників такої лабораторії.

Особливий статус мають такі наукові організації, як Національна та галузеві академії наук. Зокрема, Національна академія наук (НАН) визнана вищою науковою самоврядною організацією України, яка самостійно визначає тематику наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, форми їх організації та проведення; формує свою структуру; вирішує науково-організаційні, господарські, кадрові питання, здійснює міжнародні наукові зв'язки. Самоврядність НАН України також полягає у виборності та колегіальності органів управління, виконанні загальними зборами Академії функцій найвищого органу управління. Державне управління науковою та науково-технічною діяльністю НАН України здійснюється, не порушуючи її самоврядності та свободи наукової творчості.

Національні галузеві академії наук як самоврядні наукові організації України координують, організують і проводять дослідження у відповідних галузях науки і техніки, взаємодіють із органами державної влади з метою виконання завдань, визначених державними пріоритетами у цих галузях. Діяльність національних галузевих академій наук у частині, що не порушує їх самоврядності, координується Кабінетом Міністрів України.

Якщо в Законі 1991 р. за загальними зборами НАН України та національних галузевих академій наук було закріплено виключне право обирати вчених України дійсними членами (академіками) та членами-кореспондентами, а іноземних учених – іноземними членами відповідних національних академій (ст. 15), то в Законі 2015 р. до сфери компетенції загальних зборів НАН України також віднесено ухвалення Статуту Академії; обрання президента, першого віце-президента, віце-президентів та головного ученого секретаря, інших членів Президії НАН України; затвердження академіків – секретарів відділень НАН України; позбавлення статусу дійсного члена (академіка), члена-кореспондента та іноземного члена НАН України.

Національна та галузеві академії наук України засновані на державній власності й створені як неприбуткові державні бюджетні установи (ст. 17 і 18). Національна академія наук, а також галузеві академії наук є головними розпорядниками бюджетних коштів. Кошти на забезпечення діяльності НАН України щороку визначаються в державному бюджеті окремим рядком.

Особлива увага в Законі приділена таким напрямам державного регулювання діяльності наукових установ, як проведення їх державної атестації та створення державного реєстру наукових установ, котрим надається державна підтримка. Важливим нововведенням є запровадження системи оцінювання наукових установ, яке проводитиметься під час їх державної атестації. Причому якщо раніше такій атестації підлягали наукові установи всіх форм власності, що внесені або претендують на внесення до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави, то за новими правилами для наукових установ державної, комунальної форм власності, а також наукових установ, у статутних капіталах яких є частка, що належить державі, державна атестація проводитиметься в обов'язковому порядку, тоді як для наукових установ інших форм власності – за ініціативою таких установ. Хоча якщо останні включені або претендують на включення до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави, вони підлягають державній атестації в обов'язковому порядку.

У Законі встановлено не лише необхідність оцінювання наукових установ, а й напрями, за якими воно має проводитися, зокрема: забезпеченість науковими і науково-технічними кадрами; стан матеріально-технічної бази; якість наукової і науково-технічної діяльності – на підставі експертної оцінки з використанням наукометричних та інших показників, що застосовуються в міжнародній системі експертизи; оцінка ефективності наукової і науково-технічної діяльності, яка має здійснюватися відповідно до завдань наукової установи. Крім того, передбачено використання результатів державної атестації наукових установ органами, до сфери управління яких вони належать, під час планування обсягу видатків державного бюджету для забезпечення діяльності таких наукових установ.

На виконання ст. 11 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” МОН передбачає до 2020 р. провести атестацію близько 80 % із 550 наукових установ, котрі підлягають державній атестації, результатом чого має стати не лише “формування ефективної структури мережі таких установ”, а й модернізація системи їх фінансування¹.

У процесі управління та регулювання наукової діяльності держава забезпечує (ст. 45):

- створення сучасної наукової інфраструктури й системи інформаційного забезпечення наукової і науково-технічної діяльності, інтеграцію освіти, науки та виробництва;
- підготовку кадрів у сфері наукової і науково-технічної діяльності;
- фінансування та матеріальне забезпечення фундаментальних і прикладних досліджень;
- підтримку пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, державних цільових наукових і науково-технічних програм та концентрацію ресурсів для їх реалізації;
- створення ринку наукової і науково-технічної продукції та впровадження досягнень науки і техніки в усі сфери суспільного життя;
- правову охорону інтелектуальної власності та створення умов для її ефективного використання;
- проведення наукової і науково-технічної експертизи виробництва, нових технологій, техніки, результатів досліджень, наукових (науково-технічних) програм і проектів тощо.

З метою вдосконалення управління науковою і науково-технічною діяльністю Законом України, ухваленим у 2015 р., передбачено створення

¹ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році : аналіт. доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ : НІСД, 2017. С. 435.

нового постійно діючого консультативно-дорадчого органу – Національної ради України з питань розвитку науки і технологій (далі – Національної ради) при Кабінеті Міністрів України (ст. 20). Ця рада покликана створити дієву систему взаємодії влади, громадянського суспільства та бізнесу в Україні, метою якої буде формування та реалізація єдиної державної наукової та науково-технічної політики.

Взаємодія влади і наукової спільноти забезпечуватиметься завдяки особливій структурі Національної ради, яка складається з Наукового та Адміністративного комітетів, котрі представляють інтереси наукової громадськості й уряду відповідно. Члени Наукового комітету обираються на конкурсних засадах Ідентифікаційним комітетом з питань науки і складаються із 24 вчених, котрі є науковими лідерами, мають визначні наукові здобутки, бездоганну наукову репутацію та довіру в науковому середовищі. Персональний склад Адміністративного комітету в кількості 24 особи призначається Кабінетом Міністрів України з представників центральних органів виконавчої влади (не нижче заступників керівників), НАН України та національних галузевих академій наук, обласних (міських) державних адміністрацій регіонів, на території яких зосереджено потужний науковий потенціал, державних органів, що відповідають за наукову сферу, великих наукоємних підприємств, наукових установ, університетів, інноваційних структур.

Незважаючи на те, що Національна рада України з питань розвитку науки і технологій є консультативно-дорадчим органом, рекомендації і рішення якого обов'язкові для розгляду (проте не для виконання) тими органами влади, котрих вони стосуються, забезпеченню її реального впливу на формування державної політики у сфері науки сприятиме кілька факторів. По-перше, функціонування Національної ради під керівництвом голови, яким за посадою є Прем'єр-міністр України. По-друге, об'єднання у складі Ради зусиль головних розпорядників бюджетних коштів на науку і дослідників, що дає можливість координувати їхні дії не лише для розроблення стратегічних рішень у сфері науки, а й для їх виконання. По-третє, запорукою вироблення Національною радою прагматичних рекомендацій, котрі будуть виконуватися, є формат її роботи. А саме те, що проекти рішень, які виносяться на спільне засідання комітетів, готуються в робочих групах, членами котрих є запрошені (за рекомендацією обох комітетів) працівники апарату відповідних міністерств і зовнішні експерти у питаннях, що розглядаються. Оскільки проекти рішень у процесі їх підготовки узгоджуються і з експертами, і з чиновниками профільних міністерств, високою є ймовір-

ність їх схвалення на спільному засіданні обох комітетів та формування на їхній основі нової державної політики у сфері науки, яка підтримуватиметься суспільством і впроваджуватиметься в життя владою як партнером наукової спільноти.

Попри важливість створення Національної ради та забезпечення її ефективного функціонування, перші реальні кроки в цьому напрямі були зроблені лише в 2017 р. завдяки ухваленню постанови¹ та розпорядження² Кабінету Міністрів України, якими утворено Національну раду, затверджено Положення про її діяльність та склад Наукового й Адміністративного комітетів. 16 січня 2018 р. відбулося перше засідання Національної ради, на якому визначено ключові пріоритети її діяльності на найближчу перспективу – створення Національного фонду досліджень, атестація наукових установ та впорядкування правил отримання наукових ступенів.

Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність” окреслено джерела фінансового забезпечення такої діяльності, до яких належать кошти державного та місцевих бюджетів, кошти установ, організацій і підприємств, вітчизняних та іноземних замовників робіт, гранти, а також інші джерела, не заборонені законом. При цьому, згідно з п. 1 ст. 48 Закону, одним із основних інструментів реалізації державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності є бюджетне фінансування, яке має становити не менше 1,7 % ВВП України³, тоді як загальний обсяг фінансування науки за рахунок усіх джерел – до 3% ВВП.

Бюджетне фінансування наукової та (або) науково-технічної діяльності спрямовується на забезпечення:

- основної діяльності державних наукових установ та наукових досліджень університетів, академій, інститутів;
- виконання окремих наукових і науково-технічних програм, проєктів і надання грантів.

Законом передбачено важливу зміну в системі управління та фінансування науки в Україні. Фінансування основної діяльності державних

¹ Про утворення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 № 226. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/226-2017-%D0%BF>.

² Про затвердження складу Національної ради з питань розвитку науки і технологій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 520-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/520-2017-%D1%80>.

³ Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-19/page5.

наукових установ, а також наукових досліджень ЗВО здійснюється в межах видатків, згідно з кошторисами на вказані цілі. Водночас фінансування окремих наукових і науково-технічних програм, проектів та надання грантів проводиться на договірних засадах, передбачає конкурсний відбір за результатами наукової і науково-технічної експертизи або процедури закупівлі відповідно до законодавства.

Встановлено напрями використання бюджетних коштів, призначених для базового, програмного і грантового фінансування (табл. 3.1). При цьому, визначаючи грантове фінансування як конкурсне (п. 7 ст. 48), Закон допускає суперечність, оскільки в п. 8 ст. 48 наголошується на тому, що конкурсне фінансування здійснюється за результатами конкурсного відбору після проведення наукової та науково-технічної експертизи заявок (запитів), що подаються замовникам потенційними виконавцями таких робіт (проектів), *без застосування процедур закупівлі*, а в п. 6 ст. 49 вказується, що кошти, які розподіляються Національним фондом досліджень України для підтримки проектів, є грантами й розподіляються на конкурсній основі з *урахуванням вимог, передбачених Законом України “Про здійснення державних закупівель”*.

Одним із найбільш значимих нововведень Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” є створення Національного фонду досліджень України замість Державного фонду фундаментальних досліджень та Державного інноваційного фонду, діяльність яких регламентувалася статтями 35 і 38 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” 1991 р. Саме зі створенням і забезпеченням функціонування нового Фонду експерти пов’язують модернізацію системи фінансування науки. Метою його заснування є стимулювання фундаментальних і прикладних наукових досліджень, реалізація єдиної державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності, розвиток національного дослідницького простору та його інтеграція до світового дослідницького простору, розбудова дослідницької інфраструктури в Україні, сприяння налагодженню науково-технічного співробітництва між науковими установами, ЗВО й представниками реального сектору економіки і сфери послуг, сприяння міжнародному обміну інформацією та вченими, популяризація наукової і науково-технічної діяльності (ст. 49). Основним завданням Фонду визначено надання грантової підтримки не лише фундаментальних, а й прикладних наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки.

Таблиця 3.1

Напрямами використання бюджетних коштів, призначених для базового, програмного і грантового фінансування

Базове фінансування установ	Фінансування окремих наукових і науково-технічних програм, проектів та надання грантів	Грантове фінансування
<ol style="list-style-type: none"> 1) Проведення фундаментальних наукових досліджень; 2) підтримка найважливіших для держави напрямів прикладних наукових досліджень і науково-технічних розробок, зокрема в інтересах національної безпеки та оборони; 3) розвиток інфраструктури наукової і науково-технічної діяльності; 4) розвиток матеріально-технічної бази для провадження наукової і науково-технічної діяльності; 5) збереження та розвиток наукових об'єктів, що становлять національне надбання; 6) підготовка наукових кадрів; 7) розроблення наукових засад державної політики у відповідних сферах та наукового забезпечення виконання завдань і функцій, покладених на відповідні органи виконавчої влади; 8) забезпечення доступу до науково-технічної інформації та наукової літератури на всіх видах носіїв 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Науково-технічні програми і окремі розробки, спрямовані на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки; 2) забезпечення проведення прикладних наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, які виконуються за державним замовленням та в рамках державних цільових наукових та науково-технічних програм; 3) реалізація проектів у межах міжнародного науково-технічного співробітництва; 4) розроблення наукових засад державної політики у відповідних сферах, проведення наукової експертизи проектів нормативно-правових актів, державних програм; 5) розвиток матеріально-технічної бази для провадження наукової і науково-технічної діяльності 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Виконання наукових досліджень і розробок; 2) розвиток матеріально-технічної бази наукових досліджень і розробок високого рівня; 3) розвиток наукової співпраці, у тому числі наукова мобільність, організація, проведення та участь у конференціях, симпозиумах, спільні дослідження університетів та наукових установ тощо; 4) наукове стажування наукових працівників, аспірантів і докторантів, у тому числі за кордоном; 5) створення, функціонування та розвиток дослідницької інфраструктури; 6) трансфер знань та їх поширення; 7) підтримка проектів молодих вчених; 8) підтримка діяльності, спрямованої на залучення учнівської молоді до наукової та науково-технічної діяльності; 9) популяризація науки; 10) інші напрями, погоджені наглядовою радою Національного фонду досліджень України

Складено за: Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL.: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-19/page5.

На відміну від Державного фонду фундаментальних досліджень, який мав статус державної наукової установи, котра належить до сфери управління МОН, Національний фонд досліджень України має вищий статус. Він є державною бюджетною установою, головним розпорядником бюджетних коштів, розмір бюджетного фінансування якого визначається в законі про Державний бюджет України окремим рядком. Як юридична особа він утворений Кабінетом Міністрів України.

Відмінними є й засади формування органів управління Національного фонду та Державного фонду фундаментальних досліджень (ДФФД), до яких належать наглядова рада, наукова рада (рада ДФФД), дирекція. Персональний склад ради ДФФД, до якого входили провідні вчені й фахівці, затверджувався Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра освіти і науки за пропозиціями голови ДФФД, погодженими з наглядовою радою, функції якої виконувала Міжвідомча рада з координації фундаментальних досліджень. Голова ДФФД затверджувався на посаду та звільнявся з посади Урядом України за поданням Міністра освіти і науки. Пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади голови ДФФД вносилися Міністром освіти і науки за погодженням із наглядовою радою ДФФД¹.

Орган управління Національного фонду – наукова рада – є колегіальним². Вона складається з усіх членів наукових рад секцій Фонду, включно з головою Національного фонду досліджень України та його заступниками, яких обирають зі свого складу відповідно наукова рада Фонду і наукові ради секцій Фонду. Голова Фонду призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Склад наукових рад секцій Фонду формується на конкурсних засадах наглядовою радою Фонду, яка виконує функції його Ідентифікаційного комітету. У свою чергу, функції наглядової ради Фонду виконує Науковий комітет Національної ради з питань розвитку науки і технологій. Кандидатури членів наукових рад секцій Фонду висуваються такими організаціями, як НАН України, національні галузеві академії наук, наукові установи, ЗВО, громадські наукові організації. А Ідентифікаційний комітет Фонду на відкритому засіданні за участю представників громадськості обирає трьох кандидатів на кожне місце, з яких таємним голосуванням двома третинами голосів обирає члена наукової ради. Персональний склад

¹ Про Державний фонд фундаментальних досліджень : постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2001 № 1717. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1717-2001-%D0%BE>.

² Там само.

обраної в установленому порядку наукової ради Фонду затверджує Кабінет Міністрів України за пропозицією Національної ради з питань розвитку науки і технологій. Цей склад оновлюється кожні два роки не менш як на 50 %. Члени наукової ради Фонду не можуть виконувати свої обов'язки більш як два строки.

Один із органів управління Національного фонду – його дирекція – хоча й формується із штатних працівників Фонду, очолюється виконавчим директором Фонду, який обирається на конкурсній основі науковою радою Фонду та призначається на посаду Кабінетом Міністрів України. При цьому виконавчий директор та дирекція Фонду щороку проходять процедуру підтвердження довіри з боку наукової ради Фонду.

Національний фонд, на відміну від ДФФД, який забезпечував підготовку та подання МОН проектів договорів про виконання науково-дослідних робіт із переможцями конкурсів, має право укладати договори про виконання наукових досліджень і розробок, а також надавати платні послуги відповідно до законодавства, зокрема, з оцінювання наукової та науково-технічної діяльності, проведення наукової та науково-технічної експертизи.

Проте перспективи діяльності Національного фонду досліджень України залежатимуть не тільки від того, наскільки прогресивними є її організаційні засади та ефективною робота органів управління, а передусім від наповнення Фонду фінансовими ресурсами. Залишається сподіватися, що в ньому акумулюватиметься більше коштів, ніж у ДФФД, через який розподілялося менше ніж 0,2 % загальних витрат на науку і менше ніж 0,6 % державних витрат на цей сектор¹.

З урахуванням світових тенденцій Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність” встановлено, що частина фінансування, котра за рішенням Національної ради України з питань розвитку науки і технологій спрямовується на конкурсне фінансування проектів через Національний фонд досліджень України, має щороку зростати. Проте збільшення обсягу грантового фінансування не може відбуватися за рахунок зменшення базового фінансування основної діяльності наукових установ, наукових організацій та наукових досліджень у ЗВО, рівень якого враховує щорічний індекс інфляції.

Отже, ухвалення у 2015 р. Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” створило правове підґрунтя модернізації системи

¹ Егоров І. Ю. Україна в світлі індикаторів європейського інноваційного табло. *Інновації*. 2008. № 9 (119). С. 51.

організації і фінансування науки відповідно до кращих світових практик, зокрема, передбачивши: оцінювання діяльності наукових установ як передумову запровадження елементів їх фінансування за результатами; зміщення акцентів на конкурсне фінансування наукових установ; заснування Національного фонду досліджень як органу, через який здійснюватиметься адміністрування конкурсного фінансування наукових проектів; створення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій задля поліпшення управління науковою і науково-технічною діяльністю на засадах взаємодії влади, наукової спільноти й бізнесу. Проте забезпечення реальних змін у фінансуванні української науки вимагає таких кроків: прискорення процесу імплементації законодавчих норм; подальшого вдосконалення правової бази; організації процесу атестації наукових установ і університетів (у контексті їх наукової діяльності) з урахуванням кращого досвіду такої атестації; визначення напрямів реформування фінансування наукових установ та впровадження змін, котрі відповідають особливостям організації української науки та макроекономічним умовам нашої країни.

3.2. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ НАУКИ

Стан наукової та дослідно-конструкторської діяльності в Україні красномовно характеризують тенденції до зниження:

- частки виконаних наукових та науково-технічних робіт у ВВП: з 1,36 % у 1996 р. до 0,90 % у 2008 і 2010 рр. і 0,64 % у 2015 р., тобто більше ніж у два рази упродовж аналізованого періоду;
- частки виконаних фундаментальних досліджень у ВВП з 0,20 % у 2010 р. до 0,12 % у 2015 р., а в загальному обсязі наукових і науково-технічних робіт – з 22,18 до 19,56 %;
- частки науково-технічних розробок у ВВП з 0,47 до 0,33 %, незважаючи на її зростання в загальному обсязі виконаних робіт з 51,05 до 51,72 %;
- кількості організацій, котрі виконують наукові дослідження і розробки, з 1435 у 1996 р. до 1378 у 2008 р. і 978 у 2015 р., або на 32 % протягом всього періоду, а також чисельності науковців – з 160 103 до 94 138 і 63 864 осіб відповідно, або на 60 %¹.

Наведемо ще один показник, котрий вважається мірилом наукового забезпечення інноваційного розвитку економіки країни, – кількість

¹ Розраховано за даними Державної служби статистики України (http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ni/ind_rik/ind_u/2002.html).

дослідників у розрахунку на 1000 осіб зайнятого населення (у віці 15–70 років). В Україні в 2013 р. вона становила 6,0 проти 12,8 у середньому по країнах ЄС, а впродовж останніх трьох років зменшилася до 3,9¹.

Погіршення стану наукової діяльності відбулося через відносно зменшення її фінансування (як частки від ВВП). Як свідчить табл. 3.2, загальний обсяг витрат на виконання наукових досліджень і розробок протягом 2010–2017 рр. в Україні зменшився з 0,75 до 0,45 % ВВП – найнижчого показника за всю історію незалежної України. Ще більш вражаючим є зниження витрат порівняно з 1991 р. (у 5,4 раза), коли вони становили 2,44 % від ВВП². На думку Б. Маліцького, за такого фінансу-

Таблиця 3.2

Динаміка витрат на виконання наукових досліджень і розробок за видами робіт в Україні

Рік	Усього, у фактичних цінах		У тому числі на виконання					
			фундаментальних наукових досліджень		прикладних наукових досліджень		науково-технічних (експериментальних) розробок	
	млн грн	% ВВП	млн грн	Частка в загальній сумі витрат, %	млн грн	Частка в загальній сумі витрат, %	млн грн	Частка в загальній сумі витрат, %
2010	8 107,1	0,75	2 175,0	26,8	1 589,4	19,6	4 342,7	53,6
2011	8 513,4	0,65	2 200,8	25,9	1 813,9	21,3	4 498,7	52,8
2012	9 419,9	0,67	2 615,3	27,8	2 023,2	21,5	4 781,4	50,8
2013	10 248,5	0,70	2 698,2	26,3	2 061,4	20,1	5 488,9	53,6
2014	9 487,5	0,60	2 452,0	25,8	1 882,7	19,8	5 152,8	54,3
2015	11 003,6	0,55	2 460,2	22,4	1 960,6	17,8	6 582,8	59,8
2016	11 530,7	0,48	2 225,7	19,3	2 561,2	22,2	6 743,8	58,5
2017	13 379,3	0,45	2 924,5	21,9	3 163,2	23,6	7 291,6	54,5

Примітки. 1. Дані за 2010–2015 рр. перераховано без урахування витрат на виконання науково-технічних послуг. 2. Дані за 2014–2017 рр. наведено без урахування тимчасово окупованих територій АР Крим, м. Севастополя та територій у Донецькій та Луганській областях.

Розраховано та складено за даними Державної служби статистики України (http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/ni/vvndr_vr/vvndr_vr_u.htm).

¹ Наукова та інноваційна діяльність України : стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2017. С. 76.

² Булкин І. Масштаби кризи фінансування науково-технічної діяльності в Україні. 2017. 27 лютого. URL.: <https://commons.com.ua/uk/masshtaby-krizisa-nauki>.

вання (якщо частка витрат на науку перебуває в інтервалі від 0,4 до 0,9 % ВВП) наука спроможна давати певні наукові результати й здійснювати пізнавальну та соціокультурну функції, проте не може виконувати економічну функцію¹. У країнах ЄС-28, за даними 2016 р., частка витрат на наукові дослідження та розробки у ВВП у середньому дорівнювала 2,03 %, в окремих розвинутих країнах ЄС була ще вищою: у Швеції – 3,25 %, Австрії – 3,09, Німеччині – 2,94, Данії – 2,87 %. На аналогічному з Україною рівні (від 0,43 до 0,61 %) вона була в таких країнах, як Македонія, Латвія, Румунія, Кіпр та Мальта.

Аналіз розподілу витрат на виконання наукових досліджень і розробок в Україні за видами робіт свідчить, що впродовж усього аналізованого періоду (2010–2017 рр.) найбільше коштів – понад 50 % їх загальної суми – спрямовувалося на виконання науково-технічних (експериментальних) розробок (див. табл. 3.2). Максимальна частка коштів за цим напрямом – 59,8 % – була виділена в 2015 р. До 2016 р. другим пріоритетним напрямом витрат на виконання наукових досліджень і розробок, що перевищував витрати на прикладні дослідження, була фундаментальна наука, на яку виділялося від 27,8 % (2012 р.) до 22,4 % (2015 р.) загального обсягу коштів. У 2016–2017 рр. частка витрат на фундаментальні дослідження у їх загальній сумі зменшилася, тоді як на прикладні дослідження – збільшилася, перевищивши, хоч і незначно (на 2,9 і 1,7 в. п.), першу. На думку І. Булкина, перевищення обсягу прикладних досліджень над фундаментальними свідчить про включення науки в економічне життя суспільства та є більш органічним для економіки, що розвивається².

Основним джерелом фінансування наукових досліджень і розробок в Україні були і є бюджетні кошти, хоча їхня роль останніми роками помітно зменшилася. За їх рахунок у 2017 р. профінансовано 36,6 % загального обсягу витрат за цим напрямом (табл. 3.3). Значно поступалися їм власні кошти виконавців робіт, частка яких у загальних витратах на фінансування зменшилася з 25,3 % у 2015 р. до 10 %. Натомість зростає частка коштів іноземних інвесторів – з 18,9 до 24,4 %. Частка коштів вітчизняних замовників знизилася порівняно з попереднім роком (з 32,4 до 27,9 %), проте залишалася вищою, ніж у 2015 р. (18,2 %), і вищою, ніж частка коштів іноземних інвесторів. Характерно, що серед фінансових

¹ *Малицький Б. А.* Прикладне наукознавство. Київ : Фенікс, 2007. 464 с.

² *Булкин И.* Масштабы кризиса финансирования научно-технической деятельности в Украине. 2017. 27 июля. URL.: <https://commons.com.ua/uk/masshtaby-krizisa-nauki>.

Таблиця 3.3

Динаміка джерел фінансування внутрішніх витрат на виконання наукових досліджень і розробок

Показники	2010		2015		2016		2017
	тис. грн	%	тис. грн	%	тис. грн	%	%
Усього	8 107 057,4	100,0	11 001 889,5	100,0	11 530 697,5	100,0	100,0
Кошти бюджету	3 647 370,1	45,0	3 992 167,8	36,3	3 910 777,9	33,9	36,6
Власні кошти	795 642,7	9,8	2 783 319,2	25,3	1 146 032,5	9,9	10,0
Кошти організацій державного сектору	264 879,5	3,3	281 614,6	2,6	361 549,5	3,1	5,3
Кошти організацій підприємницького сектору	1 237 675,6	15,3	1 713 368,4	15,6	3 369 509,9	29,2	22,5
Кошти організацій сектору вищої освіти	4 755,2	0,1	3 702,8	0	7 374,7	0,1	0,1
Кошти приватних некомерційних організацій	9 729,4	0,1	141,7	0	2 797,4	0	0
Кошти іноземних джерел	2 092 306,8	25,8	2 077 566,1	18,9	2 550 345,8	22,1	24,4
Кошти інших джерел	54 698,1	0,7	150 008,9	0	182 309,8	1,6	1,1

Примітка. Дані щодо витрат на виконання НДР за 2010–2015 рр. перераховано відповідно до нової методології організації та проведення державного статистичного спостереження “Здійснення наукових досліджень і розробок”, яка запроваджена з 2016 р.

Розраховано та складено за: Наукова та інноваційна діяльність України : стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2017. С. 56; Здійснення наукових досліджень і розробок в Україні у 2017 році : доповідь. Держ. служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publnauka_u.htm.

вливачь вітчизняних замовників у виконання ДіР левову частку (понад 80 %, або 22,5 із 27,9 %) становили кошти організацій підприємницького сектору.

Аналіз зміни структури джерел фінансування наукових досліджень і розробок на ширшому часовому інтервалі (2010–2017 рр.) дав змогу встановити, що в окремі роки (2010–2011 рр.) кошти іноземних замовників були другим за значенням (після бюджетних коштів) джерелом фінансування ДіР. Проте вже в 2013 р. почала різко зростати частка власних коштів, з 13,1 до 25,3% у 2015 р., коли вони вперше в історії країни посіли друге місце серед джерел фінансування ДіР, і знижуватися частка іноземного фінансування – з 21,6 до 18,9 % у 2015 р. Таке послаблення їхньої ролі серед джерел фінансування вітчизняної науки, як і її зростання, має суперечливі наслідки й оцінюється неоднозначно. З одного боку, висока частка іноземних коштів у сукупних витратах на ДіР є свідченням недостатнього рівня внутрішнього попиту на дослідження

і розробки, низької зацікавленості в них організацій державного й підприємницького секторів (частка секторів вищої освіти і приватних некомерційних організацій традиційно є мізерною у витратах вітчизняних замовників), з другого боку, це прояв експортної орієнтації науково-технічного потенціалу країни, інтересу до нього з боку іноземних інвесторів, участі України в міжнародному науково-технічному співробітництві.

У результаті аналізу витрат за джерелами фінансування на виконання наукових досліджень і розробок за видами робіт в Україні виявлено, що за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів у 2017 р. профінансовано 92,4 % витрат на виконання фундаментальних досліджень і 51,5% (порівняно з 61,5 % у 2015 р.) витрат на виконання прикладних досліджень. Підприємницьким сектором профінансовано 27,6 % (проти 22,8 % у 2015 р.) витрат на виконання прикладних досліджень і 28,7% (проти 18,5 % у 2015 р.) витрат на виконання науково-технічних розробок. Решта витрат на виконання останніх профінансовані іноземними фірмами (40,3 %) та за рахунок власних коштів (14,3 %) ¹.

Незважаючи на те, що бюджетні кошти залишаються основним джерелом фінансової підтримки фундаментальних та прикладних ДіР в Україні, у 2015–2016 рр., порівняно з 2013 р., зменшилася не лише їхня відносна, а й абсолютна сума (табл. 3.4), відповідно на 11,5 і 10,8 %. У 2017 р. на фундаментальні та прикладні ДіР зі зведеного бюджету України було спрямовано 6924,1 млн грн, що на 29,5 % більше, ніж у 2016 р., і на 15,5 % більше, ніж у 2013 р. Проте як частка від ВВП вони залишалися меншими, ніж у всі роки, щодо яких наводиться інформація, збільшившись лише порівняно з 2016 р.

Незмінним пріоритетом державних видатків на ДіР є сфера державного управління. У 2017 р. до цієї сфери держава спрямувала 55,3 % загального обсягу коштів на дослідження і розробки. Видатки за іншими пріоритетами розподілилися так:

- ДіР у галузях економіки – 20,4 %, з них 92,8 % коштів спрямовано на підтримку ДіР у сфері сільського господарства;
- у сфері освіти – 15,5 %;
- у сфері охорони здоров'я – 5,6 %.

¹ Здійснення наукових досліджень і розробок в Україні у 2015 році : доповідь Держ. служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Здійснення наукових досліджень і розробок в Україні у 2017 році : доповідь Держ. служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publnauka_u.htm.

Таблиця 3.4

Динаміка видатків зведеного бюджету України на фундаментальні та прикладні дослідження і розробки, млн грн

Дослідження і розробки	2008	2010	2013	2015	2016	2017
У сфері державного управління	2 550,5	2 729,6	3 756,0	3 114,9	2 888,7	3 827,6
У сфері громадського порядку, безпеки та судової влади	36,5	22,9	149,7	135,8	162,1	72,1
У галузях економіки	1 326,5	1 179,3	962,5	834,6	1 009,8	1 410,7
у сфері економічної, торговельної та трудової діяльності	38,3	33,6	41,4	32,0	5,8	9,7
у сфері сільського господарства, лісового господарства та мисливства, рибного господарства	540,6	485,6	812,8	762,3	816,9	1 308,6
у сфері паливно-енергетичного комплексу	60,5	54,5	34,0	5,9	5,3	6,1
в інших галузях промисловості та будівництві	44,4	24,8	11,4	3,99	4,96	6,4
у сфері транспорту	16,3	16,8	0,27	Н. д.	Н. д.	Н. д.
у сфері зв'язку, телекомунікації та інформатики	0,7	0,4	0,4	0,2	Н. д.	Н. д.
в інших галузях економіки	625,7	563,6	62,2	30,3	176,9	80,1
У сфері охорони навколишнього природного середовища	75,5	59,2	69,4	81,3	84,8	104,3
У сфері охорони здоров'я	231,5	265,3	331,2	411,97	354,3	389,9
У сфері духовного та фізичного розвитку	24,4	27,3	38,7	29,5	27,4	27,7
У сфері освіти	331,0	330,9	665,99	677,6	804,2	1 070,3
У сфері соціального захисту	23,2	23,8	20,7	16,6	16,3	21,5
Всього видатки на фундаментальні та прикладні ДіР	4 599,1	4 638,3	5 994,2	5 302,3	5 347,6	6 924,1
Частка у ВВП, %	0,46	0,43	0,41	0,27	0,22	0,23
ВВП	990 819	1079 346	1465 198	1988 544	2385 367	2982 920

Складено та розраховано за даними звітів про виконання зведеного бюджету України Державної казначейської служби України.

Найменші видатки зведеного бюджету були спрямовані на фундаментальні та прикладні ДіР у сферах соціального захисту (0,3 %) та духовного й фізичного розвитку (0,4 %).

Окремо розглянемо фінансування наукових організацій національних академій наук України. У 2016 р. їх кількість становила 322, зменшившись із 2010 р. на 61 організацію, або на 15,9 %. В організаціях національних академій наук України у виконанні наукових досліджень і роз-

робок було задіяно 35,8 тис. працівників, або 36,6 % їх загальної кількості, у тому числі 40,9 % дослідників, 54,5 % докторів наук і 51,2 % докторів філософії (кандидатів наук) від їх загальної кількості. Попри такий потенціал, фінансові ресурси, отримані зазначеними організаціями, становили лише 27,4 % загального обсягу фінансування витрат на виконання ДіР в Україні, зменшившись навіть порівняно з 2015 р. (28,8 %). У розрахунку на одну організацію припадало 9797,7 тис. грн на рік, або 816,5 тис. грн на місяць. У розрахунку на одного працівника, котрий брав участь у виконанні ДіР, – відповідно 88 124,9 і 7343,7 грн. Закономірно, що за таких умов 97,8 % усіх витрат на здійснення ДіР у наукових організаціях національних академій наук України становили внутрішні поточні витрати, з яких 63,2% – витрати на оплату праці¹.

Основним джерелом фінансування академічних інститутів є бюджетні кошти – 77 % загального обсягу і 62,1 % бюджетних витрат на науку в цілому (69,6 % у 2015 р.) (табл. 3.5). Інші джерела фінансування за своєю вагомістю можна ранжувати так:

- II позиція – власні кошти;
- III позиція – кошти організацій підприємницького сектору;
- IV позиція – кошти іноземних джерел;
- V позиція – кошти організацій державного сектору.

Таблиця 3.5

Джерела фінансування внутрішніх витрат на виконання наукових досліджень і розробок у наукових організаціях національних академій наук України

Показники	2015		2016	
	тис. грн	%	тис. грн	%
Усього	3 163 823,3	100,0	3 154 870,7	100,0
Кошти бюджету	2 778 862,0	87,8	2 428 033,6	77,0
Власні кошти	154 531,5	4,9	262 065,7	8,3
Кошти організацій державного сектору	44 601,6	1,4	91 419,6	2,9
Кошти організацій підприємницького сектору	98 007,7	3,1	206 588,7	6,5
Кошти організацій сектору вищої освіти	689,9	0,0	1 837,8	0,1
Кошти приватних некомерційних організацій	–	–	1 540,5	0,0
Кошти іноземних джерел	84 829,7	2,7	149 061,1	4,7
Кошти інших джерел	2 300,9	0,1	14 323,7	0,5

Розраховано та складено за: Наукова та інноваційна діяльність України : стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2017. С. 63.

¹ Розраховано за даними: Наукова та інноваційна діяльність України : стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2017. С. 54, 65.

Отже, особливістю фінансування академічної науки є спрямування на її підтримку більшої частини державних фінансових ресурсів, а також незначна роль іноземних джерел. Останні здебільшого вкладаються в науково-технічні розробки, витрати на виконання яких в організаціях академії наук становили лише 13,1 %, тоді як переважали витрати на фундаментальну науку (60,2%), що традиційно фінансується державою¹.

Викладене свідчить про низький рівень фінансування як академічної, так і всієї науки загалом, наслідками якого є: зниження престижу наукової праці, відплив кадрів, передусім молоді, демотивація наукових працівників і, отже, зниження якості наукової продукції та престижу установи, низька міжнародна кооперація наукової сфери.

Крім постійного недофінансування, проблемою є також обмежене застосування сучасних форм і методів бюджетного фінансування наукових і науково-технічних досліджень в Україні. Наразі воно здійснюється шляхом: а) базового фінансування науково-дослідних установ; б) цільового фінансування науково-технічних програм та наукових розробок і досліджень із пріоритетних напрямів науки й техніки; в) конкурсного фінансування фундаментальних досліджень через Державний фонд фундаментальних досліджень; г) призначення індивідуальних грантів докторам наук і молодим ученим для здійснення наукових досліджень; д) фінансування окремих ДіР на основі контрактів, що пройшли конкурсний відбір. На важливості цієї форми фінансування наголошувалося ще в Законі України "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності", де контракт визнавався інструментом, що забезпечує ефективний розвиток суспільних відносин у науково-технічній сфері².

Хоча в цілому перелік форм і методів бюджетного фінансування науки є таким самим, як і в розвинутих країнах, лівова частка фінансових ресурсів надається у формі базового фінансування, тоді як через найефективніші його механізми розподіляється невелика їх частка. Останнє зумовлено тим, що попри створення законодавчого підґрунтя, цільове фінансування науково-технічних програм і фундаментальних досліджень із ДФФД не набуло належного розвитку. Щодо програмного фінансування, то, згідно з ухваленим у 1991 р. Законом України "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності", воно мало стати основним механізмом підтримки реалізації пріоритетних напрямів роз-

¹ Розраховано та складено за: Наукова та інноваційна діяльність України : стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2017. С. 72.

² Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 13.12.1991 № 1977-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1977-12>.

виту науки і техніки і надаватися на конкурсних засадах (ст. 14). Витрати на виконання науково-технічних програм мали становити 35 % загальних витрат на науку, проте на практиці найбільші кошти на їх виконання передбачалися в бюджеті на 1995 р. – 7,3 % державних витрат на науку. В наступні роки частка програм у фінансуванні науки знижувалася, й у 2001–2003 рр. вона становила вже менше 1 % бюджетних витрат на науку. Згодом більшість програм було припинено, перестали проводитись і широкомасштабні конкурси. Як зазначає О. Попович, відбувалась у кращому разі їхня імітація на рівні окремих проектів¹.

На конкурсних засадах мав проводитись також відбір фундаментальних дослідницьких проектів для їх фінансування з ДФФД і наукових проектів на призначення грантів Президента України докторам наук і молодим ученим для здійснення наукових досліджень. Проте кошти, що розподілялися через цей Фонд, були невеликими. Їх щорічний обсяг становив близько 9 млн грн, або 0,6 % бюджетного фінансування науки.

Отже, хоч і програмне, і грантове фінансування наукових проектів передбачає їх конкурсний відбір, частка конкурсного фінансування ДіР в Україні є вкрай малою, що й становить один із серйозних недоліків в організації наукових досліджень та вимагає запровадження нових підходів до їх фінансування. Водночас не можна не брати до уваги й те, що брак останніх значною мірою спричинений обмеженим фінансуванням науки. Складно запроваджувати його нові форми, коли коштів вистачає лише для збереження наукової організації як такої. Тому реформувати систему фінансування науки можна буде лише за умови розроблення й виконання реалістичного плану поетапного збільшення фінансових ресурсів на її розвиток, котрий ґрунтуватиметься на аналізі перспектив економічного зростання та збільшення фінансових можливостей держави і виходитиме з перетворення науки із декларативного на реальний пріоритет її економічної політики.

3.3. МОДЕЛЬ ФІНАНСУВАННЯ НАУКИ В УКРАЇНІ

Характеризуючи взаємозв'язок обсягу й механізму фінансування науки, необхідно зазначити, що він є складнішим, ніж представлено наприкінці попереднього підрозділу. З одного боку, запровадження його

¹ Попович О. Так що ж треба реформувати в науково-технологічній сфері України? 2017. 27 листоп. URL: <https://commons.com.ua/uk/tak-sho-zh-treba-reformuvati-v-naukovo-tehnologichnij-sferi-ukrayini>.

нових форм потребує додаткових фінансових ресурсів, особливо якщо наявних вистачає на задоволення лише вкрай вузького кола базових потреб, з другого боку, їх брак, за певних умов, може спонукати до пошуку таких форм фінансування, які забезпечують його ефективніше використання. Саме пошуки шляхів посткризового відновлення й проведення політики фінансової консолідації, наслідком якої стало зменшення в ряді країн державних витрат, у тому числі на освіту й науку, спонукали уряди європейських країн до реформування систем фінансування для реагування на нові суспільні потреби та виклики. До аналогічних кроків має вдатися й Україна, розробивши свою модель фінансування науки, яка враховуватиме як найкращий досвід європейських країн, так і історичні особливості розвитку й стан вітчизняної науки, а також можливі темпи її реформування з огляду на макроекономічні та політичні умови. Окреслити основні характеристики такої моделі й тим самим спонукати до наукової дискусії як передумови розроблення і прийняття управлінських рішень є метою цього підрозділу.

Через різний стан і особливості фінансування академічної та університетської науки в Україні розглянемо питання їх фінансування окремо.

3.3.1. Модель фінансування університетської науки

Наразі університетська наука в Україні має дві складові: так звана кафедральна наука – науково-дослідна робота, що ведеться на кафедрах у рамках виконання тем наукових досліджень, у яких мають брати участь усі науково-педагогічні працівники ЗВО III–IV рівнів акредитації, і наукові проекти, які університет здобув право виконувати через процедуру відкритого конкурсу, що проводиться МОН України. На кафедральну науку держава не виділяє окремих коштів; її фінансування здійснюється в межах фінансування основного виду діяльності викладача (оплати так званої другої половини його робочого дня, не зайнятої, власне, викладацькою діяльністю). Натомість наукові проекти фінансуються державою окремо й виконуються працівниками ЗВО на наукових посадах (здебільшого за сумісництвом, оскільки основним місцем роботи їх можуть бути кафедри тих самих ЗВО). Особливий порядок фінансування науки на сьогодні існує в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка та Національному технічному університеті України “Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського”, для яких кошти виділяються окремим рядком у державному бюджеті, а напрями використання визначаються самими університета-

ми за результатами загальнонаціонального конкурсу наукових проєктів, що проводиться МОН України.

Таким чином, університетська наука як окремих вид діяльності, відмінної від викладацької, фінансується (за незначним винятком) на конкурсних засадах і отримує близько 10 % коштів, передбачених державним бюджетом на науку. Перевагами конкурсної системи фінансування є конкуренція між університетами за бюджетне фінансування НДР, доволі високі вимоги до якості й обґрунтованості проєктів наукових досліджень та наукового рівня виконавців, що стимулюють їх до підвищення результативності своєї діяльності. Водночас конкурсне фінансування є вибіркоким, нестабільним (проєкт, що отримав невелику кількість балів, не фінансується), а оцінка проєктів експертами узалежнює результати конкурсного відбору від їхньої компетентності, неупередженості, наукової добросовісності.

Саме з цієї причини питання визначення складу експертних груп та організації їх роботи з відбору переможців конкурсу є одним із ключових у забезпеченні ефективності конкурсного фінансування. В усьому світі до експерта висуваються високі вимоги: він повинен мати професійний досвід, “спеціалізуватися в галузі, що підлягає оцінці, та мати визнання й повагу серед колег-науковців”, бути незалежним, уміти працювати в групі. Під час проведення експертизи неприпустимим є виникнення “конфлікту інтересів”¹.

У контексті цих вимог потребує удосконалення організація конкурсного відбору наукових проєктів, що подаються в МОН України, як із метою підвищення прозорості конкурсних процедур (установам, що брали участь у конкурсі, мають не лише повідомлятися його результати (кількість балів, у яку оцінено проєкт), а й надаватися можливість ознайомитися з експертним висновком та отримати (в разі необхідності) пояснення щодо причин тієї чи іншої оцінки), так і з метою виключення можливості конфлікту інтересів та домовленостей між членами експертної панелі. Хоча у Положенні про проведення конкурсного відбору Міністерством освіти і науки України наукових проєктів, які виконуються підвідомчими вищими навчальними закладами III–IV рівнів акредитації та науковими установами Міністерства за рахунок коштів загального фонду державного бюджету, й зазначається, що експерти, котрі оцінюють проєкти, не можуть проводити експертизу проєктів,

¹ Сбруєв М. Г. Технології грантового супроводу науково-дослідних проєктів в університетах США. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2015. № 3 (47). С. 139–153.

поданих ЗВО чи науковими установами, в яких вони працюють¹, цього недостатньо для повного уникнення конфлікту інтересів та забезпечення незацікавленого оцінювання проектів. Пояснити це можна тим, що експертами є науковці, кандидатури яких запропоновані університетами й науковими установами, котрі подають проекти на конкурс. Працюють вони не ізольовано, а в межах галузевих секцій Наукової ради МОН, тож виключати можливість їхніх домовленостей один з одним про взаємну підтримку проектів “своїх” університетів не можна. Щоб звести до мінімуму таку можливість, експертами мають бути науковці НАН України, інститути якої не подають свої проекти на конкурс МОН.

Непрозорою є й процедура оцінювання звітів про виконання наукових проектів. Їх керівники повинні мати можливість ознайомитися з експертними висновками, а в разі необхідності – й оскаржити їх. Це потрібно передусім для того, щоб краще організувати роботу в майбутньому. Розуміння логіки та вимог експертів розробниками й виконавцями проектів полегшує участь і перемогу в конкурсах та виконання проектів. Не даремно в західних країнах технологіям грантрайтингу вчать молодих дослідників, видаються керівництва з пошуку й отримання грантів, існує інститут грантрайтерів-консультантів.

Базовими принципами організації проведення конкурсного відбору проектів та оцінювання їх виконання мають бути:

- відбір експертів за критеріями фаховості, набутого досвіду, принципності й незалежності;
- визначення складу експертних комісій та розподіл їх членів для оцінювання конкретних проектів з урахуванням критеріїв визначення потенційного конфлікту інтересів, що унеможливує, зокрема, призначення керівниками експертних груп представників установ, наукові проекти яких подаються на конкурс;
- максимальна прозорість на всіх етапах оцінювання проектів та результатів їх виконання, забезпечення якої передбачає оприлюднення на сайті організатора конкурсу всіх наукових проектів, котрі подаються на конкурс, та анотованих звітів про їх виконання, а також експертних висновків (без прізвищ експертів);

¹ Положення про проведення конкурсного відбору Міністерством освіти і науки України наукових проектів, які виконуються підвідомчими вищими навчальними закладами III–IV рівнів акредитації та науковими установами Міністерства за рахунок коштів загального фонду державного бюджету : затв. наказом Міністерства освіти і науки України від 01.06.2006 № 423. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1196-06>.

– рівний доступ до інформації (стосовно критеріїв оцінювання проектів та максимальних балів за кожним із них) усіх, хто подає наукові проекти на конкурс. Наразі університети, представники яких входять до групи експертів, перебувають у привілейованому становищі стосовно доступу до інформації порівняно з університетами та науковими організаціями, які не мають такого представництва.

Крім удосконалення конкурсного відбору й фінансування наукових проектів, посилення наукової складової у ЗВО передбачає запровадження базового фінансування університетської науки. Обґрунтовуючи необхідність доповнення конкурсного фінансування базовим, заступник Міністра освіти і науки України М. Стріха звертає увагу на такий його недолік, як нестабільність: "...лише один невдало проведений конкурс відразу ж ставить університет перед необхідністю звільнити значну кількість наукових співробітників і під загрозу – існування десятиліттями створюваних наукових шкіл"¹. Проте основною причиною запровадження базового фінансування університетської науки є привабливість моделі об'єднання освітньої й наукової діяльності, властивої європейським університетам, яка є запорукою інноваційного освітнього процесу, здобуття якісної вищої освіти.

В Україні, як і в інших пострадянських країнах, склалася інша модель науки: її основним осередком традиційно були і є не університети, а академічні інститути. Оцінюючи рівень університетської науки, автори Аналітичної доповіді до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році" вказують, що "в Україні лише провідні університети спроможні створювати науковий продукт світового рівня. У діяльності більшості ВНЗ наукова робота є незначною. Її розгортанню заважає висока завантаженість викладачів, слабка технічна оснащеність вузівських лабораторій, відсутність доступу до електронних баз наукової інформації, а також незадовільна комплектація університетських бібліотек науковою та навчальною літературою"². На думку віце-президента Центру нових технологій, академіка Української академії наук Д. Стат-

¹ Стріха М. Фінансування університетської науки: між ризиками стагнації і непередбачуваності. *Дзеркало тижня*. 2016. № 2. URL: <https://dt.ua/SCIENCE/finansuvannya-universitetskoyi-nauki-mizh-rizikami-stagnaciyi-i-neperedbachuvanosti-.html>.

² Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році : аналіт. доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ : НІСД, 2017. С. 436.

никова, “справжня наука в Україні збереглася, практично, тільки в НАНУ; є непогана наука і в університетах, але наукових шкіл там практично немає”¹.

Недостатній рівень науки в більшості університетів, звичайно, не означає, що університетську науку не варто розвивати. Альтернативи цьому процесу не існує. Адже жоден український університет, де немає справжньої науки, не зможе увійти до світових університетських рейтингів. Проте з урахуванням українських реалій постає запитання, за рахунок чого має бути запроваджене базове фінансування університетської науки: збільшення бюджетних видатків на науку загалом; скорочення конкурсного фінансування університетської науки; зменшення фінансування академічної науки? Відповіді на це запитання керівництво МОН України поки що не надало. Тому, у зв’язку з її важливістю, розглянемо всі можливі сценарії та їхні наслідки.

Для реалізації першого сценарію, котрий є найбільш бажаним, існує законодавче підґрунтя. Так, Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, як зазначалося, передбачено необхідність забезпечити бюджетне фінансування науки в обсязі 1,7 % ВВП і збільшити до 2025 р. її сукупне (з усіх джерел) фінансування до 3 % ВВП. Проте реалістичність і терміни виконання цих завдань зумовлюють сумніви з таких причин: 1) з 11 постсоціалістичних країн – членів ЄС лише дві (Естонія і Словенія) встановили такий самий цільовий орієнтир щодо валових внутрішніх витрат на ДіР, як і Україна, тоді як п’ять – менший (від 1,0 до 1,5 % ВВП), ніж наша країна збирається виділяти на науку тільки з бюджету²; 2) необхідність продовження політики фіскальної консолідації через великий державний борг і платежі за ним найближчими роками на тлі суперечливих перспектив значного збільшення доходів зведеного бюджету внаслідок млявого економічного зростання, а також підвищення потреб у державних видатках на проведення реформ та утримання армії. З огляду на викладене, якщо уряд незабаром і збільшить видатки на науку, то їх зростання не буде достатнім для досягнення помітного прогресу в університетській та академічній науці. За цих умов, на нашу думку, доцільно не розпорозувати бюджетні кошти, а спрямовувати їх туди, де швидше можна отримати віддачу – на розвиток академічної науки, яка має більший потенціал, ніж університетська, а також

¹ Суржик Л. Реформа науки: бігцем сходами вгору. *Дзеркало тижня*. 2015. № 40. URL: <https://dt.ua/SCIENCE/reforma-nauki-bigcem-shodami-vgoru-.html>.

² Overview of Europe 2020 targets. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf.

на конкурсне фінансування проектів через Національний фонд досліджень України.

Згідно з другим сценарієм запровадження базового фінансування університетської науки може бути здійснене за рахунок тих коштів, котрі виділяються на її конкурсне фінансування. Проте такий сценарій не може вважатися прийнятним.

Базове фінансування в класичному розумінні – це фінансування наукових організацій (установ). Воно необхідне для підтримання їхньої матеріальної бази, забезпечення базового рівня оплати праці наукового колективу (співробітників, котрі працюють на постійній основі), оплати комунальних послуг тощо. Без нього не можливо зберегти науково-дослідні інститути – установи, основним видом діяльності яких є наукова діяльність, проте без нього не припинять існування установи, основним видом діяльності яких є надання освітніх послуг, що фінансуються окремо.

Конкурсне фінансування має надаватися, власне, на проведення наукових досліджень кращими науковими колективами. Проте воно має бути також достатнім для придбання нового обладнання та необхідних матеріалів, оплати публікацій у престижних наукових виданнях, поїздок на конференції тощо. Зважаючи на той факт, що вузівські вчені здебільшого займаються науковими дослідженнями, об'єднуючись у тимчасові трудові колективи й працюючи за трудовими угодами, виконуючи позапланові, ініціативні дослідження в межах пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, найбільш іманентною формою їх фінансування є конкурсне фінансування. А беручи до уваги те, що отримання такого фінансування є конкурентним процесом, у якому, за його ефективної організації, перемагають найкращі, базове фінансування університетської науки не може розвиватися за рахунок конкурсного. Проте останнє має суттєво зрости.

Третій сценарій вже реалізується в Росії, проте, на нашу думку, є неприйнятним для України. У РФ із 2008 р. інтеграція науки і освіти відбувається шляхом надання окремим університетам статусу національного дослідницького (такий статус отримали 29 університетів, із них 27 – на конкурсній основі). Зазначені університети одержали додаткове бюджетне фінансування на умовах 20-відсоткового співфінансування і дозвіл витратити кошти на такі цілі: придбання навчального й наукового обладнання; підвищення кваліфікації викладачів і наукових співробітників; розроблення навчальних програм; розвиток інформаційних ресурсів; удосконалення системи управління якістю освіти й наукових досліджень. При цьому виділені кошти не дозволялося використовувати на фінансу-

вання наукових досліджень, підтримку наукових підрозділів і підготовку аспірантів, що суперечило ідеї розвитку науки в цих університетах¹.

З 2013 р. у рамках проекту “5–100” проводиться політика підтримання розвитку вузівської науки шляхом збільшення державного фінансування університетів, відібраних для участі в цьому проекті за підсумками конкурсу програм розвитку ЗВО. Метою проекту є входження до 2020 р. не менше п’яти російських університетів до першої сотні провідних університетів світу згідно з міжнародними рейтингами.

Додаткові фінансові вливання в університетську науку здійснюються на тлі зменшення фінансування академічної науки (бюджети академічних інститутів за 2013–2017 рр. скоротилися на суму близько 20 млрд руб.)² та її реформування, наслідками якого стали: юридична ліквідація Російської академії наук (РАН), Російської академії медичних наук та Російської академії сільськогосподарських наук, об’єднання дійсних членів та членів-кореспондентів трьох академій у науково-експертну організацію, котра отримала попередню назву РАН, втрата незалежності та самоврядування академією наук, передача функцій адміністративного управління науковими організаціями чиновникам Федеральної агенції наукових організацій. Робота наукових установ РАН була піддана оцінці (з урахуванням формальних показників роботи інститутів та висновків експертів відомчих комісій і відділень РАН), за наслідками якої всі інститути поділені на три категорії. Наразі з 493 інститутів, котрі брали участь в оцінці, близько чверті потрапили до першої категорії, чверть – до третьої і майже половина – до другої³. Від категорії інституту залежатиме не лише його фінансування, а й доля: інститути, віднесені до третьої категорії, підлягають реорганізації або ліквідації.

Попри постійне зростання бюджетного субсидування російських університетів⁴, котрі вважаються такими, що мають перспективи вхо-

¹ *Дежина И.* Развитие науки в российских вузах. Центр Россия / ННГ. 2011. URL: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri-rnv57-dezhina_irinarus-researchinuniversities_jan2011.pdf.

² Академик Геннадий Красников: пять принципов научно-технологического развития России. 2017. 18 сент. URL: <http://www.sib-science.info/ru/ras/akademik-gennadiy-krasnikov-rossiyskaya-akademiya-15092017>.

³ *Волчкова Н.* Прорехи в процедуре. Система оценки академических НИИ требует корректировки. Реформа РАН. *Поиск*. 2018. № 10. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/33861>.

⁴ З 2013 до 2016 р. на програму “5–100” виділено 41,25 млрд руб. – без урахування щорічного фінансування з 2016 по 2020 р. провідних університетів у

дження або просування у світових рейтингах: а) до всесвітнього рейтингу університетів QS World University Rankings у 2017 р. увійшли не всі, а 15 з 21 університету¹, що були учасниками проекту “5–100”; б) до рейтингу потрапили й ті університети, які не були учасниками проекту й не отримували додаткові субсидії (9 із 24 університетів, що в 2017 р. представляли Росію в рейтингу QS World University Rankings, у тому числі Московський державний університет, який посів 95-ту позицію в рейтингу); в) всі університети, що отримували додаткове фінансування, продовжували займати низькі позиції в рейтингу, котрі свідчать про неможливість досягнення ними цільового орієнтуру – входження до першої сотні найкращих університетів світу (найвищим результатом серед університетів – учасників проекту стала 250-та позиція в рейтингу Новосибірського національного дослідницького державного університету); г) серед університетів, які змогли на 100 і більше позицій покращити свої результати в рейтингу, найбільше зростання відбулося за індикатором “співвідношення науково-педагогічного складу і студентів”, тоді як індекс цитованості поліпшив єдиний російський університет – Новосибірський національний.² Загалом російські ЗВО набирають невелику кількість балів за цитованість та наукові дослідження³. Не університети, а академічні інститути формують близько 60 % усього російського потоку високорейтингових публікацій у міжнародних базах даних.

Така ситуація закономірна, оскільки на Заході дослідницькі університети формуються впродовж тривалого часу під впливом взаємодії низки факторів. Університетам не надається статус дослідницьких державою. Вони визнаються такими за наслідками своєї діяльності та добровільної участі у визнаних рейтингах, де їхня робота оцінюється за

обсязі 14,5 млрд руб. Див.: *Подцероб М.* Почему российские вузы не поднимаются высоко в международных рейтингах. *Ведомости*. 2017. 17 окт. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2017/10/17/738144-vuzi-ne-podnimayutsya>.

¹ Для участі в програмі уряд вибрав 15 ЗВО, а в 2015 р. додав до їхнього переліку ще шість. Див.: *Подцероб М.* Почему российские вузы не поднимаются высоко в международных рейтингах. *Ведомости*. 2017. 17 окт. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2017/10/17/738144-vuzi-ne-podnimayutsya>.

² Вузы – участники Проекта 5–100 продемонстрировали отличные результаты во всемирном рейтинге университетов QS. 2017. 18 июня. URL: <http://5top100.ru/news/58610/>.

³ *Подцероб М.* Почему российские вузы не поднимаются высоко в международных рейтингах. *Ведомости*. 2017. 17 окт. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2017/10/17/738144-vuzi-ne-podnimayutsya>.

такими параметрами, як обсяг фінансування наукових досліджень у розрахунку на одного викладача, публікації, цитування, міжнародні винагороди, затребуваність випускників на ринку праці, розвиток їхньої кар'єри. Жодні тимчасові додаткові бюджетні вливання в короткі терміни не зроблять зі звичайного університету дослідницький.

Якщо зростає фінансування дослідницьких університетів у Росії не вирішило проблеми їх перетворення на провідні центри розвитку освіти і науки, що є конкурентоспроможними на світовому освітньому ринку, то в Україні, яка не може собі дозволити такі масштабні вливання в університетську науку, зробити це буде ще важче. За таких умов на теперішньому етапі доцільніше збільшити державне (базове) фінансування академічної науки і конкурсне фінансування всієї науки, у тому числі університетської. Питання щодо базового фінансування університетської науки може ставитись і вирішуватись за інших соціально-економічних умов.

Крім того, не можна не брати до уваги те, що лише підвищенням фінансування університетської науки не розв'язується проблема якісного зростання рівня університетської освіти, реформування звичайних освітніх закладів у науково-освітні центри, де проводяться інноваційні дослідження. Для перетворення університетів на такі центри, крім належного фінансування, необхідне дотримання ще ряду умов:

- 1) викладач повинен мати час для наукової діяльності, що передбачає зменшення його педагогічного навантаження;
- 2) викладач повинен мати можливість донести результати своїх наукових досліджень до студентів, отже, читати авторські курси (без цього поєднання науки й освіти буде формальним, не спроможним дати очікуваний синергетичний ефект), що передбачає високий рівень свободи викладацької діяльності й нові підходи до організації навчального процесу;
- 3) студент має бути спроможним і мотивованим набувати у процесі навчання не лише традиційних знань, які можна взяти з підручників, а й нових. Це передбачає не тільки високі вимоги під час відбору студентів та у процесі оцінювання їхніх знань, а й надання їм можливості визначати термін свого навчання, формувати індивідуальний навчальний план, вибирати викладачів і курси та графік їх відвідування;
- 4) на ринку має існувати попит на фахівців не лише з хорошими знаннями та вміннями, а й на ініціативних, таких, котрі творчо мислять, із високим інтелектом. Це потребує докорінних змін у системі

державного управління, які б сформувавши нові вимоги до працівників держапарату, запровадження нових технологій і методів організації виробництва тощо. Без здатності національної економіки знайти застосування знанням та вмінням випускників нових дослідницьких університетів вони працюватимуть на економіку інших країн.

Поза створенням окреслених умов (а поки що МОН не планує запроваджувати перелічені заходи) фінансові вливання в університетську науку не забезпечать її розквіту та перетворення українських університетів на провідні конкурентні дослідницькі установи, продуктом яких є сучасні наукові розробки і якісна освіта. Певним підтвердженням необхідності комплексного підходу до вирішення проблеми є результати заходів щодо формування в Україні дослідницьких університетів у 2009–2013 рр., серед яких створення Державної науково-технічної та соціальної програми “Наука в університетах”, затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 № 163 Положення про дослідницький університет, визначення критеріїв та показників, яким мав відповідати університет для отримання статусу “дослідницький”.

У 2014 р. вказане Положення було скасовано¹, що свідчило про фактичне визнання неефективності заходів зі створення дослідницьких університетів. Серед причин цього дослідники називають відсутність належного фінансового, нормативно-правового, організаційного та методологічного забезпечення, а також те, що “організатори і політики, позиція яких була домінуючою, намагалися не радикально реформувати науку в університетах і самі заклади на засадах конкуренції у світовому та європейському науковому та освітньому просторі, а вирішити питання перерозподілу бюджетного фінансування на користь окремих закладів”, використавши при цьому питання надання статусу “дослідницький” для підвищення політичних рейтингів окремих політиків².

Наразі ідея формування дослідницьких університетів відроджується у взаємозв'язку із запровадженням базового фінансування університетської науки. Передумовою цього МОН вважає проведення в 2018 р. атестації українських ЗВО в частині провадження наукової (науково-

¹ Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2014 № 163. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/597-2014-%D0%BE>.

² Порев С. М., Сандига І. В. Показники науки, критичні для створення українських дослідницьких університетів. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2016. № 3. URL: <http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/250>.

технічної) діяльності, за результатами якої вони отримують базове фінансування.

Виконання цих завдань вимагає: 1) створення системи оцінювання наукової діяльності наукових установ та ЗВО на основі найкращих європейських практик; 2) розроблення механізму (створення моделі) базового фінансування науки в ЗВО. З метою створення системи оцінювання наукової діяльності наукових установ і ЗВО розроблено проекти документів із проведення державної атестації: Порядок проведення державної атестації закладів вищої освіти в частині провадження ними наукової (науково-технічної) діяльності, котрий має затверджуватись постановою Кабінету Міністрів України; Положення про проведення державної атестації університетів, академій та інститутів Міністерства освіти і науки України; Методику рейтингового оцінювання наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності університетів, академій та інститутів Міністерства освіти і науки України.

Основним завданням названих документів, розв'язання якого визначатиме результативність державної атестації, на нашу думку, є забезпечення максимальної прозорості, об'єктивності, неупередженості та комплексності оцінювання наукової діяльності університетів та наукових інститутів. Його виконання залежатиме від принципів формування складу експертних груп з оцінювання наукової діяльності, а також критеріїв і показників її оцінювання.

Аналіз вказаних проектів документів під цим кутом зору дає змогу зробити щодо них такі зауваження:

1. Немає повної узгодженості у визначенні складу атестаційної комісії та експертних груп у Порядку проведення державної атестації закладів вищої освіти в частині провадження ними наукової (науково-технічної) діяльності та в Положенні про проведення державної атестації. Зокрема, останнім документом не передбачається залучати до складу атестаційної комісії представників НАН України, національних галузевих академій наук, Наукового комітету Національної ради України з питань розвитку науки і технологій, як вказано в Порядку проведення державної атестації. Натомість надано можливість залучати членів колегії МОН, фахівців Наукової ради МОН, представників Ради проректорів з наукової роботи.

Щодо складу експертних груп, то якщо згідно з Порядком проведення державної атестації до них мають входити "провідні вчені за відповідними напрямками, які представляють усі галузі знань, включені до зазначеного напрямку", відповідно до Положення про проведення державної

атестації “у разі необхідності до складу експертної групи можуть залучатись фахівці ВНЗ, наукових установ, віднесених до сфери управління МОН” (курсив наш. – А. С.). Наведене свідчить про фактичну відмову від прогресивної ідеї оцінювання наукової діяльності університетів та інститутів не чиновниками МОН та керівниками університетів, а провідними науковцями, у тому числі не лише із системи МОН, а й з академічної науки, Наукового комітету Національної ради України з питань розвитку науки і технологій. Це ускладнить проведення об’єктивної фахової експертизи.

З метою усунення конфлікту інтересів у Положенні МОН про проведення державної атестації доцільно навести критерії визначення потенційного конфлікту інтересів стосовно членів експертних груп, викладені в Методиці оцінювання ефективності діяльності наукових установ НАН України, серед яких:

- родинні зв’язки з одним із працівників Установи, що проходить оцінювання;
- працевлаштування в Установі або членство у її вчених радах (протягом останніх п’яти років перед оцінюванням);
- претендування на посаду в установі (протягом останніх п’яти років перед оцінюванням);
- перебування в ролі наукового керівника одного з працівників або наявність наукового керівника серед працівників Установи (протягом останніх п’яти років перед оцінюванням);
- спільні наукові публікації з науковими працівниками Установи або участь у спільних наукових проектах (протягом останніх п’яти років перед оцінюванням)¹.

Крім того, варто викласти також підстави для відсторонення того чи іншого експерта від участі в роботі експертних груп:

- особисті конфлікти;
- близьке наукове чи комерційне співробітництво;
- пряма наукова чи комерційна конкуренція;
- участь у виборах керівного складу Установи;
- оцінювання наукового проекту (проектів) пропонованого члена групи працівниками цієї Установи².

¹ Методика оцінювання ефективності діяльності наукових установ Національної академії наук України : затверджена постановою Президії НАН України від 15.03.2017 № 75. URL: http://www.nas.gov.ua/text/pdfNews/metodyka_text.pdf.

² Там само.

2. У Положенні МОН про проведення державної атестації не розроблено порядок доступу університетів та інститутів до результатів їх оцінювання (атестації). Лише в Порядку проведення державної атестації закладів вищої освіти, що затверджується Кабінетом Міністрів України, вказано, що МОН надає заявникові результати державної атестації (вже після їх затвердження МОН) і вони оприлюднюються на офіційному веб-сайті МОН. При цьому не зрозуміло, про які результати йдеться: висновок щодо результатів державної атестації ЗВО за відповідними науковими напрямками чи визначення категорії, до якої за результатами атестації віднесено той чи інший ЗВО/НДІ? У Порядку не передбачено й можливості оскарження заявниками результатів атестації.

Більш демократичною в цьому сенсі є Методика оцінювання ефективності діяльності наукових установ Національної академії наук України, якою передбачено передачу висновку експертної комісії Установі та одержання її заяви стосовно цього висновку ще до затвердження звіту щодо оцінювання ефективності діяльності Установи Постійною комісією НАН України з оцінювання ефективності діяльності Установ. Заява Установи стосовно висновку експертної комісії разом із висновком та презентацією Установи оприлюднюється на веб-порталі НАН України.

3. Серед показників, визначених у Порядку проведення державної атестації, за якими відбуватиметься оцінка наукової діяльності ЗВО та інститутів, немає:

- *окремих показників, котрі характеризують науковий потенціал установи:*
 - чисельність академіків і членів-кореспондентів НАН України та/або галузевих академії наук у складі науково-педагогічних працівників;
- *окремих показників, що характеризують рівень публікаційної активності:*
 - кількість статей за науковим напрямом у наукових виданнях (журналах), які індексуються в інших базах даних (крім тих, котрі індексуються у базах даних Scopus та/або Web of Science);
 - кількість статей за науковим напрямом у наукових виданнях (журналах), включених до переліку фахових видань України (категорії “А” і “Б”);
 - кількість монографій;
 - кількість наукових видань (журналів), засновником (співзасновником) яких є ЗВО/НДІ, за науковим напрямом, внесених до переліку фахових видань України (категорії “А” і “Б”);

- сукупний індекс цитування працівників установи;
- *показників, які характеризують практичну значимість наукових і науково-технічних результатів:*
 - кількість створених та переданих для використання до органів влади методик, інформаційно-аналітичних матеріалів, рекомендацій, пропозицій до нормативно-правових актів;
 - кількість упроваджень результатів наукових досліджень, підтверджених довідками центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій;
 - кількість наукових/науково-педагогічних працівників, які беруть участь у діяльності консультативно-дорадчих органів, робочих груп, створених центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
 - кількість проданих ліцензій;
 - кількість отриманих охоронних документів;
- *показників, котрі характеризують інтегрованість наукової (науково-технічної) діяльності ЗВО в європейський і світовий науковий, науково-освітній та технологічний простори:*
 - кількість європейських/міжнародних наукових проектів, у яких бере участь університет/НДІ;
 - кількість наукових/науково-педагогічних працівників, які є членами чи експертами міжнародних наукових рад, комітетів, експертних комісій, редколегій наукових видань;
 - кількість міжнародних об'єднань та організацій, у тому числі наукових, у роботі яких університет/НДІ бере участь та членом яких є як юридична особа;
 - кількість студентів, аспірантів та наукових/науково-педагогічних працівників, котрі отримали індивідуальні гранти (стипендії), мали наукове стажування за кордоном, що фінансувалося за рахунок Державного бюджету України та/або закордонними організаціями;
- *показників, котрі характеризують інтегрованість університетської та академічної науки:*
 - кількість науково-педагогічних працівників університету, залучених до виконання наукових проектів в НДІ/інститутах НАН України на умовах трудового договору (контракту);
 - кількість наукових працівників НДІ, залучених до викладання та керування бакалаврськими й магістерськими роботами, дисертаціями в університетах на умовах трудового договору (контракту).

Неврахування в процесі атестації ЗВО/НДІ низки показників, котрі характеризують важливі аспекти їхньої наукової діяльності, не відповідає вимозі їх комплексного оцінювання.

4. Аналіз Положення про проведення державної атестації університетів, академій та інститутів МОН України, а також Методики рейтингового оцінювання їх наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності свідчить, що МОН не передбачає оцінювати під час атестації діяльність університетів/НДІ за такими напрямками:

- практична значимість наукових і науково-технічних результатів з урахуванням їх упровадження в діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств та установ, освітній процес;
- інтегрованість наукової (науково-технічної) діяльності ЗВО у європейський і світовий науковий, науково-освітній та технологічний простори;
- інтегрованість університетської й академічної науки.

З огляду на важливість цих напрямів наукової діяльності в контексті загальноєвропейських і світових трендів, їх неврахування в процесі державної атестації університетів і наукових установ системи МОН ускладнює досягнення цілей комплексної й об'єктивної атестації.

5. Порядком проведення державної атестації закладів вищої освіти, що затверджується Кабінетом Міністрів України, передбачено “загальне оцінювання ефективності ЗВО за відповідними науковими напрямками за оцінюваний період *на основі атестаційної та з урахуванням експертної оцінок*” (курсив наш. – А. С.). Для проведення експертного оцінювання наукової діяльності ЗВО/НДІ, як зазначається в Порядку, МОН має розробити форму картки експертного оцінювання наукового напрямку ЗВО. Проте в інших документах МОН про експертне оцінювання не згадується взагалі, як немає пропозицій і щодо форми такої картки.

Згідно з Порядком проведення державної атестації за результатами експертного оцінювання та на підставі атестаційної оцінки здійснюється віднесення ЗВО до кваліфікаційної групи за кожним науковим напрямком:

- група “А” – ЗВО, наукові дослідження яких виконуються на світовому рівні розвитку науки і технологій, мають важливе загальнодержавне та/або світове значення;
- група “Б” – ЗВО, наукові дослідження яких виконуються на високому професійному рівні, мають важливе значення для окремих

галузей економіки, інших сфер суспільного життя, зміцнення національної безпеки;

- група “В” – ЗВО, наукові дослідження яких виконуються на задовільному професійному рівні та мають значення насамперед для забезпечення належного рівня освітнього процесу в ЗВО.

Заклади, не віднесені до жодної з груп, вважаються такими, що не пройшли атестацію.

У Порядку також встановлюється, що результати державної атестації використовуються головними розпорядниками, до сфери управління яких належать ЗВО, які пройшли атестацію, під час:

- планування обсягу видатків державного бюджету для забезпечення наукової та науково-технічної діяльності ЗВО;
- формування переліків наукових напрямів ЗВО, яким надається пріоритетна фінансова підтримка за рахунок коштів державного бюджету, зокрема через механізм базового фінансування;
- розгляду питання щодо реорганізації чи ліквідації ЗВО.

Проте Порядок не дає відповіді на два важливих запитання: які категорії ЗВО можуть претендувати на базове фінансування науки і які ЗВО можуть підлягати реорганізації чи ліквідації – ті, що не пройшли атестацію, чи ті, котрі увійшли до категорії “В”?

М. Стріха не пов’язує надання університетам базового фінансування з їх класифікацією за категоріями. Він висловлює припущення, що базове фінансування на науку надаватиметься дослідницьким університетам, яких має бути не більше 15–20, а його величина для кожного закладу в статусі дослідницького, закріплена, як наразі для Київського національного університету імені Тараса Шевченка, у державному бюджеті окремим рядком, визначатиметься за результатами державної атестації. У рамках цього фінансування університет самостійно затверджуватиме теми наукових досліджень, які пройшли оцінювання експертами в рамках загальнонаціонального конкурсу. Заступник Міністра освіти і науки наголошує: “Для інших університетів, які не отримують статусу дослідницьких (але де так само має бути забезпечено високий рівень наукової роботи за пріоритетними для держави й суспільства темами), на середньостроковий період може бути збережено чинну систему конкурсного фінансування (з одночасним удосконаленням конкурсних критеріїв і механізмів)”¹.

¹ *Стріха М.* Фінансування університетської науки: між ризиками стагнації і непередбачуваності. *Дзеркало тижня*. 2016. № 2. URL: <https://dt.ua/SCIENCE/finansuvannya-universitetskoyi-nauki-mizh-rizikami-stagnaciyi-i-neperedbachuvanosti-.html>.

Із цього висловлювання залишаються не зрозумілими кілька моментів: 1) чи отримуватимуть дослідницькі університети, крім базового, конкурсне фінансування і якщо ні – який сенс у заміні базовим фінансуванням конкурсного, якщо останнє має доповнювати перше; 2) чому участь недослідницьких університетів у конкурсах наукових проектів зберігається лише на середньостроковий період і чи означає це, що конкурсне фінансування, яке проводиться МОН, у перспективі передбачається скасувати; 3) як статус дослідницьких університетів пов'язаний з поділом їх на категорії. Якщо зв'язку між ними немає, то зайвим є або надання такого статусу (базове фінансування на науку може надаватися університетам, віднесеним за результатами їх атестації до категорії “А” або до категорій “А” і “Б” (повністю чи частково, наприклад, усім університетам категорії “А” і першим п'яти в рейтингу університетам категорії “Б”) – залежно від фінансових можливостей держави), або їх поділ на категорії. Крім того, не зрозуміло, чи пов'язані між собою процедури державної атестації і складання рейтингу університетів, з одного боку, і надання статусу “дослідницький” окремим університетам, з другого.

Порівняльний аналіз цих процедур засвідчує таке:

- перелік показників, за якими здійснюється рейтингове оцінювання наукової діяльності університетів, і критеріїв, за якими надається статус дослідницького університету, значною мірою збігаються;
- державна атестація університетів у частині наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності має проводитися раз на п'ять років, тоді як встановлення відповідності діяльності дослідницького ЗВО визначеним критеріям для підтвердження чи позбавлення його такого статусу здійснюється, згідно із Законом України “Про вищу освіту”, раз на сім років. Така щільна періодичність підготовки і подання дослідницькими університетами документів для атестації та підтвердження свого статусу буде надмірним адміністративним навантаженням на них;
- Законом України “Про вищу освіту” передбачено, що дослідницькі університети мають право отримувати базове фінансування на науку в обсязі не менше 25 % коштів, що передбачаються на їх утримання. Проте розподіл базового фінансування на науку між дослідницькими університетами за результатами атестації і рейтингування може не відповідати цим вимогам;
- деякі положення ст. 30 Закону України “Про вищу освіту”, котрі стосуються особливих прав дослідницьких університетів (встановлювати нормативи чисельності осіб, які навчаються, на одну

посаду науково-педагогічного та наукового працівника; самостійно визначати статті та обсяги витрат власних надходжень; самостійно формувати і затверджувати штатний розпис науково-педагогічних, наукових, педагогічних та інших працівників), не можуть бути лише їхніми привілеями.

Крім того, неправомірно називати фінансування, яке надається лише одній категорії університетів – дослідницьким – базовим. За визначенням, базовим (інституційним) можна вважати фінансування, яке надається, по-перше, всім установам на їх утримання, без безпосереднього відбору проектів чи програм, що мають бути виконані; по-друге, з огляду на загальну оцінку чисельності персоналу та рівень витрат у попередньому бюджетному періоді¹, а не за результатами державної атестації та складання рейтингу університетів за рівнем наукової роботи (фактично на конкурсних засадах). За результатами атестації може визначатися частина базового фінансування, а не весь його обсяг. Ще одним аргументом проти прийняття такого фінансування як базового є те, що перерозподіляти його в межах університету передбачається за результатами ще одного конкурсу – конкурсу наукових проектів. Фактично має йтися не про запровадження базового фінансування науки в дослідницьких університетах, а про державну підтримку шляхом надання субсидій на науку університетам, котрі зайняли перші позиції в рейтингу (увійшли до категорії “А” за результатами державної атестації).

Отже, на нашу думку, за відсутності достатніх фінансових ресурсів для забезпечення базового фінансування університетської науки найприйнятнішими формами її державної підтримки мають бути: субсидії на розвиток науки (на НДДКР) університетам, котрі посіли перші місця в рейтингу (увійшли до категорії “А”) за результатами державної атестації ЗВО; конкурсне фінансування наукових проектів, що проводиться МОН України; грантове фінансування наукових проектів із Національного фонду досліджень та фінансування за рахунок коштів державних науково-технічних програм, програми підтримки проектів молодих учених тощо.

Розподіл субсидій на розвиток науки між університетами, котрі посіли перші місця в рейтингу за результатами державної атестації ЗВО, відбу-

¹ Modes of Public Funding of Research and Development: Towards Internationally Comparable Indicators. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*. 2012/04. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k98ssns1gzsen.pdf?expires=1511170250&id=id&accname=guest&checksum=954CAB3CDD08284A7B7980CBE4AEB4DF>.

ватиметься відповідно до їхнього місця, а їх обсяг залежатиме як від цього місця, так і від суми субсидіального фонду, котрий визначатиметься в межах середньострокового бюджетного планування на три роки з розбиттям за роками, затверджуватиметься в державному бюджеті окремим рядком і спрямовуватиметься на виплату субсидій на науку.

3.3.2. Фінансування наукових установ системи Міністерства освіти і науки України і Національної академії наук України

На відміну від університетів, державне фінансування всіх науково-дослідних інститутів (і системи МОН, і академічних) має відбуватися згідно з двома моделями: як інституційне (базове) і проектне (конкурсне) фінансування. Саме так фінансується наука в усіх країнах ЄС, причому в більшості з них основна частка фінансових ресурсів виділяється через систему інституційного фінансування. Зокрема, за даними Євростату, у формі інституційного фінансування спрямовується 64 % державних асигнувань для проведення публічних досліджень у Німеччині, 93 % у Франції, 73 % в Австрії, 71 % у Нідерландах тощо¹. Втім, після істотного скорочення державних бюджетів на дослідження і розробки внаслідок фінансової кризи 2008 р. у більшості країн спостерігається зростання проектного фінансування. Найпомітнішим таке зростання є в Ірландії та Польщі. Великобританія, Польща, Бельгія, Чехія, Естонія та Ірландія – країни Європи з найбільшою часткою (понад 50 %) фінансування проектів у загальній сумі державної фінансової підтримки досліджень і розробок². Розвиток цієї тенденції зумовлений переконанням, що посилення конкурентних механізмів розподілу має сприяти покращанню результатів досліджень та ефективнішому використанню ресурсів шляхом відбору провідних дослідницьких груп, просування конкретних тем і сфер досліджень, конкуренції та співпраці між групами. Упродовж 2000–2014 рр. частка проектного фінансування в загальній сумі фінансування досліджень і розробок зменшилася тільки в Німеччині, Данії, Угорщині, Румунії, Словенії, Ізраїлі, Ліхтенштейні та на Мальті й Кіпрі³.

¹ *Jonkers K., Zacharewicz T.* Research Performance Based Funding Systems: A Comparative Assessment. European Union, 2016. P. 60–61. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/9514/download?token=-8JG6aKx>.

² *Benedetto L.* Analysis of National Public Research Funding (PREF). Final Report. Publications Office of the European Union. Handbook for Data Collection and indicators production. JRC Technical report. 2017. URL: https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/11246/download?token=_PuudgGN.

³ Ibid.

Нагадаємо, що інституційне фінансування – це фінансування, котре надається для забезпечення поточної діяльності дослідницької організації в цілому, як правило, воно не призначене для підтримки окремих напрямів діяльності чи організаційних підрозділів. Традиційно таке фінансування надається у формі блок-грантів, що пов'язано з правом організації самостійно здійснювати його внутрішній розподіл. Інституційне фінансування має на меті створити умови для стабільної дослідницької діяльності організації; воно є відправною точкою для залучення коштів з інших джерел та забезпечує певний ступінь автономії у виборі тем досліджень. Його недолік полягає в тому, що воно не стимулює дослідників до підвищення якості та продуктивності своєї діяльності, котрі є передумовою участі організації в конкуренції за інші види фінансування. Отже, інституційне фінансування менше орієнтоване на результативність, ніж проектне.

Проектне фінансування, на відміну від інституційного, надається групі або індивідууму для виконання конкретного науково-дослідного проекту, обмеженого за масштабом, бюджетом та часом. Таким чином, його основними характеристиками є такі: а) кошти належать безпосередньо дослідницьким групам, а не організаціям у цілому; б) обсяг і тривалість підтримуваних досліджень обмежені; в) кошти на виконання проекту передаються від організації (агенції), котрій держава делегувала повноваження розподіляти фінансування, до кінцевих бенефіціарів (дослідницьких груп); г) фінансування виділяється через конкурсну процедуру. До несприятливих наслідків цього виду фінансування можна віднести обмежений термін його надання, що може вплинути на вибір тем досліджень, посилення гендерних диспропорцій¹ та упередженість щодо залучення молодих вчених під час процедур відбору виконавців².

Інституційне фінансування може розподілятися на історичній основі (виходячи із сум фінансування в попередні роки); на підставі перего-

¹ Сучасне становище жінок в академічній науці США і Європи, де, здавалося б, гендерні дисбаланси мають бути найменшими, свідчить, що гендерна політика та соціальні реалії, в яких живуть і працюють жінки-науковці, характеризуються ще багатьма проблемами. З одного боку, неспростовним є факт, що вони досягли незаперечних успіхів на нижчих академічних сходинах – магістерських. З другого боку, диспаритет зростає на вищих рівнях академічної ієрархії та в науково-адміністративних посадах (декани, ректори, директори та ін.). Те саме спостерігається і в оплаті їхньої праці.

² OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014 / OECD. Paris. URL: <http://ifuturo.org/documentacion/Science%20Technology%20and%20Industry%20Outlook%202014.pdf/>

ворів (між спонсором та бенефіціаром щодо обсягів фінансування); за формулою; за конкурсною пропозицією (передбачає вибір бенефіціара за попередніми оцінками очікуваної ефективності (результативності)).

Станом на 2014 р. за часткою фінансування, орієнтованого на результат (ex-post), у загальній сумі інституційного фінансування, можна виокремити такі групи країн ЄС:

- країни, де більша частина інституційного фінансування (до 90 %), розподіляється без орієнтації на результативність (Австрія, Італія, Данія, Німеччина, Франція);
- країни з помірною орієнтацією на результативність (Чехія, Фінляндія, Швеція – до 20 %, Нідерланди – до 30 % інституційного фінансування);
- країни з високим рівнем орієнтації на розподіл фінансування за показниками результативності (Португалія – близько 60 %, Польща – близько 50, Великобританія – понад 35 % інституційного фінансування)¹.

За часткою фінансування, орієнтованого на результат (розподіляється як за формулою, так і за конкурентною пропозицією – ex-post і ex-ante), у загальній сумі публічного фінансування ДіР чотири країни демонструють істотну орієнтацію на розподіл фінансування за показниками результативності – понад 60–80 % загальної суми витрат на ДіР (Великобританія, Польща, Чехія та Португалія). Інші чотири країни (Австрія, Данія, Франція, Італія) менш орієнтовані на розподіл на основі результатів (менше 40 % загальної суми державного фінансування ДіР)².

Розподіл державного фінансування ДіР, як правило, здійснюють міністерства та наукові ради. Останні, незважаючи на те, що є державними організаціями, мають значну автономію та можливість маневрувати при розробленні та управлінні інструментами фінансування. Наукові ради зазвичай відіграють помітну роль у країнах із розвинутим проектним фінансуванням. Проте в деяких країнах вони відповідають і за розподіл інституційного фінансування. Існує лише кілька країн (Словенія, Португалія та Румунія), де дослідницькі ради справляють вирішальний вплив на розподіл усього фінансування ДіР. У більшості країн вони управляють розподілом проектного фінансування, тоді як міністерства в ньому

¹ *Benedetto L. Analysis of National Public Research Funding (PREF). Final Report. Publications Office of the European Union. Handbook for Data Collection and indicators production. JRC Technical report. 2017. URL: https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/11246/download?token=_PuudgGN.*

² Ibid.

або не беруть участі, або вона є обмеженою. До країн, де міністерства продовжують відігравати головну роль у розподілі державного фінансування ДіР, належать ті, в яких національна модель залишається надто централізованою, серед них Греція, Хорватія, Італія та Іспанія¹.

Питання розподілу інституційного (базового) фінансування між науково-дослідними установами в європейських країнах детальніше розглянемо на прикладі Норвегії². Особливістю науки в цій країні є те, що науково-дослідні інститути (НДІ) – це ключовий компонент дослідницької та інноваційної системи. За кількістю установ сектор норвезьких НДІ є великим порівняно з багатьма іншими країнами, а також дуже різноманітним. Держава щороку надає основне фінансування 51 НДІ. Управління загальнодержавним фондом їх фінансування здійснює Науково-дослідна рада. Вона відповідає також за стратегічне планування сектору НДІ. Майже половина фінансування, що виділяється Радою, і одна третина загального фінансування державних ДіР спрямовується в НДІ. Таким чином, сектор інститутів, який ефективно функціонує, має важливе значення для досягнення цілей дослідницької політики в Норвегії та відіграє вирішальну роль у певних її галузях.

Інституційне фінансування НДІ складається з двох частин – фіксованої суми та суми, котра визначається результативністю. Частка фінансування, яка базується на показниках результативності, не однакова для різних інститутів. Наукова рада рекомендує збільшити її до 10 % загальної суми інституційного фінансування для всіх наукових установ з метою зміцнення системи стимулів у межах такого фінансування. Частка інституційного фінансування, котра залежить від результативності, обчислюється на основі таких чотирьох показників:

- доходи від досліджень, замовлених на національному рівні;
- наукові публікації;
- доходи з міжнародних джерел;
- кількість отриманих ступенів докторів філософії (PhD).

¹ *Benedetto L.* Analysis of National Public Research Funding (PREF). Final Report. Publications Office of the European Union. Handbook for Data Collection and indicators production. JRC Technical report. 2017. URL: https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/11246/download?token=_PuudgGN.

² Key figures for the Research Council. URL: https://www.forskingsradet.no/en/Key_figures_for_the_Research_Council/1254021049089; Research institutes: New minimum basic funding requirements in Norwegian. URL: https://www.forskingsradet.no/en/Newsarticle/New_minimum_basic_funding_requirements/1253997465794/p1177315753918.

Науково-дослідна рада встановлює вимоги, яким мають відповідати НДІ для отримання інституційного фінансування, зокрема:

- проведення досліджень, які цікавлять норвезьку торгівлю та промисловість, державну адміністрацію або суспільство в цілому;
- наявність відповідних наукових та професійних компетенцій, підтверджених науковими публікаціями;
- провадження на достатньому рівні наукової діяльності;
- участь у відкритому конкурсі на фінансування досліджень із національних і міжнародних джерел;
- відмова від виплати дивідендів або надання інших прямих чи непрямих вигід власнику чи іншим зацікавленим сторонам.

Крім того, Науково-дослідна рада встановлює мінімальні числові критерії дотримання основних вимог, які ґрунтуються на ключових показниках, щодо яких щорічно звітують всі науково-дослідні установи:

- надходження від здійснених (на замовлення) наукових досліджень на національному та міжнародному рівнях повинні становити принаймні 25 % загального обсягу надходжень від ДіР;
- наукові публікації, оцінювані з урахуванням публікаційної позиції (балів) науковця за академічний рік, мають дорівнювати принаймні одній третині від середнього показника по інститутах;
- НДІ повинен використовувати науковий персонал чисельністю як мінімум 20 осіб протягом року;
- надходження дослідницького інституту із джерел фінансування, таких як Рада з досліджень та ЄС, мають становити щонайменше 10 % загальних надходжень на ДіР.

На додаток до виконання кількісних критеріїв, інститути повинні пройти оцінку, засновану на загальних критеріях дослідницької політики. Мета оцінок – отримати уявлення про ефективність діяльності інститутів та виявити можливості вдосконалення їхньої дослідницької діяльності. Оцінка проводиться за такими напрямками:

- якість, релевантність, ефективність, гнучкість і розвиток компетенцій;
- співпраця, розподіл завдань та інтернаціоналізація;
- лідерство, управління, організація й фінанси;
- оцінка замовниками виконання інститутами наукових досліджень.

За результатами оцінок Науково-дослідна рада приймає рішення про можливість отримання НДІ базового державного фінансування, а також його подальшого функціонування як незалежного економічного суб'єкта чи необхідність об'єднання з іншими установами. Рекоменда-

ція Ради буде направлена до міністерства, відповідального за інститут. Якщо міністерство затвердить заявку та погодиться надати базові кошти, розподіл відобразатиметься в державному бюджеті. Якщо Рада визнає, що інститут не задовольняє вимог після щорічного огляду ключових показників, буде запропоновано підготувати план дій стосовно його реорганізації. Проте будь-яка рекомендація Науково-дослідної ради про припинення участі інституту в базовій схемі фінансування буде виконана лише через два роки. Це дасть інституту час, аби привести свою діяльність до рівня, що відповідає вимогам.

Отже, зазначене дає змогу зробити такі попередні висновки:

1. Інституційне фінансування є загальною практикою фінансування ДіР в усіх європейських та інших країнах світу, що свідчить про безпідставність окремих пропозицій відмовитися від нього в Україні на користь проектного фінансування.

2. Інституційне фінансування може розподілятися між окремими науковими установами як на конкурентних (формульне й орієнтоване на очікувані результати фінансування), так і неконкурентних (історичне та на основі переговорів) засадах. У більшості європейських країн наразі переважають неконкурентні форми розподілу, проте зростає значення розподілу державного фінансування ДіР, орієнтованого на результати діяльності.

Згідно із Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, бюджетне фінансування науки також має здійснюватися за двома моделями: 1) базове фінансування основної діяльності державних наукових установ та наукових досліджень університетів, академій, інститутів; 2) фінансування виконання окремих наукових і науково-технічних програм, проектів та надання грантів. Останнє має базуватись на договірних засадах, передбачає проведення конкурсного відбору за результатами наукової і науково-технічної експертизи або процедури закупівлі відповідно до законодавства, тому є конкурсним фінансуванням. При цьому встановлено, що конкурсне фінансування проектів через Національний фонд досліджень України має щороку збільшуватись, проте не за рахунок зменшення базового, котре має надаватися на рівні, не нижчому від наявного, з урахуванням щорічного індексу інфляції.

Законом визначено також напрями використання коштів базового фінансування основної діяльності державних наукових установ:

- проведення фундаментальних наукових досліджень;
- підтримка найважливіших для держави напрямів прикладних наукових досліджень і науково-технічних розробок, зокрема в інтересах національної безпеки та оборони;

- розвиток інфраструктури наукової і науково-технічної діяльності¹;
- розвиток матеріально-технічної бази для провадження наукової і науково-технічної діяльності;
- збереження та розвиток наукових об'єктів, що становлять національне надбання;
- підготовка наукових кадрів;
- розроблення наукових засад державної політики у відповідних сферах та наукового забезпечення виконання завдань і функцій, покладених на органи виконавчої влади;
- забезпечення доступу до науково-технічної інформації та наукової літератури на всіх видах носіїв².

Базове (інституційне) фінансування наукових установ в Україні наразі здійснюється згідно з історичним підходом. Передумовою переведення його частини на конкурентні засади може стати оцінювання ефективності діяльності наукових установ НАН України. Відповідно до Методики такого оцінювання, метою її розроблення є, у тому числі, “стимулювання науково-дослідної та інноваційної діяльності; прийняття обґрунтованих управлінських, організаційних та фінансових рішень”³. Зокрема, за результатами оцінювання діяльності установ Академії можуть бути обрані такі сценарії їхньої подальшої діяльності:

- продовжити фінансування установи в попередньому обсязі;
- продовжити фінансування, однак установа має подати доповідь про виконання рекомендацій до визначеної дати;
- продовжити фінансування та запланувати наступне позачергове оцінювання установи раніше усталеного п'ятирічного періоду;
- зменшити фінансування;
- реорганізувати або ліквідувати установу;
- збільшити фінансування установи з огляду на особливу перспективність і значимість її досліджень.

¹ Як правило, базове фінансування надається не на розвиток інфраструктури, матеріально-технічної бази, наукових об'єктів, а на їх утримання в належному стані, що свідчить про необхідність коригування формулювання напрямів використання коштів базового фінансування основної діяльності державних наукових установ у Законі.

² Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-19/page5.

³ Методика оцінювання ефективності діяльності наукових установ Національної академії наук України : затв. постановою Президії НАН України від 15.03.2017 № 75. URL: <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-170315-75-1.pdf>.

Проте, на нашу думку, оцінювання діяльності установ НАН України має стати підґрунтям для удосконалення їх базового фінансування відповідно до тих тенденцій, котрі набули розвитку в країнах ЄС, зокрема, виділення в його складі двох частин – фіксованої і змінної, котра визначатиметься за результатами діяльності, встановленими під час оцінювання. Для початку розподіл базового фінансування на фіксовану і змінну частини може бути встановлений на рівні 90 : 10. Поступово змінна частина може бути збільшена до 30 %. Щодо загального обсягу базового фінансування, то щорічно він має збільшуватись як мінімум на індекс інфляції та коефіцієнт зростання соціальних стандартів. За наявності фінансових можливостей може бути реалізований також інший сценарій: встановлення фіксованої частини на рівні, не нижчому за теперішній обсяг базового фінансування, й розподіл за результативністю приросту базового фінансування науки.

Основним питанням є те, як має визначатися (розподілятися) змінна частина базового фінансування наукових установ. На нашу думку, найдоцільніше запровадити її визначення (розподіл) за формулою, в основу якої має бути покладена невелика кількість показників.

- До показників, котрі повинні враховуватися у формулі, варто віднести:
- частку коштів, отриманих як фінансування державних науково-технічних та інших цільових програм наукових досліджень у загальному фінансовому забезпеченні установи;
 - частку коштів, залучених від третіх осіб (фізичних, юридичних) на потреби досліджень, надання консультативних послуг, експертних оцінок та висновків на договірних засадах, інших послуг, у загальному фінансовому забезпеченні установи;
 - частку коштів, залучених від міжнародних і зарубіжних організацій, у загальному фінансовому забезпеченні установи;
 - публікаційну активність: індекс цитування публікацій науковців установи;
 - частку надходжень від створення та комерціалізації об'єктів права інтелектуальної власності в загальній сумі надходжень установи.

Участь у розподілі змінної частини базового фінансування наукових установ НАН України можуть брати лише ті установи, які за наслідками оцінювання віднесено до категорій “А” (установа, що має вагомні наукові й практичні результати широкого національного і міжнародного значення) і “Б” (установа, котра має вагомні результати для забезпечення розвитку науки і практики відповідної галузі та дає необхідні для України результати). Щодо установ, віднесених до категорій “В” (установа,

яка працює на рівні, нижчому за середній національний) і “Г” (установа, що не має вагомих результатів), то потрібно приймати рішення, після надання їм дворічного терміну для виправлення показників своєї діяльності, про їх реструктуризацію чи ліквідацію.

Розподіл змінної частини базового фінансування установ НАН України за формулою дасть змогу забезпечити диференційований підхід до фінансування установ, що мають різні результати діяльності, тоді як рекомендації, котрі робляться за наслідками оцінювання ефективності діяльності наукових установ НАН України, мають загальний характер, створюючи підґрунтя для зрівняльного підходу до їх фінансування. Зокрема, згідно зі Звітом і рекомендаціями Постійної комісії НАН України з оцінювання ефективності діяльності установ НАН України, з 13 наукових установ, на яких проводили апробацію Методики оцінювання ефективності діяльності наукових установ НАН України, 8 були віднесені до категорії “А” і 3 – до категорії “Б”. Щодо всіх цих 11 установ було прийнято рішення “збільшити бюджетне фінансування”. Проте відкритим залишилося питання, на скільки має зрости фінансування для кожної з установ. Звіт не містить відповіді на нього, оскільки не передбачено механізму його вирішення.

Проектне фінансування науки в Україні, як і в багатьох європейських країнах, має здійснюватися через нову інституцію – Національний фонд досліджень (далі – Фонд). Причому частка коштів, що перерозподілятиметься через Фонд, має щорічно збільшуватись. Але він “повинен не перекреслити, а органічно доповнити наявні канали фінансування через НАН і галузеві академії, окремі міністерства, створивши насамперед такі механізми підтримки, які вкрай потрібні, але яких сьогодні в Україні немає”¹.

Зважаючи на це висловлювання, можна зробити висновок, що конкурсне фінансування наукових проектів планується здійснювати не лише через Національний фонд досліджень, а й через перелічені канали – НАН України та галузеві академії, міністерства. Спочатку (на етапі становлення Фонду як нової інституції) такий підхід, очевидно, є виправданим. Проте в перспективі розподіл всього конкурсного фінансування науки, на нашу думку, має здійснюватися лише через Фонд. Для цього він має зарекомендувати себе як інституція, здатна забезпечити проведення високоякісної експертизи наукових проектів та використання фі-

¹ Стріха М., Гриневиц Л. Українська наука в європейському “дзеркалі”: необхідна післямова. *Дзеркало тижня*. 2017. № 1. URL: <https://dt.ua/SCIENCE/ukrayinska-nauka-v-yevropeyskomu-dzerkali-neobhidna-pislyamova-.html>.

нансових ресурсів згідно з найкращими світовими стандартами прозорості. Розпорошувати обмежені фінансові ресурси, призначені для конкурсного фінансування наукових проєктів, у різних інституціях, на нашу думку, недоречно. Це не лише породжує шкідливу конкуренцію, від якої не виграє справа, а й вимагає відповіді на питання, за яким принципом розподіляти ресурси між цими інституціями. Навряд чи їх розподіл може бути науково обґрунтованим і позбавленим впливу суб'єктивного чинника.

Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність” (п. 6 ст. 49) встановлено, що підтримка проєктів із Національного фонду досліджень України здійснюватиметься у формі грантів. Надаватимуться такі види грантової підтримки, як індивідуальний, колективний, інституційний гранти. При цьому варто звернути увагу на те, що перераховуючи види грантової підтримки, Закон не містить визначення кожного з них. Однак, якщо відсутність визначень понять “індивідуальний грант” і “колективний грант” не створює суттєвих незручностей через їх очевидність (індивідуальний – грант, що надається індивідуальному досліднику, колективний – грант, котрий надається групі (колективу) дослідників), то невизначеність щодо інституційних одиниць, яким передбачається надавати гранти, видається невиправданою. Тим більше, що з досвіду використання грантів у розвинутих країнах відомо, що більшість їх спрямовується окремим дослідникам або їх групам. Проте частина грантів, зокрема в США, надається дослідницьким центрам, у тому числі для підтримки роботи унікального наукового обладнання та засобів обслуговування в центрах колективного користування, які необхідні науковцям та інженерам, але є надто дорогими для невеликих дослідницьких груп або окремих дослідників¹.

Також Законом визначено напрями грантової підтримки з Національного фонду досліджень України. Серед них:

- 1) виконання наукових досліджень і розробок;
- 2) розвиток матеріально-технічної бази наукових досліджень і розробок високого рівня;
- 3) розвиток наукової співпраці, у тому числі наукова мобільність, організація, проведення й участь у конференціях, симпозіумах, спільні дослідження університетів та наукових установ тощо;

¹ Сбруєв М. Г. Технології грантового супроводу науково-дослідних проєктів в університетах США. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2015. № 3 (47). С. 145.

- 4) наукове стажування наукових працівників, аспірантів і докторантів, зокрема за кордоном;
- 5) створення, функціонування та розвиток дослідницької інфраструктури;
- 6) трансфер знань і їх поширення;
- 7) підтримка проектів молодих учених;
- 8) підтримка діяльності, спрямованої на залучення учнівської молоді до наукової та науково-технічної діяльності;
- 9) популяризація науки;
- 10) інші напрями, погоджені наглядовою радою Національного фонду досліджень України.

Ці напрями Національний фонд досліджень опануватиме поступово, що пов'язано як з відповідним нарощенням фінансових ресурсів, якими розпоряджатиметься Фонд, так і з необхідністю накопичення досвіду розпорядження ними. За словами Міністра освіти і науки України Л. Гриневич та її заступника М. Стріхи, на першому етапі (середньострокова перспектива) головними напрямками діяльності Фонду, згідно з Оперативним планом, підготовленим спільно МОН, НАН України, галузевими академіями та університетами, мають стати: допомога “центрам досконалості” (дослідницькі університети, національні наукові центри, ключові лабораторії); сприяння фундаментальній науці найвищого світового рівня; підтримка академічної мобільності й популяризації науки. Наступним етапом має стати співфінансування Фондом спільно з бізнесом пріоритетних прикладних досліджень і розробок. “Лише після того, як Національний фонд досліджень ефективно опанує ці напрями, доцільно буде говорити про передачу йому інших програм, що їх сьогодні фінансують НАН України, національні галузеві академії наук, міністерства та відомства”¹.

Проте щодо пріоритетних напрямів фінансової допомоги Фонду є й інші думки. Зокрема, А. Ємець у своєму виступі на першому засіданні Національної ради України з питань розвитку науки і технологій наголосила, що основними векторами грантової підтримки Фонду мають стати: розвиток матеріально-технічної бази наукових досліджень (тобто покращання дослідницької інфраструктури); розвиток науково-технічних розробок високого рівня (*excellence research*); розбудова міжнародної наукової співпраці (у тому числі програм наукової мобільності);

¹ Стріха М., Гриневич Л. Українська наука в європейському “дзеркалі”: необхідна післямова. *Дзеркало тижня*. 2017. № 1. URL: <https://dt.ua/SCIENCE/ukrayinska-nauka-v-yevropeyskomu-dzerkali-neobhidna-pislyamova-.html>.

розширення можливостей наукового стажування вчених (зокрема молодих) за кордоном; трансфер знань та їх поширення у суспільстві; підтримка проектів молодих учених як запорука подальшого розвитку науки й припинення відпливу наукових кадрів з України¹.

Натомість заступник голови Наукового комітету Національної ради з питань розвитку науки і технологій О. Колежук заявляє, що кошти Національного фонду досліджень планується спрямовувати переважно на реалізацію проектів молодих вчених². На нашу думку, на першому етапі діяльності Фонду це більш актуальний і реалістичний пріоритет, ніж визначені в Оперативному плані, оскільки для їх виконання необхідні істотні фінансові ресурси, які в найближчій перспективі Україна навряд чи матиме. Поки що немає серйозних підстав сподіватися на проривні зміни у сфері фінансування вітчизняної науки. Зокрема, видатки на бюджетну програму МОН “Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами та державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка преси, розвитку наукової інфраструктури, наукових об’єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності Державного фонду фундаментальних досліджень” у бюджетному запиті на 2020 р. визначені в сумі 1029,0 млн грн, що лише на 99,6 млн більше, ніж заплановані видатки на 2018 р.³ За відсутності фінансової підтримки всі плани щодо реформування фінансування науки залишаться невиконаними.

Згідно із Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність” (ст. 49), Національний фонд досліджень України формується за рахунок:

- коштів державного бюджету;
- добровільних внесків юридичних і фізичних осіб, у тому числі нерезидентів України;
- інших джерел, не заборонених законодавством України.

¹ Перше засідання Національної ради України з питань розвитку науки і технологій: підсумки. URL: <http://www.nas.gov.ua/UA/Messages/news/Pages/View.aspx?MessageID=3711>.

² На фінансування Нацфонду досліджень має йти 40% всього бюджету на науку, – заступник голови Наукового комітету Колежук. URL: https://ua.censor.net.ua/news/3067956/na_finsanuvannya_natsfondonu_doslidjen_maye_yity_40_vsoغو_byudjetu_na_nauku_zastupnyk_golovy_naukovogo.

³ Інформаційна довідка щодо фінансування Міністерства освіти і науки України / Financial and economic analysis office in the VRU. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/31_10_2017_%D0%9Cin_osv_publication-4.pdf.

Щоб грантова підтримка науки Фондом була ваговою, у ньому повинні акумулюватися достатні фінансові ресурси. Думки щодо їх обсягу не збігаються: від 10–15 % коштів, призначених для фінансування НДДКР (для початку), причому це мають бути додаткові кошти, а не вилучені з базового фінансування, яке й так є недостатнім¹, – до 40 % всього бюджету на науку².

Проте питання стосовно того, де взяти такі кошти, залишається відкритим. Л. Гриневич і М. Стріха пропонують спрямувати в бюджет Фонду частину українського внеску до програми “Горизонт-2020”, яку Єврокомісія поверне нам як технічну допомогу³. Крім того, необхідно шукати шляхи стимулювання залучення добровільних внесків юридичних і фізичних осіб до бюджету Фонду. Для юридичних осіб інструментом такого стимулювання може бути знижка на НДДКР із податку на прибуток підприємств (включення внесків до Фонду в об’єкт такої знижки) або збільшення порогової величини суми коштів чи вартості товарів, виконаних робіт, наданих послуг, безоплатно перерахованих (переданих) протягом звітного (податкового) року неприбутковим організаціям, перевищення якого веде до збільшення фінансового результату податкового (звітного) періоду. Нині ця сума становить понад 4 % оподаткованого прибутку попереднього звітного року. Тобто Податковий кодекс України дозволяє не враховувати під час розрахунку об’єкта оподаткування витрати на допомогу неприбутковим організаціям лише в розмірі, що не перевищує 4 % прибутку підприємства, котре займається благодійною діяльністю.

Інструментом стимулювання благодійної діяльності фізичних осіб може бути збільшення суми коштів, наданих як благодійна допомога, котрі дозволяється включати до податкової знижки з податку на доходи. Наразі в Україні сума пожертвувань або благодійних внесків неприбутковим організаціям, дозволених до включення до податкової зниж-

¹ Попович О. Так що ж треба реформувати в науково-технологічній сфері України? 2017. 27 листоп. URL: <https://commons.com.ua/uk/tak-sho-zh-treba-reformuvati-v-naukovo-tehnologichnij-sferi-ukrayini/>.

² На фінансування Нацфонду досліджень має йти 40% всього бюджету на науку, – заступник голови Наукового комітету Колежук. URL: https://ua.censor.net.ua/news/3067956/na_finansuvannya_natsfonderu_doslidjen_maye_yity_40_vsoغو_budjetu_na_nauku_zastupnyk_golovy_naukovogo.

³ Стріха М., Гриневич Л. Українська наука в європейському “дзеркалі”: необхідна післямова. *Дзеркало тижня*. 2017. № 1. URL: <https://dt.ua/SCIENCE/ukrayinska-nauka-v-yevropeyskomu-dzerkali-neobhidna-pislyamova-.html>.

ки, не може перевищувати 4 % від суми загального оподаткованого доходу фізичної особи за звітний рік (пп. 166.3.2 ст. 166 ПКУ). У багатьох країнах ЄС ця пільга є значно більшою (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Пільги з ПДФО щодо здійснених фізичними особами благодійних внесків у деяких країнах ЄС станом на 2018 р.

Країна	Вид податкової пільги	Джерело інформації
Чехія	Податкова знижка. Благодійні внески, здійснювані фізичною особою на користь певних організацій або окремих фізичних осіб з метою фінансування науки, освіти, культури тощо, підлягають вирахуванню в розмірі не більше 15 % податкової бази, водночас загальна величина внеску має становити не менше 2 % податкової бази або не менше 1000 чеських крон	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/Czech-Republic-Individual-Deductions
Фінляндія	Податкова знижка. Фізичним особам дозволяється вираховувати грошові пожертвування в розмірі мінімум 850 євро і максимум 500 000 євро з трудового доходу, якщо метою дарування є розвиток науки або мистецтва. Задля отримання права на вирахування пожертвування має здійснюватися на користь університету з державним фінансуванням, який розташований у Європейському економічному просторі. Метою цієї норми є сприяння приватному фінансуванню університетів	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/Finland-Individual-Deductions
Данія	Податкова знижка. Благодійні внески, здійснені фізичними особами на користь деяких зареєстрованих благодійних організацій, фондів, установ тощо, підлягають вирахуванню під час визначення оподаткованого доходу. Максимальна сума, що підлягає вирахуванню на рік, становить 15 900 дол. США (у 2018 р.), незалежно від того, яким чином розподілені ці внески між різними фондами. Вказані фонди повинні надавати податковим органам звітність про щорічні пожертвування	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/Denmark-Individual-Deductions
Німеччина	Податкова знижка. Благодійні внески до німецьких благодійних організацій та окремих міжнародних благодійних організацій вираховуються в розмірі до 20 % від скоригованого валового доходу	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/Germany-Individual-Deductions
Болгарія	Податкова знижка. Благодійні внески на користь певних організацій вираховується в межах встановлених лімітів (загальна сума пожертвувань не може перевищувати 65 % загальної річної оподаткованої бази фізичної особи)	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/Bulgaria-Individual-Deductions
Польща	Податкова знижка. Здійснені благодійні внески можуть вираховуватися з валового доходу залежно від численних умов, утім їх сума не має перевищувати 6 % оподаткованого доходу	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/Poland-Individual-Deductions

Країна	Вид податкової пільги	Джерело інформації
Латвія	Податкова знижка. Резиденти можуть вирахувати з оподаткованого доходу такі витрати: витрати на освіту та медичні послуги (включаючи послуги стоматології та планові операції), благодійні внески державним благодійним організаціям і благодійні внески політичним партіям у розмірі до 50 % річного оподаткованого доходу таких осіб, утім сума зазначених внесків не може перевищувати 600 євро на рік у розрахунку на кожного члена сім'ї	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/Latvia-Individual-Deductions
Греція	Податкова знижка. Максимальна сума вирахування щодо здійснених благодійних внесків становить 5 % загального річного оподаткованого доходу	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/Greece-Individual-Deductions
Австрія	Податкова знижка. Благодійні внески до певних установ підлягають вирахуванню, втім максимальна сума такого вирахування не повинна перевищувати 10 % оподаткованого доходу поточного року	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/Austria-Individual-Deductions
Португалія	Податковий кредит (зменшується сума податку, сплачуваного податковими резидентами). Становить 25 % суми пожертвувань (благодійних внесків) центральним, регіональним або місцевим адміністративним установам та фондам без жодних обмежень, утім у разі надання пожертвувань іншим суб'єктам господарювання розмір податкового кредиту є обмеженим і має дорівнювати не більше ніж 15 %	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/Portugal-Individual-Other-tax-credits-and-incentives
Іспанія	Податковий кредит: у розмірі до 10 % суми благодійних внесків, здійснених на користь зареєстрованих фондів, а також благодійних організацій; за певних умов, визначених законодавством, податковий кредит може становити від 30 до 75 % суми благодійних внесків. Збільшені ставки застосовуються для певних пожертвувань, здійснених однієї і тій самій благодійній організації, якщо сума таких внесків за цей рік перевищує суму внесків, здійснених за попередні два роки	URL: https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2011/12/spain-income-tax.html
Франція	Податковий кредит. Щодо благодійних внесків, здійснених на користь благодійних, освітніх, наукових, соціальних, релігійних, політичних чи культурних організацій, неприбуткових організацій, визнаних суспільно корисними тощо, передбачено надання податкового кредиту в розмірі до 66 % фактичних внесків	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/JDCN-89HSD2
Італія	Податкова знижка. Благодійні внески до деяких релігійних організацій можуть вираховуватись із оподаткованого доходу в розмірі до 1032,91 євро (на одного платника податків)	URL: http://taxsummaries.pwc.com/ID/Italy-Individual-Deductions

У Верховній Раді України зареєстровано законопроект, яким передбачається підвищити суму пільги й з податку на прибуток підприємств, і з податку на доходи фізичних осіб з 4 до 10 % суми загального оподаткованого доходу/прибутку¹. Питання щодо величини податкової пільги може обговорюватися, проте ідея її збільшення, на нашу думку, є продуктивною за умови посилення вимог до звітності неприбуткових організацій щодо використання благодійної допомоги.

Підсумовуючи, можна зробити такі висновки.

1. Незважаючи на те, що Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність” передбачено збільшення фінансування науки з усіх джерел до 2025 р. до 3 % ВВП, а за рахунок державного бюджету – до 1,7 %, за рівня її фінансування у 2017 р. в обсязі 0,45 % ВВП, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету 0,13 %, підстав розраховувати на вагоме зростання фінансових ресурсів на розвиток науки в найближчій і середньостроковій перспективі немає. Відтак реформа фінансування науки має передбачати їх концентрацію в установах, які досягли найвищих наукових результатів.

2. Аналіз європейського досвіду державного фінансування науки показав, що таке фінансування здійснюється у двох основних формах: інституційне (базове) і проектне, причому в більшості країн переважає інституційне фінансування. У свою чергу, останнє може розподілятися між окремими науковими установами як на конкурентних (формульне й орієнтоване на очікувані результати фінансування), так і неконкурентних (історичне та на основі переговорів) засадах. У більшості європейських країн наразі поширені неконкурентні форми розподілу, проте зростає значення розподілу державного фінансування ДіР, орієнтованого на результати діяльності.

3. В Україні наразі не застосовується базове державне фінансування університетської науки (за винятком Київського національного університету імені Тараса Шевченка і Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського”), а базове фінансування академічної науки здійснюється з використанням історичного методу (з урахуванням витрат на утримання установи в попередньому році) і є вкрай недостатнім. Зокрема, фінансування внутрішніх витрат на виконання наукових досліджень і розробок з усіх джерел у наукових організаціях національних академій наук України у

¹ Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сприяння розвитку громадської та благодійної діяльності в Україні : № 3789 від 20.01.2016. URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=57694.

2016 р. в розрахунку на одну організацію становило 9797,7 тис. грн на рік, або 816,5 тис. грн на місяць. У розрахунку на одного працівника, задіяного у виконанні наукових досліджень і розробок, – відповідно 88 124,9 і 7343,7 грн.

Крім базового бюджетне фінансування науково-технічних досліджень в Україні здійснюється також шляхом: а) цільового фінансування науково-технічних програм та наукових досліджень і розробок з пріоритетних напрямків науки і техніки; б) конкурсного фінансування фундаментальних досліджень через Державний фонд фундаментальних досліджень; в) фінансування окремих наукових досліджень і розробок на основі проектів, що пройшли конкурсний відбір. Хоча в цілому перелік форм і методів бюджетного фінансування науки є таким самим, як і в розвинутих країнах, лівова частка фінансових ресурсів надається у формі базового фінансування, тоді як найефективніші механізми їх розподілу мають обмежене використання, однією з вагомих причин чого є низький рівень фінансування науки. Неможливо запроваджувати його нові форми, коли коштів вистачає лише для збереження наукової організації як такої. Тому реформувати систему фінансування науки можна лише за умови розроблення й виконання реалістичного плану поетапного збільшення фінансових ресурсів на її розвиток.

4. Згідно із Законами України “Про наукову і науково-технічну діяльність” та “Про вищу освіту”, базове фінансування має надаватися не лише науково-дослідним інститутам, а й університетам для проведення наукових досліджень, наукових та науково-технічних розробок. Згідно з баченням МОН, воно має надаватися не всім, а лише університетам, котрі отримують статус дослідницького. Величина фінансування для кожного університету в цьому статусі повинна визначатися за результатами їх державної атестації, а також рейтингового оцінювання наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності.

Проведене дослідження дало змогу запропонувати інший алгоритм дій: відмовитися від надання статусу “дослідницький університет” державою. На Заході університети визнаються дослідницькими за результатами своєї діяльності та добровільної участі у визнаних рейтингах. З урахуванням недостатніх фінансових ресурсів для забезпечення базового фінансування університетської науки (при цьому під базовим (інституційним) фінансуванням ми розуміємо фінансування утримання наукових установ / наукових підрозділів освітніх установ, необхідне для задоволення їхніх першочергових потреб, зокрема підтримання матеріальної бази, забезпечення базового рівня оплати праці наукового колективу (співробітників,

котрі працюють на постійній основі), оплати комунальних послуг тощо) отримувати державну підтримку у формі субсидій на розвиток науки (на НДДКР) мають університети, котрі посіли перші місця в рейтингу (увійшли до категорії “А”) за результатами державної атестації ЗВО.

Розподіл субсидій на розвиток науки між цими університетами має відбуватися відповідно до їхнього місця в рейтингу, а їх обсяг залежатиме як від такого місця, так і від суми субсидіального фонду, котрий встановлюватиметься в межах середньострокового бюджетного планування на три роки з розбиттям за роками, затверджуватиметься в державному бюджеті окремим рядком і призначатиметься на виплату субсидій на науку.

5. Удосконалення базового фінансування академічної науки має здійснюватися шляхом виокремлення в його складі двох частин – фіксованої і змінної, котра визначатиметься за результатами діяльності, встановленими за наслідками оцінювання ефективності діяльності наукових установ НАН України. Для початку розподіл базового фінансування на фіксовану і змінну частини може бути встановлений на рівні 90:10. Поступово змінна частина може бути збільшена до 30 %. За наявності фінансових можливостей імовірний також інший сценарій: встановлення фіксованої частини на рівні, не нижчому за теперішній обсяг базового фінансування, й розподіл за результативністю його приросту.

Змінну частину базового фінансування наукових установ доцільно розподіляти за формулою, в основу якої має бути покладена невелика кількість показників, котрі характеризують результативність наукової діяльності (публікаційна активність, індекс цитування, частка надходжень від створення та комерціалізації об'єктів права інтелектуальної власності в загальній сумі надходжень установи тощо).

Участь у розподілі змінної частини базового фінансування наукових установ НАН України можуть брати лише ті установи, які за наслідками оцінювання віднесено до категорій “А” (установа, що має вагомий науковий й практичний результати широкого національного та міжнародного значення) і “Б” (установа, що має вагомий результати для забезпечення розвитку науки й практики відповідної галузі та дає необхідні для України результати).

6. Основний акцент слід зробити на поступовому збільшенні конкурсного фінансування науки (і університетської, і академічної) як через окремі галузеві міністерства та НАН України, так і через Національний фонд досліджень, із концентрацією у перспективі всіх фінансових ресурсів, призначених для конкурсного фінансування науки, у цьому Фонді.

7. З метою збільшення фінансових ресурсів, що акумулюватимуться в Національному фонді досліджень, запропоновано удосконалити стимулювання залучення добровільних внесків юридичних і фізичних осіб до бюджету Фонду шляхом підвищення порогового значення суми коштів або вартості товарів, виконаних робіт, наданих послуг, безоплатно перерахованих (переданих) протягом звітного (податкового) року неприбутковим організаціям, перевищення якого веде до збільшення фінансового результату з податку на прибуток підприємств (для юридичних осіб) і котрі дозволяється включати до податкової знижки з податку на доходи (для фізичних осіб).

8. Обґрунтовано необхідність поєднання реформи фінансування науки в Україні з реформою системи організації та управління нею, основними напрямками якої мають бути:

- створення єдиної системи оцінювання ефективності наукової діяльності університетів та установ НАН України, яка б відповідає європейським стандартам;
- організація експертного оцінювання наукових проектів за найкращими світовими стандартами якості й прозорості;
- зосередження в перспективі всіх функцій управління конкурсним фінансуванням науки в Національному фонді досліджень України;
- створення сучасних ефективних наукових центрів, орієнтованих на прикладні дослідження;
- формування механізмів фінансової підтримки та просування талановитих молодих учених;
- модернізація системи матеріального стимулювання вчених, акценти в якій буде зміщено з наукових ступенів і вчених звань на підтвердженій науковими публікаціями й індексом цитування рівень компетенцій;
- надання пріоритетної державної фінансової підтримки науковим колективам, які мають визнані світовим співтовариством результати наукових досліджень або доведені до комерціалізації відкриття і винаходи.

3.4. Пільгове оподаткування інвестицій у науку й інновації в Україні та перспективи його розвитку

Крім збільшення обсягів і підвищення ефективності бюджетного фінансування науки, актуальною є диверсифікація його джерел, зокрема, зростання участі підприємницького сектору у фінансуванні науки

та інновацій. Про стан інноваційної активності підприємств в Україні свідчать статистичні дані. Якщо частка підприємств, котрі впроваджували інновації, у їх загальній кількості збільшилася з 10,8 % у 2008 р. до 15,2 % у 2015 р., то частка реалізованої інноваційної продукції в обсязі промислової впродовж зазначеного періоду зменшилася з 5,9 до 1,4 %¹.

У 2017 р. на інновації підприємства витратили 9,1 млрд грн, у тому числі на придбання машин, обладнання та програмного забезпечення – 5,9 млрд, на внутрішні та зовнішні науково-дослідні розробки – 2,2 млрд, на придбання зовнішніх знань – 0,02 млрд; на іншу інноваційну діяльність (включаючи проектування, навчання, маркетинг та іншу відповідну діяльність) (інші витрати) – 1,0 млрд грн².

Витрати на фінансування інноваційної діяльності з усіх джерел після їх скорочення спочатку в кризовому 2009 р., а потім у 2012–2014 рр., відповідно, на 4,3, 20,2 і 35,8% порівняно з 2008 р., у 2015 р. збільшилися на 15,2 %, а в 2016 р. – ще на 68,2 %, знову знизившись на 60,8 % і сягнувши найнижчого на досліджуваному інтервалі рівня у 2017 р. Основним джерелом їх фінансування були і залишаються власні кошти підприємств, частка яких у загальному обсязі витрат на фінансування зростає з 60,6 % у 2008 р. до 97,2 % у 2015 р., дещо зменшившись у 2016 і 2017 рр., тоді як частка коштів державного бюджету скоротилася з 2,8 до 0,4 % у 2015 р., підвищившись у два рази у 2016 р. і ще в три рази в 2017 р., а іноземних інвесторів, сягнувши пікових значень у 2009, 2010 і 2013 рр., знизилася до 1,2 % загального обсягу фінансування. Натомість частка інших джерел у 2017 р. досягла найбільшої величини (табл. 3.7).

Отже, з одного боку, підприємницький сектор відіграє істотну роль у фінансуванні інноваційної діяльності, а також прикладних досліджень і науково-технічних розробок в Україні. З другого боку, можна говорити про відсутність достатніх стимулів і наявність об'єктивних перешкод для його активнішої участі в такому фінансуванні.

По-перше, тривалий та глибокий спад національної економіки, декапіталізація українських підприємств унаслідок одержаних збитків, припинення діяльності, втрати активів на окупованих Росією територіях, банкрутство близько 100 українських банків, наслідком якого стала втрата підприємствами обігових коштів (за різними оцінками, суми

¹ Наука, технології та інновації / Державна служба статистики України. URL: https://ukrstat.org/druk/publicat/kat_r/publnauka_r.htm.

² Наукові кадри та кількість організацій / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ni/ind_rik/ind_u/2002.html.

Таблиця 3.7

Динаміка та структура фінансування інноваційної діяльності в Україні

Показники	2008											2009											2010											2011											2012											2013											2014											2015											2016											2017																																																					
	млн грн											% ВВП											млн грн											% ВВП											млн грн											% ВВП											млн грн											% ВВП											млн грн											% ВВП											млн грн											% ВВП											млн грн											% ВВП									
Загальний обсяг фінансування інноваційної діяльності в Україні	11 994,2	1,3	0,9	7 949,9	8 045,5	14 333,9	11 480,6	9 562,6	7 695,9	13 813,7	23 229,5	9 117,5	0,97	0,31	60,56	2,81	1,60	19,03	2,00	1,34	59,35	1,08	29,97	1,04	0,40	6,94	63,90	1,95	8,67	3,01	4,16	84,98	4,47	13,11	0,84	0,33	97,20	0,40	0,42	0,10	0,57	94,86	0,77	0,10	1,18	84,50	2,49	1,18	1,83																																																																																																								
З них за рахунок коштів, % загального обсягу фінансування																																																																																																																																																									
Власних	60,56	2,81	1,60	19,03	2,00	1,34	59,35	1,08	29,97	1,04	0,40	6,94	63,90	1,95	8,67	3,01	4,16	84,98	4,47	13,11	0,84	0,33	97,20	0,40	0,42	0,10	0,57	94,86	0,77	0,10	1,18	84,50	2,49	1,18	1,83																																																																																																																						
Державного бюджету	2,81	1,60	1,08	1,04	0,40	6,94	63,90	1,95	8,67	3,01	4,16	84,98	4,47	13,11	0,84	0,33	97,20	0,40	0,42	0,10	0,57	94,86	0,77	0,10	1,18	84,50	2,49	1,18	1,83																																																																																																																												
Іноземних інвесторів	0,96	19,03	2,00	1,34	59,35	1,08	29,97	1,04	0,40	6,94	63,90	1,95	8,67	3,01	4,16	84,98	4,47	13,11	0,84	0,33	97,20	0,40	0,42	0,10	0,57	94,86	0,77	0,10	1,18	84,50	2,49	1,18	1,83																																																																																																																								
Інших джерел	0,40	2,00	1,34	59,35	1,08	29,97	1,04	0,40	6,94	63,90	1,95	8,67	3,01	4,16	84,98	4,47	13,11	0,84	0,33	97,20	0,40	0,42	0,10	0,57	94,86	0,77	0,10	1,18	84,50	2,49	1,18	1,83																																																																																																																									

Примітка. Дані наведено без урахування тимчасово окупованих територій АР Крим, м. Севастополя та в Донецькій та Луганській областях.

Розраховано та складено за даними Державної служби статистики України (http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ni/ind_rik/ind_u/2002.html).

втрат сягають 400 млрд грн, що еквівалентно 80 % власного капіталу великих і середніх виробників промисловості, або 22 % – усіх галузей¹), призвели до зменшення можливостей для фінансування підприємницьким сектором науково-технічної та інноваційної діяльності. Водночас фінансові ресурси, зокрема для такої діяльності, виводяться за кордон. Таким чином, за певних умов вони могли би бути залучені в економіку України.

По-друге, високий рівень монополізації української економіки, домінування в ній низькотехнологічних секторів, нерозвинутість конкуренції зменшують зацікавленість підприємницьких структур у впровадженні інновацій та досягнень НТП.

Не сприяє залученню інвестицій у розвиток науки та інновацій також:

- обмежена гнучкість, нерозвиненість механізмів розподілу ризиків між державою і бізнесом, слабка орієнтація на стимулювання зв'язків між різними учасниками інноваційних процесів на формування і розвиток науково-виробничих і технологічних партнерств²;
- безперервна трансформація органів державного управління науково-технічною та інноваційною діяльністю, відсутність внаслідок цього зваженої і довгострокової політики в інноваційній сфері³, фрагментарне та неефективне управління національною інноваційною системою⁴;
- нестабільність законодавства, у тому числі податкового, щодо державної підтримки інноваційної діяльності.

Досі податкове стимулювання інвестиційної й інноваційної діяльності в Україні відбувалося шляхом надання податкових пільг за принципом секторальної та територіальної вибіркості, тобто у вигляді податкових пільг для окремих видів економічної діяльності, технопарків, а також СЕЗ і ТПР. У 2005 р. більшість цих пільг було скасовано. Із ухваленням у 2010 р. Податкового кодексу України податкові пільги для окремих видів економічної діяльності (суднобудування, літакобудування,

¹ Шовкун І. Промислове відродження України: ціна питання. *Дзеркало тижня*. 2017. № 12. URL: <https://dt.ua/gazeta/issue/1101>.

² Куценко Т. М. Теоретичні основи формування стратегії інноваційного розвитку в контексті інтенсифікації інноваційних процесів. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2012. № 4. С. 316.

³ Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / авт.-упоряд.: Г. О. Андрощук, І. Б. Жилієв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко. Київ : Парламентське вид-во, 2009. С. 14.

⁴ Егоров І. Ю. Украина в свете индикаторов европейского инновационного табло. *Инновации*. 2008. № 9 (119). С. 46.

машинобудування для АПК, поліграфічна та видавнича діяльність, готельний бізнес, легка промисловість, кінематографія) відновлено та запроваджено для стимулювання енергоефективності, виробництва електричної та теплової енергії з альтернативних джерел, реалізації інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки. Розглянемо запроваджені пільги за основними видами податків.

З податку на прибуток підприємств:

1) тимчасові звільнення від оподаткування прибутку:

- виробників біопалива, отриманого від продажу біопалива;
- прибутку підприємств, отриманого від когенерації (одночасного виробництва електричної і теплової енергії) з використанням біологічних видів палива та/або виробництва теплової енергії з використанням біологічних видів палива;
- виробників техніки, обладнання, устаткування для виготовлення та реконструкції технічних і транспортних засобів (у тому числі самохідних сільськогосподарських машин та енергетичних установок), які споживають біологічні види палива, одержаного від продажу зазначеної техніки, обладнання та устаткування, що були вироблені на території України;
- отриманого від основної діяльності підприємств галузі електроенергетики, які виробляють електричну енергію виключно з відновлювальних джерел енергії;
- підприємств літакобудівної промисловості, отриманого не лише від основної діяльності, а й від проведення такими підприємствами науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, які виконуються для потреб літакобудівної промисловості;

2) пільгова ставка податку на прибуток:

- для суб'єктів індустрії програмної продукції (5 %);
- отриманий від реалізації інвестиційних проектів суб'єктами господарювання, які реалізують інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки (з 1 січня 2013 р. по 31 грудня 2017 р. включно – 0 %; з 1 січня 2018 р. по 31 грудня 2022 р. включно – 8 %).

У наступні роки перелік зазначених пільг з податку на прибуток підприємств розширено за рахунок включення до нього:

- звільнення від оподаткування прибутку підприємств паливно-енергетичного комплексу в межах фактичних витрат, що не перевищують загальну річну суму:
 - передбачених інвестиційними програмами на капітальні вкладення з будівництва (реконструкції, модернізації) міждержавних,

магістральних та розподільчих (локальних) електричних мереж, електричних станцій, теплоелектроцентралей, магістральних газопроводів, газорозподільних мереж, підземних сховищ газу та встановлення лічильників газу населенню, у тому числі сум, спрямованих на повернення кредитів, які використані для фінансування зазначених цілей;

- передбачених проектами, фінансування яких здійснюється за рахунок суб'єктів природних монополій, виробників електричної та/або теплової енергії відповідно до рішень Кабінету Міністрів України;
- витрат у межах інвестиційної складової, необхідної для повернення кредитів, інвестицій, погашення облігацій (боргових цінних паперів), випущених (отриманих) енергогенеруючими компаніями, з метою фінансування капітальних вкладень із будівництва (реконструкції, модернізації) обладнання електричних станцій і теплоелектроцентралей;
- звільнення від оподаткування прибутку суб'єктів господарювання водо-, теплопостачання та водовідведення в межах витрат, передбачених інвестиційними програмами на капітальні інвестиції в будівництво (реконструкцію, модернізацію) об'єктів водо-, теплопостачання та водовідведення, та/або сум, спрямованих на повернення кредитів, які використані для фінансування вказаних цілей;
- звільнення від оподаткування 80 % прибутку, отриманого від продажу на митній території України товарів власного виробництва, зокрема устаткування, що працює на відновлюваних джерелах енергії; матеріалів, сировини, устаткування та комплектуючих виробів, які будуть використовуватись у виробництві енергії з відновлюваних джерел енергії; енергоефективного обладнання і матеріалів, виробів, експлуатація яких забезпечує економію та раціональне використання паливно-енергетичних ресурсів; засобів вимірювання, контролю та управління витратами паливно-енергетичних ресурсів; устаткування для виробництва альтернативних видів палива;
- звільнення від оподаткування 50 % прибутку, отриманого від здійснення енергоефективних заходів та реалізації проектів підприємств, включених до Державного реєстру підприємств, установ та організацій, котрі здійснюють розробку, впровадження і використання енергоефективних заходів і проектів.

Упродовж 2014–2015 рр., у процесі реалізації заходів фіскальної консолідації, зумовлених кризовим станом української економіки й системи

державних фінансів, а також необхідністю збільшення державних видатків на задоволення потреб, пов'язаних із веденням воєнних дій на Сході країни, усі вказані звільнення від податку на прибуток підприємств було скасовано. У 2016 р. відновлено лише пільгу з податку на прибуток для суб'єктів літакобудування, котрі здійснюють розроблення та/або виготовлення з кінцевим складанням літальних апаратів та двигунів до них. У 2017 р. редакцію пільги змінено, зокрема встановлено, що тимчасово, до 1 січня 2025 р., звільняється від оподаткування прибуток підприємств – суб'єктів літакобудування, які визначені відповідно до норм ст. 2 Закону України “Про розвиток літакобудівної промисловості”. Умовою надання пільги встановлено використання вивільнених коштів на НДДКР із літакобудування, створення чи переоснащення матеріально-технічної бази, збільшення обсягу виробництва, запровадження новітніх технологій.

У 2017 р. тимчасово, до 1 січня 2020 р., звільнено від оподаткування прибуток підприємств у розмірі доходу, отриманого ними від господарської діяльності з використанням газу (метану) вугільних родовищ та/або похідної сировини газу (метану) вугільних родовищ, у тому числі газоповітряної суміші з вмістом газу (метану), яка не відповідає вимогам до якості природного газу, призначеного для транспортування, промислового та комунально-побутового споживання, що здійснюється за Законом України “Про газ (метан) вугільних родовищ”. При цьому встановлено, що суми коштів, вивільнених у зв'язку з наданням податкової пільги, спрямовуються платником податку на переоснащення матеріально-технічної бази, упровадження новітніх технологій, пов'язаних з видобуванням, дегазацією та використанням газу (метану) вугільних родовищ¹.

Крім пільг із податку на прибуток підприємств, в Україні також діють пільги з ПДВ, спрямовані на стимулювання енергоефективності та енергозощадження. До них можна віднести звільнення від оподаткування операцій із:

- ввезення на митну територію України устаткування, яке працює на відновлюваних джерелах енергії, енергозберігаючого обладнання і матеріалів, засобів вимірювання, контролю й управління витратами паливно-енергетичних ресурсів, обладнання та матеріалів для виробництва альтернативних видів палива або для виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії;

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1509541190869860>.

- ввезення на митну територію України матеріалів, обладнання, комплектуючих виробів, що використовуються для виробництва:
 - устаткування, котре працює на відновлюваних джерелах енергії;
 - матеріалів, сировини, устаткування та комплектуючих виробів, котрі будуть використовуватися у виробництві альтернативних видів палива або енергії з відновлюваних джерел;
 - енергозберігаючого обладнання і матеріалів, виробів, експлуатація яких забезпечує економію та раціональне використання паливно-енергетичних ресурсів;
 - засобів вимірювання, контролю та управління витратами паливно-енергетичних ресурсів;
- постачання техніки, обладнання, устаткування, визначених ст. 7 Закону України “Про альтернативні види палива”, на території України (тимчасова пільга);
- імпорту за кодами УКТ ЗЕД, встановленими ст. 7 Закону України “Про альтернативні види палива”, техніки, обладнання, устаткування, що використовуються для реконструкції наявних і будівництва нових підприємств з виробництва біопалива й для виготовлення та реконструкції технічних і транспортних засобів із метою споживання біопалива, якщо такі товари не виробляються та не мають аналогів в Україні, а також технічних та транспортних засобів, у тому числі самохідних сільськогосподарських машин, що працюють на біопаливі, якщо такі товари не виробляються в Україні (тимчасова пільга).

Також існують окремі пільги інноваційного спрямування. Серед них звільнення від ПДВ операцій із:

- постачання на митній території України результатів НДДКР, які виконуються для потреб літакобудівної промисловості (тимчасова пільга);
- ввезення на митну територію України в митному режимі імпорту товарів, визначених у пп. 4 п. 4 розділу XXI “Прикінцеві та перехідні положення” Митного кодексу України, у межах граничних обсягів, встановлених Кабінетом Міністрів України, за умови цільового використання таких товарів у виробництві космічної техніки (включаючи агрегати, системи та їх комплектуючі для космічних комплексів, космічних ракет-носіїв, космічних апаратів та наземних сегментів космічних систем), резидентами – суб’єктами космічної діяльності, які отримали ліцензію на право здійснення такої діяльності та беруть участь у реалізації таких міжнародних договорів;

– постачання на митній території України результатів НДДКР, які виконуються платниками податку за рахунок кредитних коштів, залучених під гарантії Кабінету Міністрів України для фінансування ратифікованого Верховною Радою України Договору між Україною та Федеративною Республікою Бразилія про довгострокове співробітництво щодо використання ракети-носія “Циклон-4” на пусковому центрі Алкантара, на користь резидентів – суб’єктів космічної діяльності, які отримали ліцензію на право її здійснення та беруть участь у реалізації цього Договору.

Аналіз податкових пільг зі стимулювання інвестиційної й інноваційної діяльності в Україні дає змогу встановити такі їхні особливості:

- 1) відсутність довгострокової політики стосовно їх надання та використання, що перешкоджає формуванню позитивних очікувань інвесторів та є серйозним стримуючим фактором реалізації масштабних інвестиційних проектів, у тому числі інноваційного спрямування. У зв’язку з цим варто навести приклад Німеччини, котра з метою стимулювання розвитку електроенергетики з відновлюваних джерел запровадила численні податкові пільги й не відмовилася від них навіть в умовах перевиробництва “зеленої” електроенергії, оскільки не закінчився термін, на який ці пільги були запроваджені;
- 2) невисокий інноваційний ефект від використання галузевих податкових пільг, а також податкових пільг, наданих суб’єктам господарювання, котрі реалізували інвестиційні проекти в пріоритетних галузях економіки. Однією з умов надання є спрямування вивільнених від їх використання коштів на упровадження інноваційних технологій. Проте оскільки це не єдиний напрям використання зазначених коштів, доволі високою є ймовірність вибору на користь інших напрямів – створення чи переоснащення матеріально-технічної бази, збільшення обсягу виробництва, повернення кредитів та сплати процентів за ними. Відтак інноваційна спрямованість вказаних пільг не є гарантованою. Навряд чи можна вважати інноваційними й будь-які заходи з енергозбереження та виробництва енергії з відновлюваних джерел, а відтак і податкові пільги, спрямовані на їх стимулювання;
- 3) практична відсутність податкових пільг (крім пільг для літакобудування та для фінансування Договору між Україною та Бразилією про довгострокове співробітництво щодо використання ракети-носія “Циклон-4”), безпосередньо спрямованих на стимулювання інвестицій у науку та дослідно-конструкторські роботи;

- 4) надання податкових пільг лише окремим видам діяльності, що порушує принцип забезпечення рівних умов господарювання. Крім того, підтримка інноваційної діяльності в окремих секторах економіки, які вважаються пріоритетними, не є запорукою одержання високого народногосподарського результату, оскільки немає гарантії того, що пріоритети визначені правильно;
- 5) надання пільг, спрямованих на стимулювання енергозбереження та підвищення енергоефективності, не лише з податку на прибуток підприємств, а й із ПДВ, котрі не використовуються у країнах ЄС, та відсутність, на відміну від країн ЄС, пільг такого спрямування з акцизного податку на енергоносії й електроенергію;
- 6) неналежний контроль за використанням податкових пільг.

Як свідчить аналіз, в Україні не використовуються перевірені часом податкові стимули, найпоширенішими з котрих є податкова знижка та податковий кредит на ДіР. З огляду на зазначене, проведений у підрозділі 1.5 аналіз елементів пільг для ДіР з податку на прибуток підприємств, котрі використовуються у країнах ЄС, може стати орієнтиром для розроблення та запровадження подібних податкових стимулів в Україні. Проте наразі замість цього пропонується скасувати податок на прибуток підприємств, замінивши його податком на виведений капітал, який, на думку розробників, розв'яже проблему прихованого виведення капіталів за кордон (через операції з цінними паперами й неприбутковими організаціями тощо), зменшить податкове навантаження на бізнес і стимулюватиме інвестиції. На нашу думку, цей податок зруйнує створену завдяки багаторічним зусиллям систему оподаткування прибутку підприємств, що відповідає європейським стандартам; спричинить великі втрати бюджету, які на сьогодні нічим компенсувати; є складним в управлінні, вимагає жорсткого контролю витрат, пов'язаних із господарською діяльністю; не сумісний ані з інвестиційними податковими пільгами, ані зі стимулами для ДіР; його запровадження суперечить положенням міжнародних договорів України про уникнення подвійного оподаткування. А розраховувати на те, що іноземні інвестори чи український бізнес спрямовуватимуть у ДіР кошти, заощаджені за рахунок несплати податку з прибутку, котрий не розподіляється, не доводиться. У кращому разі вони вкладатимуть кошти в прибуткові проекти зі швидкою окупністю. Тож альтернативою податку на виведений капітал може бути запровадження пільг для ДіР і капітальних інвестицій з податку на прибуток підприємств, які безпосередньо пов'язують суму пільги з обсягом певних інвестицій, що відповідають встановленим вимогам.

Вибір виду пільги, що може принести очікувані результати в Україні, та конкретного дизайну її елементів має ґрунтуватися на врахуванні особливостей інституційного середовища, фіскальних обмежень та пріоритетів соціально-економічного розвитку нашої держави. У процесі такого вибору слід зважати на те, що ефективність податкових стимулів ДіР та інновацій у кожній країні залежить від низки факторів, основними з яких є: 1) *дизайн податкових пільг* (формування їх елементів з урахуванням не лише очікуваних втрат податкових надходжень унаслідок надання пільг, а й схильності бізнесу до інновацій); 2) *ефективність інститутів*, що здійснюють управління національною інноваційною системою та податкове адміністрування, у тому числі контроль за використанням податкових пільг; 3) *реакція фірм на фіскальні стимули НДДКР та їхні економічні ефекти*, що залежить від рівня конкуренції на ринках, технологічних можливостей, інтенсивності поширення знань і наявності ефектів міжсекторального поширення¹. Зазначене вимагає системного підходу до запровадження податкових стимулів. Лише за таких умов можна сподіватися на реальне підвищення інноваційної активності підприємств та збільшення їхньої частки у витратах на ДіР.

На нашу думку, в Україні варто запровадити пільгу з податку на прибуток підприємств у формі податкової знижки, що розраховується відповідно до об'ємного методу, тобто як добуток суми здійснених інвестицій у НДДКР на ставку податкової знижки, визначену у відсотках. Вона є менш витратною для бюджету, ніж податковий кредит, і створює стимули для всіх, а не лише новостворених підприємств, котрі нарощують інвестиції в НДДКР, на відміну від прирістної знижки.

З метою запровадження податкової знижки на НДДКР до Розділу III Податкового кодексу України потрібно внести окрему статтю, в якій необхідно передбачити такі визначення:

Податкової знижки на НДДКР (наукові дослідження та/або дослідно-конструкторські розробки) як такої, що передбачає зменшення об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств на частину фактичних витрат на кваліфіковані НДДКР.

Вимог до кваліфікованих НДДКР. З урахуванням досвіду країн ОЕСР, під кваліфікованими НДДКР пропонуємо розуміти НДДКР, що проводяться з метою створення інноваційного продукту, який являє собою нові або суттєво вдосконалені конкурентоспроможні матеріали,

¹ *Castellacci E, Lie C. Do the effects of R&D tax credits vary across industries? A meta-regression analysis. MPRA Paper. 2013. No. 47937. P. 17–18. URL: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/47937/>.*

зразки нової техніки, ноу-хау, технології, а також організаційно-технічні рішення виробничого, управлінського або іншого характеру, використання яких зумовлює якісні зміни у виробництві та отримання соціально-економічної вигоди.

При цьому суттєво вдосконаленими варто вважати такі матеріали, технології, продукти або послуги, які визнаються дійсним і нетривіальним покращанням компетентним професіоналом (професіоналами) у певній сфері діяльності.

Удосконалення на рівні незначної або звичайної модернізації не розглядається як суттєве вдосконалення. Процес, матеріал, обладнання, продукт або послуга не будуть вважатися суттєво вдосконаленими, якщо їх поліпшення відповідатиме наявному рівню знань та можливостей у науці або технологіях, навіть при тому, що цей рівень може бути абсолютно новим для платника податків або для проваджуваної ним комерційної діяльності.

Розмежування видів діяльності, які належать і не належать до кваліфікованих НДДКР.

Зокрема, пропонуємо встановити, що для цілей застосування податкової знижки до кваліфікованих НДДКР належать:

- фундаментальні дослідження;
- прикладні дослідження, що використовують наукові або технічні знання для вирішення конкретних завдань у певній галузі;
- експериментальні розробки – систематична робота, що базується на існуючих знаннях, набутих від дослідницької та/або практичної діяльності, спрямована на виробництво нових матеріалів, продуктів чи приладів, запуск нових процесів, систем та послуг чи на істотне покращання існуючих товарів чи послуг;
- патентно-ліцензійна діяльність.

До кваліфікованих НДДКР не належать:

- дослідження в галузі суспільних наук, мистецтва й гуманітарній сфері, за винятком досліджень, які є невід'ємною частиною НДДКР;
- звичайне тестування якості, косметичні або стилістичні зміни наявних продуктів;
- вивчення виробничих процесів, таких як управління або ефективність виробництва;
- коригування технологічних процесів виробництва, правова й адміністративна робота з метою отримання, захисту й передачі патентів;
- збирання, переміщення обладнання, дослідження ринку, просування продажу, розвідка корисних копалин, інформаційні послуги, що не є частиною проекту НДДКР;

- звичайне удосконалення й розвиток комп'ютерних продуктів;
- звичайне медичне обстеження;
- комерційна чи фінансова діяльність, необхідна для просування удосконаленого продукту або послуги;
- адміністративні й допоміжні послуги, що не є частиною проекту НДДКР;
- будь-яке дослідження, проведене після початку промислового виробництва продукту;
- будь-яке дослідження, проведене з метою адаптації продукту до вимог конкретного замовника.

Визначення складу витрат на НДДКР

До витрат на НДДКР відносять:

- витрати на оплату праці та сплату ЄСВ, що нараховується на такі виплати, працівників підприємства, що безпосередньо беруть участь у проведенні НДДКР;
- суми амортизації виробничих основних засобів і нематеріальних активів (за винятком будівель і споруд), які використовуються для виконання НДДКР, нараховані за період, який визначається як кількість повних календарних кварталів, протягом яких такі основні засоби і нематеріальні активи використовувалися виключно для виконання НДДКР;
- витрати на придбання матеріалів, що безпосередньо використовуються при здійсненні НДДКР;
- платежі добровольцям, які беруть участь у випробуваннях;
- витрати, пов'язані з комунальним обслуговуванням – витрати на електроенергію, воду, паливо, що безпосередньо використовуються в цілях НДДКР;
- витрати на оплату послуг кваліфікованої організації, залученої відповідно до письмової угоди між платником податку на прибуток і такою кваліфікованою організацією для здійснення НДДКР, якщо така організація не є пов'язаною особою.

Для цілей цього підпункту термін “кваліфікована організація” означає будь-яку з таких організацій:

- а) освітня установа – будь-яка освітня організація, що є ЗВО;
- б) науково-дослідна організація.

Витрати платника податків на кваліфіковані НДДКР визнаються для цілей оподаткування після завершення цих НДДКР (окремих етапів робіт) і (або) підписання сторонами акта здавання-приймання.

Визначення ставки і механізму розрахунку суми податкової знижки на НДДКР.

Пропонуємо встановити ставку податкової знижки на НДДКР на рівні 125 %. Для платників, які здійснюють НДДКР за пріоритетними напрямками, встановленими Кабінетом Міністрів України, – 150 %.

Сума податкової знижки, на яку зменшується об'єкт оподаткування, обчислюється як добуток ставки знижки на суму фактичних витрат на кваліфіковані НДДКР.

Визначення умов надання податкової знижки.

Податкова знижка на НДДКР надається, якщо проект НДДКР (окрім фундаментальних досліджень) пов'язаний з поточною комерційною діяльністю підприємства – платника податку, або тією, яку воно має намір розпочати за результатами НДДКР.

Податкова знижка не надається на НДДКР, повністю або частково профінансовані за допомогою будь-яких грантів, контрактів або в інший спосіб чи іншою особою (державним органом).

Не має права на застосування податкової знижки на НДДКР платник податків, що відповідає одній або більше ніж одній з таких умов:

- здійснює виробництво і (або) реалізацію підакцизних товарів, визначених цим Кодексом;
- використовує спеціальний податковий режим, передбачений Розділом XIV цього Кодексу;
- застосовує пільгову ставку з податку на прибуток підприємств.

Контроль за використанням податкової знижки.

Платник податків, що використовує право на податкову знижку на НДДКР, подає в податковий орган за своїм місцезнаходженням звіт про виконані наукові дослідження та/або дослідно-конструкторські розробки (окремі етапи робіт).

Вказаний звіт надається в податковий орган одночасно з податковою декларацією за підсумками податкового періоду, в якому завершені наукові дослідження та/або дослідно-конструкторські розробки (окремі етапи робіт).

Звіт про виконані наукові дослідження та/або дослідно-конструкторські розробки (окремі етапи робіт) подається платником податків щодо кожного наукового дослідження і дослідно-конструкторської розробки (окремого етапу роботи) і повинен відповідати загальним вимогам, встановленим національним стандартом до структури оформлення наукових і технічних звітів.

Податковий орган залучає визнаних фахівців у сфері, якій присвячено НДДКР, для надання незалежних експертних висновків щодо інноваційного характеру НДДКР та повноти його впровадження.

У разі неподання звіту та негативних експертних висновків про виконані наукові дослідження та/або дослідно-конструкторські розробки (окремі етапи робіт) податкова знижка повертається.

Витрати на НДДКР, що є об'єктом податкової знижки, підтверджуються відповідними документами та підлягають аудиту.

3.5. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ РОЗПОРЯДНИКАМИ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У СФЕРІ ОСВІТИ І НАУКИ

Крім фінансової складової, важливим фактором розвитку науки і освіти є якість управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів, котра великою мірою визначає ефективність їх використання. Пошук шляхів удосконалення такого управління почнімо з уточнення поняттєво-категоріального апарату. Необхідність такого уточнення обумовлена тим, що існують різні підходи до тлумачення сутнісних характеристик категорій та понять, які є основоположними у нашому дослідженні. Тому необхідно обґрунтувати власну позицію стосовно дефініцій, котрі будуть взяті за основу наукового пошуку.

Відмінність поглядів у тлумаченні терміна “управління” пояснюється передусім тим, що розкрити його зміст намагалися вчені різних галузевих напрямів, а саме: філософи, економісти, кібернетики. Опускаючи всю наукову полеміку з цього питання, ми зупинимося лише на підходах, які, на нашу думку, розкривають важливі сутнісні характеристики управління з огляду на мету нашого дослідження. Зокрема, слід згадати визначення сучасного українського економіста О. А. Цуруля, згідно з яким управління – це організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій¹. Звісно, управління – це не тільки діяльність держави, але з цього визначення варто взяти до уваги цільову спрямованість та організаційність як ознаки управлінської діяльності, тобто управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів повинне здійснюватися з певною метою, яка має бути чітко встановлена. Досягнення цієї мети передбачає виконання певних завдань, які

¹ Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2002. С. 25.

також мають бути сформульовані із зазначенням терміну виконання й відповідальності виконавців.

Представники соціологічних наукових напрямів переважно визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на *суспільну систему* в цілому чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її *оптимального функціонування та розвитку*, досягнення поставленої мети. У такому визначенні об'єктом управління є суспільна система, яку формують люди. Звісно, фінансові ресурси як об'єкт управління – це не суспільна система. Проте вони мають дуже щільний зв'язок із людьми, про що детальніше йти-меться далі, при аналізі фінансових ресурсів як об'єкта управління. Але зараз звернімо увагу на те, що тлумачення управління соціологами дає нам важливий ключ до побудови системи управління фінансовими ресурсами в частині обов'язкового врахування закономірностей, властивих об'єкту управління. Ігнорування природних властивостей, притаманних цьому об'єкту, під час прийняття управлінських рішень не сприятиме досягненню поставленої мети. Також із наведеного формулювання чітко простежується думка, що управління являє собою симбіоз керованої та керуючої систем. Цей аспект відображений і у визначенні науковця В. Афанасьева. Він вважає, що управління за своєю суттю є підготовкою, прийняттям і реалізацією ланцюга послідовних рішень керованою підсистемою на підставі інформації, що відображає стан системи і навколишнього середовища, проміжні й кінцеві результати функціонування системи, інформації про виконання (чи невиконання) рішень¹. Таке визначення відповідає етимологічному походженню поняття “управління”. Як відомо, цей термін походить від латинського слова “адміністрація” й означає діяльність із керівництва будь-чим.

Подібний підхід до тлумачення сутності управління демонструють наковці В. В. Вітлінський та С. І. Наконечний. На їхню думку, управління – це процес опрацювання та здійснення управлінських дій; у свою чергу, управлінські дії – це вплив на об'єкт управління, спрямований на досягнення певних цілей керування². Поєднавши ці два визначення, маємо:

¹ Механізм прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів : монографія / А. О. Дегтяр, О. Ю. Амосов, В. М. Мартиненко та ін.; за заг. ред. А. О. Дегтяря. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. С. 74–75.

² Вітлінський В.В., Наконечний С. І. Ризик у менеджменті. Київ : ТОВ “Борисфен-М”, 1996. С. 7.

“управління – це процес впливу на об’єкт управління, спрямований на досягнення певних цілей”.

Резюмуючи викладене, виокремимо ключові елементи, які формують сутнісні характеристики управління: це процес впливу керуючої системи на об’єкт із метою отримання бажаного результату. Найбільш вдало вказані елементи втілені в такій дефініції: управління – це свідомий, цілеспрямований вплив держави чи економічних суб’єктів на людей та економічні об’єкти, що здійснюється з метою спрямування їхньої дії в потрібному напрямі й отримання бажаних результатів¹. Подібне визначення наводять В. Т. Жигалов та Л. М. Шимановська². Від цієї дефініції ми й будемо відштовхуватись при розробленні шляхів удосконалення управління фінансовими ресурсами.

Спочатку за допомогою графічної формалізації структуруємо систему управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів (рис. 3.1). Перше, на що слід звернути увагу: ця система складається з керуючої і керованої підсистем. Керуючу підсистему формують суб’єкти управління – розпорядники бюджетних коштів. Згідно з Бюджетним кодексом України (п. 47 ст. 2), розпорядником бюджетних коштів є “бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов’язань, довгострокових зобов’язань за енергосервісом та здійснення витрат бюджету”³. Це активний елемент системи. Саме розпорядники бюджетних коштів приймають управлінські рішення: визначають потребу в ресурсах, обґрунтовують їх обсяг, розподіляють відповідно до напрямів використання, забезпечують фінансування, складають звіти й оцінюють результати. В управлінні фінансовими ресурсами беруть участь розпорядники двох рівнів: головні та нижчого рівня. Це, з одного боку, ускладнює процес управління через конфлікт інтересів, який може виникати під час прийняття управлінських рішень. З другого боку, головний розпорядник як особа, котра управляє галуззю загалом (у нашому випадку – освіти й науки) і володіє інформацією про стан її розвитку та діяльність кожної установи цієї галузі окремо, є організуючим началом, що підвищує

¹ Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. Г. С. Одінцової. Харків : ХарРІ НАДУ. 2002. С. 760.

² Жигалов В. Т., Шимановська Л. М. Основи менеджменту і управлінської діяльності : підручник. Київ : Вища шк., 1994. С. 3.

³ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010. № 2456-VI-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17/page>.

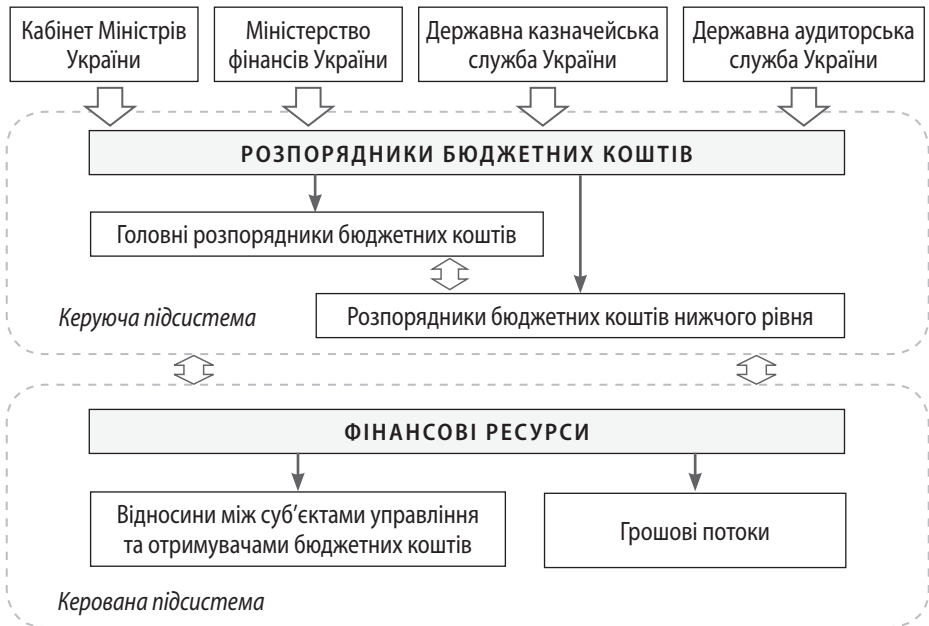


Рис. 3.1. Керуюча та керована підсистеми управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів

Складено автором.

шанси правильного визначення обсягу коштів та їх розподілу між установами галузі. Для запобігання конфлікту інтересів між головним розпорядником та розпорядниками нижчого рівня, а також мінімізації впливу суб'єктивного фактора визначення обсягів бюджетних коштів має здійснюватися на основі обґрунтованих показників, котрі характеризують обсяги й результати діяльності. Запропонована в попередньому розділі звіту формула розподілу державних фінансових ресурсів між ЗВО на підготовку бакалаврів за державним замовленням може бути реалізована в автоматизованому режимі з допомогою відповідного програмного забезпечення, а результати розподілу бюджетних коштів та показники, що послужили базою для розрахунків, мають бути доступними для всіх розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Це дасть змогу уникнути впливу суб'єктивного фактора під час прийняття рішень щодо розподілу коштів і запобігти корупційним домовленостям.

Незважаючи на домінуючу роль розпорядників бюджетних коштів у функціонуванні системи управління фінансовими ресурсами, необхідною

умовою прийняття ефективних правлінських рішень є, як зазначалося, обов'язкове врахування природних властивостей, притаманних об'єкту управління.

Фінансові ресурси – складний об'єкт управління. Його треба розглядати у двох аспектах. З одного боку, в процесі управління фінансові ресурси можуть мати форму грошових потоків. З другого – фінансові ресурси, як відомо, є матеріальним носієм фінансів, сутність яких – у відносинах між суб'єктами, котрі виникають у процесі розподілу. Кожний суб'єкт має свій інтерес у цьому процесі. Отже, варто ідентифікувати групи відносин і з'ясувати, у чому полягають інтереси учасників. У нашому випадку в процесі управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів відносини виникають між такими суб'єктами:

1. *Міністерством освіти і науки України та Міністерством фінансів України.* У цій парі Міністерство фінансів виступає надавачем бюджетних коштів, а МОН – їх отримувачем. З огляду на чинник обмеженості як сутнісну характеристику фінансових ресурсів взагалі й бюджетних коштів зокрема, а також той факт, що реформа освіти не є пріоритетною¹, інтерес Міністерства фінансів полягає в тому, щоб надати якомога менше коштів. Водночас МОН, розуміючи, що в будь-якому разі потреба у коштах не буде повністю задоволена (закон зростання потреб), прагне отримати якомога більше для галузі. Такі інтереси зумовлені різними цілями функціонування зазначених відомств та зонами відповідальності: МОН відповідальне за надання якісних освітніх послуг та розвиток наукових досліджень, Міністерство фінансів – за макрофінансову стабілізацію й забезпечення видатків бюджету в певних межах бюджетного дефіциту.

2. *Міністерством освіти і науки України як головним розпорядником бюджетних коштів і закладами освіти та науки як розпорядниками нижчого рівня.* У цій групі відносин МОН виступає і надавачем, і отримувачем коштів (у частині, призначеній на утримання апарату Міністерства), а розпорядники коштів нижчого рівня – отримувачами. При цьому й головний розпорядник, і розпорядники коштів нижчого рівня прагнуть отримати кошти в сумі, максимально наближеній до задово-

¹ Висновок стосовно пріоритетності реформи освіти зроблено на підставі:

1) Указу Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” від 12.01.2015 № 5/2015 (згідно зі Стратегією, реформа освіти не входить до переліку першочергових 10 реформ); 2) Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік, за яким заходи з реформування вищої освіти передбачені у пунктах 388–395, а науки – пунктах 396–408.

лення потреб. Крім того, головний розпорядник, розподіляючи кошти між розпорядниками нижчого рівня, має забезпечити розвиток освіти і науки згідно з обраними пріоритетами. Перехід до фінансування за показниками результативності генерує ризик конфлікту інтересів. Запобіжники такого конфлікту були окреслені вище.

3. *Розпорядниками коштів нижчого рівня (керівниками установи вищої освіти) і кінцевими отримувачами бюджетних коштів.* Кінцевими отримувачами в такому разі є: викладачі навчального закладу, співробітники навчального (наукового) закладу, студенти, організації та установи, які надають йому товари та послуги. Інтерес викладачів і співробітників полягає в тому, щоб отримати гідну платню за працю. Задоволення цього інтересу є мотиваційним чинником до праці, підвищення її якості. Інтерес студентів зумовлений необхідністю забезпечення мінімально необхідних життєвих потреб. Інтерес організацій та установ, котрі надають товари та послуги, генерується метою підприємницької діяльності – отриманням прибутку. Інтерес розпорядника коштів, тобто керівника навчального закладу, має двоїсту природу. З одного боку, є його особистий інтерес як отримувача винагороди за свою працю, з другого – він зацікавлений у розвитку закладу й задоволенні інтересів зазначених суб'єктів як запоруки отримання власної вигоди.

Окреслені відносини реалізуються через рух фінансових ресурсів від Міністерства фінансів України як надавача коштів до безпосередніх отримувачів (рис 3.2).

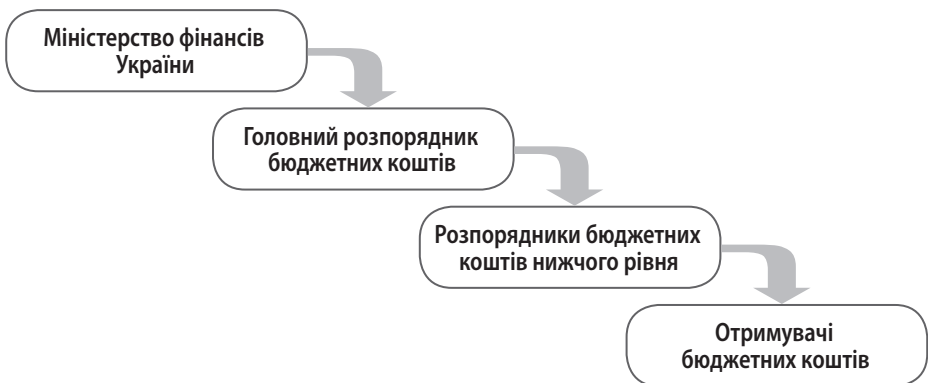


Рис. 3.2. Рух фінансових ресурсів у процесі управління розпорядниками бюджетних коштів

Складено автором.

Як бачимо з наведеного рисунка, головний розпорядник бюджетних коштів і розпорядники нижчого рівня виступають посередниками й водночас споживачами частини бюджетних коштів. Отже, об'єкт розподілу один, а споживачів кілька, що генерує ризик конфлікту інтересів, а відтак – недосягнення поставленої мети.

Постановка цілей і завдань, як зазначалося, є сутнісною характеристикою поняття “управління” і відправною точкою управлінської діяльності у прикладній площині. Що є метою управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів? В опрацьованих наукових роботах та нормативних документах Уряду ми не знайшли відповіді на це питання. Зважаючи на предмет нашого дослідження, встановлюючи мету управління слід пам'ятати, що фінанси не самоціль, а інструмент досягнення певних цілей і виконання поставлених завдань. Це означає, що цілі й завдання мають бути визначені стосовно розвитку галузей освіти й науки, а метою управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів має бути забезпечення досягнення таких цілей.

Відповідно до теорії управління, вихідними є цілі стратегічного характеру. Тобто спочатку визначається мета (у нашому випадку бажана, умовно ідеальна, модель, концепція розвитку освіти і науки), реалізація якої потребує часу, і в конкретних часових межах ставляться завдання, які необхідно виконати, щоб досягти поставленої мети. Потім обґрунтовується обсяг фінансових ресурсів і здійснюється оперативне управління ними, спрямоване на реалізацію стратегічних цілей і тактичних завдань.

Які стратегічні цілі розвитку освіти і науки в Україні? Пошук відповіді на це питання привів нас до ряду документів та інформаційних повідомлень, на яких варто зупинитися в контексті встановлення взаємозв'язку між цілями й завданнями розвитку освіти і науки та необхідними обсягами фінансових ресурсів.

Указом Президента України 25 червня 2013 р. було схвалено Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року¹. З огляду на те, що на документі немає позначки про втрату чинності, його слід вважати таким, що має юридичну силу. Разом із тим на офіційному сайті МОН розміщено Проект Концепції розвитку освіти на період 2015–2025 років². Однак, оскільки він не був затверджений Урядом,

¹ Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.

² Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років. Проект. URL: http://tnpu.edu.ua/EKTS/proekt_koncepc.pdf.

його не можна вважати чинним, а відтак визначати обсяги фінансування, орієнтуючись на цілі й завдання, окреслені в проекті. На урядовому порталі та інших сайтах міститься чимало інформації про основні зміни, передбачені реформою освіти загалом і у сфері вищої освіти зокрема¹. Ознайомлення з інформаційними джерелами дає підстави для висновку, що єдиного нормативного документа, який би визначав стратегію розвитку з чітко сформульованими цілями й завданнями, немає. Це ускладнює управління фінансовими ресурсами, особливо з огляду на той факт, що заходи з реформування відбуваються, і реалізація частини з них потребує додаткових ресурсів. Наведемо кілька прикладів.

Постанову Кабінету Міністрів України “Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти”² ухвалено 15 квітня 2015 р. Згідно з п. 6 Статуту Національного агентства, його діяльність має здійснюватися на підставі кошторису, затвердженого МОН. Проте згадане Національне агентство не запрацювало, а отже, поставлене завдання не виконано. Причина нам достеменно не відома, але ми припускаємо, що, серед іншого, це й відсутність фінансового ресурсу. Цей приклад свідчить про те, що перш ніж визначати цілі й завдання, необхідно проводити попередню оцінку наявних обсягів фінансових ресурсів та резервів їх нарощування. Таким чином, з одного боку, фінансові ресурси – це засіб досягнення цілей, з другого – постановка цілей і завдань залежить від реальних фінансових можливостей їх досягнення.

Наведемо інший приклад. Метою реформування вищої освіти є підвищення якості освітніх послуг. У зв’язку з цим запроваджуються якісні показники результативності діяльності ЗВО. Ці показники вводяться у формулу, за якою визначатиметься обсяг фінансування. Сама ідея ув’язати показники результативності з фінансовим забезпеченням не викликає заперечень. Адже в такому взаємозв’язку чітко проявляється роль фінансів як інструменту стимулювання, заохочення працювати на результат. Але потрібне правильне обґрунтування: 1) показників результативності (критичні зауваження з цього питання були представлені); 2) можливості реалізації цієї ідеї та покращання якості освіти в межах наявних обсягів фінансових ресурсів; 3) необхідності змін в оперативному управлінні фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних

¹ Реформа освіти та науки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-osviti>.

² Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 244. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF>.

коштів, спрямованих на отримання бажаного результату. Отже, ми підійшли до аналізу етапів управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів, які охоплюють планування, оперативне управління, звітність і контроль.

На етапі планування визначається обсяг фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення діяльності закладу. Суть процедур планування зводиться до підготовки МОН бюджетного запиту й узгодження його з Міністерством фінансів України. Основним нормативним документом, що регламентує цей процес, є Інструкція з підготовки бюджетних запитів, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 06.06 2012 № 687¹.

Проаналізуємо зміст документа на предмет виявлення положень, які потребують удосконалення.

Перше, на що звернемо увагу, – період, на який складається бюджетний запит. Він становить три роки. Це плановий рік та наступні за плановим два бюджетні роки. Отже, ми бачимо, що в такий спосіб реалізується завдання середньострокового бюджетного планування. З точки зору управління фінансовими ресурсами, планування на середньострокову перспективу є доцільним. Знаючи заздалегідь обсяг ресурсів, який розпорядники бюджетних коштів отримують у перспективі, кожний з них матиме змогу обґрунтувати управлінські рішення щодо розподілу коштів між статтями витрат під час складання кошторисів у наступні два роки з метою забезпечення ефективнішого їх використання. Варто додати, що прогнозований обсяг ресурсів розпорядник отримає тільки за умови виконання показників, на підставі яких визначається обсяг ресурсів. Це орієнтуватиме діяльність кожної установи на виконання цих показників. Отже, наголосимо на тому, що помилка в їх обґрунтуванні може мати негативні наслідки для розвитку галузі. У цьому контексті виникає питання щодо порядку використання показника контингенту студентів при плануванні. Як відомо, від цього показника залежить кількість ставок професорсько-викладацького складу. Дослідивши цю ситуацію на основі підходів біхевіористичних фінансів, можна стверджувати, що розпорядник коштів, аби отримати відповідний (відомий на два роки наперед) обсяг фінансування, намагатиметься зберегти контингент студентів, у тому числі через порушення правил оцінювання знань. Це, у свою чергу, позначиться на якості майбутніх спеціалістів.

¹ Інструкція з підготовки бюджетних запитів : затв. наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12>.

Для запобігання такому ефекту ми пропонуємо не зважати на кількість відрахованих з причини академічної заборгованості (отримання незадовільних оцінок під час атестації) студентів при визначенні обсягів фінансування в наступних роках.

Певні негативні ефекти може також мати включення до складу показників результативності кількості випущених підручників та монографій. Прагнення досягнути показників кількості може відобразитися на якості навчальної та наукової продукції. На якість також впливає чинник використання адміністративного ресурсу під час включення підручників, посібників та монографій у план видань і визначення авторського колективу. Як правило, навчальна та монографічна література укладається не за ініціативою викладачів, а за розпорядженням керівників підрозділів, і ця робота авторів не оплачується. Більше того, за видання своїх праць автори мають платити власним коштом, оскільки в кошторисі витрати на цей вид робіт не передбачені. Для запобігання виданню неякісних підручників, навчальних посібників і монографій МОН має запровадити “сліпе” рецензування й повернутися до практики надання грифу МОН. На нашу думку, тільки з грифом МОН навчальна література має включатися до показників результативності для визначення обсягів фінансування.

З виданням навчальної та монографічної літератури пов'язане питання вибору джерела фінансування. Тобто необхідно вирішити: витрати на авторські гонорари та видання мають включатися у вартість навчання й покриватися частково за рахунок бюджетних коштів (у межах державного замовлення) і частково за рахунок коштів осіб, котрі навчаються за контрактом, чи підручники та посібники мають придбаватися студентами самостійно? Ми надаємо перевагу першому варіанту, але тільки в частині підручників та посібників, які є базовими для вивчення дисципліни й мають гриф МОН. Решта навчальної літератури може випускатися на розсуд навчальної установи виключно на комерційних засадах.

Складнішим є питання з виданням монографій. Це продукт, який має обмежене коло потенційних покупців. На нашу думку, якщо написання монографій відбувається за вказівкою розпорядника бюджетних коштів, то авторський гонорар і видавничі витрати повинні покриватися за рахунок коштів навчального (наукового) закладу (джерелом яких є бюджетні кошти й кошти осіб, що навчаються за контрактом).

Повертаючись до процедури формування бюджетного запиту, зауважимо, що спочатку головний розпорядник бюджетних коштів отримує від Міністерства фінансів індикативні прогнольні показники обсягів

видатків або надання кредитів загального фонду державного бюджету. Ці показники доводяться на трирічний період (плановий і два наступні за плановим бюджетні роки) й відображають граничний обсяг ресурсів, у межах якого головний розпорядник коштів може формувати бюджетний запит. Міністерство фінансів розраховує граничні показники на основі:

- прогнозу економічного й соціального розвитку України на плановий бюджетний період та основних макропоказників економічного й соціального розвитку на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;
- прогнозу державного бюджету на відповідні бюджетні періоди, схваленого Кабінетом Міністрів України;
- прогнозних обсягів доходів;
- прогнозного граничного обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету;
- прогнозного граничного обсягу державного боргу;
- розміру прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення;
- розміру мінімальної заробітної плати та посадового окладу працівників I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери (далі – ЄТС), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України “Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери”¹;
- прогнозних цін на енергоносії та тарифів на оплату комунальних послуг.

При визначенні індикативних показників враховується також необхідність:

- передбачення нових (порівняно з поточним бюджетним періодом) першочергових видатків, у тому числі тих, що мають періодичний характер;
- оптимізації витрат головних розпорядників, у тому числі через концентрацію ресурсів на пріоритетних напрямках діяльності, скорочення дублюючих та виключення неефективних витрат тощо.

¹ Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 1298. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF/ed20120405>.

У межах граничного обсягу видатків доводяться обмеження на утримання апарату МОН. Цей підхід є правильним, оскільки в такий спосіб можна запобігти перерозподілу коштів на користь головного розпорядника, котрий за правом прийняття управлінських рішень домінує у групі відносин між головним розпорядником і розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня.

Критично осмислюючи вихідну передумову формування бюджетного запиту, зазначимо таке:

1. У групі відносин між Міністерством фінансів і МОН як головним розпорядником бюджетних коштів домінуюча роль належить Міністерству фінансів. Це є виправданим з точки зору канонів фінансового планування, тобто воно здійснюється, виходячи з наявних ресурсів, а точніше – з обсягів ресурсів, які реально можуть бути отримані, якщо прогнозні показники економічного розвитку будуть досягнуті.
2. Фактично головному розпоряднику коштів не лише доводиться обмеження стосовно загального обсягу видатків, а й закладаються певні рамки для формування обсягів видатків за статтями витрат, які потім мають бути дотримані розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня. З одного боку, ці обмеження є логічними й виправданими (зокрема, витрати на опалення та освітлення та інші комунальні послуги, справді, мають визначитися, зважаючи на ціни на відповідні товари та послуги, що використовуються в діяльності установи освіти (науки) чи наукового закладу. З другого боку, встановлення таких обмежень ускладнює управління фінансовими ресурсами в аспекті досягнення поставлених цілей розвитку галузі, зокрема через оплату праці професорсько-викладацького та допоміжного складу працівників освітнього чи наукового закладу.

Зупинимося на окресленій проблемі докладніше. І якість освітніх послуг, і рівень наукових досліджень залежать від праці викладачів та науковців, яка за своєю специфікою потребує високої кваліфікації. Розмір базового окладу працівників освіти та науки встановлюється згідно з ЄТС, що налічує 25 тарифних розрядів. Оклад I розряду дорівнює прожитковому мінімуму. Посадові оклади за іншими розрядами ЄТС визначаються шляхом множення окладу працівника I тарифного розряду на відповідний тарифний коефіцієнт. Максимальний коефіцієнт становить 4,51. Отже, різниця між оплатою низько- та висококваліфікованої праці не суттєва. Ця різниця дещо збільшується за рахунок надба-

вок. Проте рівень оплати праці працівників освіти та науки залишається відносно низьким, таким, що не відповідає рівню кваліфікації праці.

Зауважимо, що раніше оклад I розряду дорівнював мінімальній заробітній платі. Але після її підвищення до 3700 грн прийнято рішення змінити базу для визначення оплати праці за I тарифним розрядом на прожитковий мінімум, який є удвічі меншим від мінімальної заробітної плати. Таким чином, одним управлінським рішенням праця науковців і освітян була знецінена вдвічі.

З огляду на прив'язку посадових окладів до ЄТС, розпорядники бюджетних коштів мають обмежені можливості перерозподілу фінансових ресурсів у напрямі матеріального заохочення працівників. Водночас реформування вищої освіти, яке спрямоване на розвиток її наукової складової, потребує інтенсифікації праці, зокрема у зв'язку з розробленням нових креативних курсів, переходом на викладання англійською мовою, пошуком нової методики викладання, вимогою публікації наукових статей, що входять до наукометричних баз. Стосовно останнього зазначимо, що вартість публікацій у виданнях Scopus і Web of Science відносно заробітків викладачів є високою і не відшкодовується автору, що унеможливає для більшості з них друк у цих виданнях.

Узагальнюючи, робимо висновок, що розпорядники бюджетних коштів мають ставити нові завдання, пов'язані з реформуванням галузі, перед виконавцями, не маючи змоги забезпечити гідну оплату праці й матеріальне заохочення. Запропонована модель фінансування, яка передбачає складову видатків за результатами, дасть змогу головному розпоряднику коштів перерозподілити кошти на користь установ, котрі покажуть кращі результати. Однак, як далі використовують ці кошти розпорядники нижчого рівня, невідомо. Чи стимулюватимуть вони працівників, завдяки зусиллям яких вдалося досягти показників результативності? Чи треба для цього вносити зміни до нормативних документів, що регламентують оплату праці освітян і науковців? Чи має контролювати це питання головний розпорядник коштів? Шукаючи відповіді на ці запитання, зазначимо, що в ідеалі розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня має сам управляти фінансовими ресурсами в частині складової витрат за результатами й приймати рішення щодо стимулювання працівників, котрі зробили внесок у досягнення вищих показників. Проте в українських реаліях розпорядник бюджетних коштів може використовувати адміністративний ресурс для досягнення показників результативності без відповідного матеріального стимулювання. Саме тому управління коштами розпорядниками нижчого рівня

як у стабільній частині, так і в складовій динаміки має відбуватися під контролем головного розпорядника коштів.

Після отримання індикативних показників і обмежень головний розпорядник здійснює розподіл граничного обсягу та індикативних прогнозних показників за бюджетними програмами з урахуванням пріоритетів державної політики, встановлених програмними (стратегічними) документами економічного й соціального розвитку, та планів своєї діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди. Для цього у п. 2 форми 1 бюджетного запиту вказується мета діяльності (міся) головного розпорядника, яка окреслює основне його призначення і роль у реалізації державної політики у відповідній галузі (сфері діяльності), а у п. 3 наводиться перелік стратегічних цілей та вказуються фактичні за попередній бюджетний період і очікувані у поточному, плановому та наступних за плановим двох бюджетних періодах показники результату діяльності головного розпорядника. До встановлення мети й завдань висувуються певні вимоги. Зокрема, мета має формулюватися з урахуванням таких критеріїв:

- чітке та лаконічне викладення;
- спрямованість на досягнення певного результату;
- охоплення всіх галузей (сфер діяльності) головного розпорядника. Стратегічні цілі мають відповідати таким критеріям:
- мати зв'язок із метою діяльності (місією) головного розпорядника;
- кількісно вимірюватись за допомогою показників результату діяльності головного розпорядника, причому вони мають бути ідентифіковані до кожної цілі окремо.

Інструкцією обмежено кількість стратегічних цілей. Для кожної галузі (сфери діяльності) головного розпорядника, як правило, вона не повинна перевищувати трьох.

Показники результату – це кількісні та якісні критерії, за допомогою яких можна оцінити рівень досягнення головним розпорядником стратегічних цілей. Ці показники мають:

- характеризувати прогрес у досягненні стратегічних цілей у середньостроковому періоді;
- забезпечувати можливість відстеження досягнення стратегічних цілей у динаміці та порівнянності показників результату за роками;
- перевірятися й підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку.

Визначаючи показники результату, головні розпорядники можуть використовувати практичний досвід інших країн стосовно індикаторів, які характеризують результати реалізації державної політики у відповідних галузях (сферах діяльності), що забезпечить можливість їх порівняння з критеріями міжнародних рейтингів. Кількість показників результату за кожною стратегічною ціллю, як правило, не повинна перевищувати трьох.

Дослідимо, як реалізовано наведені положення в розподілі коштів між бюджетними програмами та при формуванні бюджетного запиту МОН України. Почнімо з вимоги урахування пріоритетів. Якщо висновок про пріоритетність робити на підставі динаміки видатків, то навряд чи можна стверджувати, що існує програма або кілька програм, яким дійсно надано пріоритет. Проте помітне збільшення видатків на 2018–2020 рр. порівняно з 2017 р. спостерігається за програмами “Забезпечення організації роботи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти”, “Фізична і спортивна підготовка учнівської та студентської молоді” та “Виконання зобов’язань в Рамковій програмі Європейського Союзу з наукових досліджень та інновацій “Горизонт 2020” (табл. 3.8). Остання відповідає стратегічній цілі євроінтеграції.

Продовжуючи аналіз стратегічних цілей МОН, варто пригадати теоретичні положення, які визначають змістовні характеристики цілей. Наведемо кілька дефініцій зі словникової літератури:

- 1) мета або ціль (від нім. Ziel; англ. Aim, Goal) – бажаний результат, який прагне досягти особистість або група (групи) людей;
- 2) ціль або мета – ідеальна картинка, яку хоче або має намір досягнути людина або група людей наприкінці певної діяльності. Ціль – намір людини перейти від наявної до ідеальної картини;
- 3) ціль або мета – кінцевий результат, на який свідомо або несвідомо спрямовані дії (процес) людини або групи людей¹;
- 4) мета або ціль означає стан у майбутньому, котрий можна змінити відносно теперішнього та варто, бажано або необхідно досягнути. Тим самим мета є бажаною кінцевою точкою процесу, як правило, дії людини².

Опрацювання наведених визначень дає підстави для висновку, що ціллю має бути певний стан речей, якого немає на момент постановки

¹ Бізнес-словник / HLADUN SCHOOL. URL: <https://hladun.org/publications/aim/>.

² Мета. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%B0>.

Таблиця 3.8
Динаміка розподілу видатків між бюджетними програмами Міністерства освіти і науки України, млн грн

№ з/п	Назва бюджетної програми	2016 (факт)	2017 (план)	2018 (план)	Бюджетний запит		
					2018 (план)	2019	2020
Апарат Міністерства освіти і науки України		28 247,4	32 536,3	30 749,0	31 451,4	31 850,7	33 869,5
1	Загальне керівництво та управління у сфері освіти і науки	337,6	75,4	120,9	107,2	149,3	149,3
2	Забезпечення організації роботи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти	0,07	12,7	32,2	32,3	33,6	34,6
3	Підготовка кадрів у професійно-технічних навчальних закладах за професійними загальнодержавного значення						
4	Дослідження, науки та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами та державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка преси, розвитку наукової інфраструктури, наукових об'єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності Державного фонду фундаментальних досліджень		119,6	119,6	119,6	119,6	119,6
5	Надання освіти в загальноосвітніх школах соціальної реабілітації, загальноосвітніх ліцеях-інтернатах, гімназіях-інтернатах з посиленою військово-фізичною підготовкою та інших загальноосвітніх навчальних закладах державної форми власності	696,4	864,0	929,4	900,9	970,6	1 029,0
6	Забезпечення діяльності Національного центру "Мала академія наук України", надання позашкільної освіти державними позашкільними навчальними закладами, заходи з позашкільної роботи	109,9	140,8	182,6	160,3	171,6	185,2
7	Підготовка робітничих кадрів у професійно-технічних навчальних закладах соціальної реабілітації та адаптації, методичне забезпечення закладів професійно-технічної освіти	49,3	89,2	75,8	75,8	82,2	86,7
8	Підготовка кадрів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики	127,0	192,3	208,9	208,9	230,4	247,0
		4 892,5	4 767,2				

Продовження табл. 3.8

№ з/п	Назва бюджетної програми	2016 (факт)	2017 (план)	2018 (план)	Бюджетний запит		
					2018	2019	2020
9	Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики	20 010,4	19 698,7	22 516,2	22 653,0	24 145,9	25 716,5
10	Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів	352,8	495,7	990,6	1 972,9	330,2	472,8
11	Проведення всеукраїнських та міжнародних олімпіад у сфері освіти, всеукраїнського конкурсу "Учитель року"	2,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,04
12	Виплата академічних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів	-	3 985,7	3 164,7	2 859,2	3 051,4	3 119,0
13	Пільговий проїзд студентів вищих навчальних закладів й учнів професійно-технічних училищ у залізничному, автомобільному та водному транспорті	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0
14	Навчання, стажування, підвищення кваліфікації студентів, аспірантів, науково-педагогічних та педагогічних працівників за кордоном, підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників, керівних працівників і спеціалістів харчової, переробної промисловості та агропромислового комплексу, медичних та фармацевтичних кадрів	29,7	33,7	41,6	37,1	40,7	43,8
15	Підготовка кадрів Київським національним університетом імені Тараса Шевченка	1 017,6	1 155,8	1 314,5	1 284,2	1 365,9	1 433,8
16	Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, проведення наукових заходів Київським національним університетом імені Тараса Шевченка, фінансова підтримка наукових об'єктів, що становлять національне надбання	94,7	113,5	125,5	125,5	139,9	150,9
17	Фізична і спортивна підготовка учнівської та студентської молоді	50,6	82,1	104,5	104,5	132,4	138,2
18	Виконання зобов'язань України у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва	13,3	39,3	66,9	52,7	48,7	43,9

Закінчення табл. 3.8

№ з/п	Назва бюджетної програми	2016 (факт)	2017 (план)	2018 (план)	Бюджетний запит		
					2018	2019	2020
19	Дослідження на антарктичній станції "Академік Вернадський"	54,4	59,0	72,5	59,7	60,0	60,8
20	Здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти Українським центром оцінювання якості освіти та його регіональними підрозділами	168,6	206,4	232,9	247,9	253,5	269,4
21	Виконання зоб'язань України у Рамковій програмі Європейського Союзу з наукових досліджень та інновацій "Горизонт 2020"	173,7	312,2	347,7	347,7	382,8	420,2
22	Вища освіта, енергоефективність та сталий розвиток	80,0	80,0	80,0	120,0	126,8	
	Державна інспекція навчальних закладів України	5,0	7,9	30,1	11,2	15,9	15,9
23	Здійснення державного нагляду за діяльністю навчальних закладів	5,0	7,9	30,1	11,2	15,9	15,9

Складено за: Інформаційна довідка щодо фінансування Міністерства освіти і науки України / Financial and economic analysis office in the VRU. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/31_10_2017_%D0%9Cin_%D0%9Cin_publication-4.pdf.

цілі. Щоб досягти цілі, потрібен час, і він має бути конкретизований. Для досягнення цілі треба вчинити певні дії, тобто виконати певні завдання.

Виходячи з цих положень, не всі цілі, визначені МОН як стратегічні, за змістом можна віднести до таких. Наведемо повний їх перелік:

- реалізація права кожного громадянина України на одержання документів про освіту;
- інтелектуальний розвиток учнівської молоді України, виявлення та підтримка найбільш обдарованої молоді в різних галузях знань та реалізація в подальшому її творчого потенціалу;
- підтримка творчої учнівської молоді на міжнародній арені з метою визнання досягнень нашої країни, зміцнення її авторитету, розширення міжнародних зв'язків;
- реалізація державної політики у сфері освіти шляхом здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форм власності;
- безоплатне забезпечення підручниками учнів загальноосвітньої школи;
- реалізація державної політики у сфері освіти;
- реалізація права кожного громадянина на отримання вищої освіти;
- інтеграція в європейський і світовий науковий простір відповідно до стратегії розвитку держави;
- соціальний захист студентів та учнівської молоді¹.

Критично оцінюючи зміст вказаних цілей, зауважимо, що вони є загальними, такими, що не відображають особливостей освітньої політики у XXI ст., не орієнтовані на подолання викликів та розв'язання актуальних проблем у сфері освіти. З наведеного переліку до стратегічних можна віднести, на нашу думку, такі цілі, як інтеграція в європейський і світовий науковий простір і безоплатне забезпечення підручниками учнів загальноосвітньої школи. Решта являють собою, швидше, не цілі, а завдання поточного характеру, які мають виконуватися завжди (реалізація права кожного громадянина на отримання документів про освіту, інтелектуальний розвиток учнівської молоді, реалізація державної політики у сфері освіти, соціальний захист студентів та учнівської молоді тощо).

Детальніше проаналізуємо зміст мети та завдань за програмою “Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики” (КПКВК – 2201160) (табл. 3.9).

¹ Інформаційна довідка щодо фінансування Міністерства освіти і науки в 2016–2020 роках. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/31_10_2017_%D0%9Cin_osv_publication-4.pdf.

Таблиця 3.9

Мета та завдання бюджетної програми “Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики”

Мета	Завдання
Відповідно до Конституції України, громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних навчальних закладах на конкурсній основі. Прийом до вищих навчальних закладів визначається згідно з державним замовленням	
Завдання державного бюджету:	
– забезпечення виконання державного замовлення по підготовці фахівців, аспірантів та докторантів	– забезпечення виконання державного замовлення по підготовці фахівців, аспірантів та докторантів
– забезпечення організації навчального процесу ВНЗ III і IV рівнів акредитації в умовах жорсткої фінансової політики та загального скорочення ресурсів	– забезпечення організації навчального процесу ВНЗ III і IV рівнів акредитації в умовах жорсткої фінансової політики та загального скорочення ресурсів
– утримання ВНЗ III–IV рівнів акредитації	– утримання ВНЗ III–IV рівнів акредитації
– забезпечення гарантованого державного соціального захисту учасників навчального процесу	– забезпечення гарантованого державного соціального захисту учасників навчального процесу
– забезпечення ефективності системи управління освітньою діяльністю	– забезпечення ефективності системи управління освітньою діяльністю

Складено за: Інформація про мету, завдання та результативні показники бюджетних програм на 2018 рік. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/budzhel/metazavdannya_plan2018.pdf.

Оцінюючи мету та завдання бюджетної програми на відповідність вимогам, зазначимо таке.

1. Некоректно сформульовано (як за змістом, так і за формою) перші тези, котрі розкривають мету програми. З точки зору форми вона мала би бути сформульована так: “Безоплатне здобуття вищої освіти в державних навчальних закладах на конкурсній основі. Забезпечення виконання державного замовлення на підготовку кадрів”. Проте є зауваження й до змісту мети. Вона не характеризує результат, що має бути досягнутий унаслідок виконання програми, оскільки завдяки чинним правилам прийому до ЗВО, які дають змогу реалізувати принцип “гроші ходять за студентом”,

безоплатне здобуття вищої освіти в державних навчальних закладах на конкурсних засадах уже забезпечується. Натомість суспільний результат, на який має бути спрямована реалізація програми підготовки кадрів ЗВО III–IV рівнів акредитації, може бути визначений так: “Забезпечення підготовки конкурентоспроможних кадрів вищої кваліфікації, котрі за рівнем знань і компетентностей відповідають вимогам суспільства і знанневої економіки, потребам ринку праці”.

2. Усі п'ять пунктів завдань повторюють відповідні пункти мети програми, що свідчить про порушення взаємозв'язку між метою і завданнями, де завданнями мають бути конкретні кроки, які планується здійснити на шляху досягнення мети. Погоджуємося з думкою фахівців Центру економічної стратегії, котрі проводили аналіз бюджетного запиту МОН у рамках проекту “Державні видатки в Україні: як досягти більшого, витрачаючи менше?” за підтримки проекту “Підтримка реформи управління державними фінансами”, що реалізується федеральною компанією Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH за дорученням урядів Німеччини та Великобританії: “мета та завдання сформульовані таким чином, що вони містять орієнтацію на процес та забезпечення його безперервності, а не досягнення суспільно корисного результату”, а відтак вони мають бути сформульовані в інший спосіб¹.

Кілька критичних зауважень також висловимо стосовно показників результативності. Як зазначалося, згідно з Інструкцією, що регламентує складання бюджетного запиту, кожна ціль повинна містити по три показники результативності. Однак, відповідно до розміщеної на сайті МОН інформації, показники результативності класифіковані не за цілями, а в інший спосіб, а саме як показники витрат, продукту, ефективності та якості (табл. 3.10).

До показників витрат за програмою, що є об'єктом нашого аналізу, вклучені лише середньорічна чисельність штатних одиниць персоналу, котрий надає освітні послуги чи пов'язаний із процесом їх надання, середньорічна кількість студентів, аспірантів та докторантів, тобто отримувачів освітніх послуг, середньорічна кількість отримувачів соціальної допомоги (дітей-сиріт тощо) та її розмір, хоч останні показники, на нашу думку, мають бути об'єктом обліку і контролю Міністерства соціальної

¹ Аналіз бюджетних запитів Міністерства науки та освіти. URL: <http://ces.org.ua/analiz-byudzhethnoho-zapytu-mon/>

Таблиця 3.10

Результативні показники за бюджетною програмою “Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики”, код 22011160

Показники затрат	Показники продукту	Показники ефективності	Показники якості
Кількість навчальних закладів	Випуск аспірантів, які навчаються з відривом від виробництва та успішно завершили навчання	Середні витрати на навчання од-ного аспіранта, який навчається без відриву від виробництва	Частка студентів, які отримали від-повідний документ про освіту в за-гальному обсязі випуску
Середньорічне число штатних оди-ниць адміністративного персоналу, за умовами оплати праці віднесеного до науково-педагогічного	Випуск аспірантів, які навчаються з відривом від виробництва	Середні витрати на навчання од-ного аспіранта, який навчається з відривом від виробництва	Частка осіб, прийнятих на денну форму навчання за державним за-мовленням у загальному обсязі прийому
Середньорічне число штатних оди-ниць науково-педагогічного персо-налу	Випуск докторантів	Середні витрати на навчання од-ного докторанта	Частка працевлаштованих випуск-ників денної форми навчання в за-гальному обсязі випускників ден-ної форми навчання
Середньорічне число штатних оди-ниць педагогічного персоналу	Випуск докторантів, які успішно за-вершили навчання і захистили дисертації	Середні витрати на навчання од-ного студента (приведений кон-тингент)	Частка аспірантів та докторантів, які успішно завершили навчання та захистили дисертації в загаль-ному обсязі випуску
Середньорічне число штатних оди-ниць спеціалістів	Кількість студентів, прийнятих на перший курс за денною формою навчання (бакалавр)		Рівень погашення кредиторської заборгованості, яка зареєстрована в органах ДКСУ станом на 1 січня 2017 р. (крім АР Крим, Донецької та Луганської обл.)
Середньорічне число штатних оди-ниць робітників	Кількість осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, яким виплачено щорічну допомогу для придбання на-вчальної літератури		

Продовження табл. 3.10

Показники затрат	Показники продукту	Показники ефективності	Показники якості
Розмір одноразової грошової допомоги при працевлаштуванні випускників із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	Кількість одержувачів адресної допомоги із числа випускників, які навчалися за педагогічними та методичними спеціальностями		
Розмір щорічної допомоги для придбання навчальної літератури особам із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	Кількість випускників з числа дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування, яким виплачено одноразову грошову допомогу при працевлаштуванні		
Середньорічна кількість аспірантів, які навчаються без відриву від виробництва	Кількість випускників денної форми навчання (спеціалісти і магістри)		
Середньорічна кількість аспірантів, які навчаються з відривом від виробництва			
Середньорічна кількість докторантів			
Середньорічна кількість студентів денної форми навчання			
Середньорічна кількість студентів заочної форми навчання			
Середньорічна кількість студентів вечірньої форми навчання			
Середньорічна кількість дітей-сиріт на повному державному забезпеченні			

Закінчення табл. 3.10

Показники затрат	Показники продукту	Показники ефективності	Показники якості
Середньорічна кількість дітей-сиріт під опікою			
Всього чисельність ставок / штатних одиниць на 1 січня 2017 р.			
Всього чисельність ставок / штатних одиниць на 1 січня 2018 р.			

Складено за: Інформація про мету, завдання та результати показники бюджетних програм на 2018 рік. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/budzhet/metazavdanuyaplan2018.pdf>.

політики, а не МОН. Отже, до показників витрат не входять витрати інших видів ресурсів на надання освітніх послуг, передусім матеріальних.

Показники продукту, крім аспірантів і докторантів, котрі завершили навчання й успішно захистили дисертації, а також кількості випускників (спеціалісти і магістри) денної форми навчання, охоплюють критерії, що не характеризують результат (продукт) цієї бюджетної програми, зокрема, кількість студентів, прийнятих на перший курс за денною формою навчання (бакалавр); випуск аспірантів, які навчаються з відривом від виробництва, і випуск докторантів (незалежно від того, захистили і ті, й інші дисертації, чи ні).

Ще більше запитань виникає до показників ефективності, особливо в контексті вимоги, що вони мають відображати прогрес у досягненні стратегічних цілей у середньостроковому періоді. Зокрема, до показників ефективності належать показники середніх витрат на підготовку одного аспіранта/докторанта/студента.

Спочатку зупинимося на сутнісних характеристиках показників. Чи справді вони придатні для оцінювання ефективності бюджетних видатків на підготовку кадрів ЗВО? Виходячи з класичного трактування ефективності як співвідношення отриманого ефекту (результату) і витрат ресурсів, котрі дали змогу отримати цей результат, для обрахунку показника (у тому числі оберненого – витрат ресурсів на одиницю отриманого ефекту) необхідно визначитись передусім із тим, що можна вважати результатом. Ним є не кількість аспірантів, докторантів та студентів, котрі навчалися в ЗВО, а кількість випускників, котрі отримали дипломи спеціаліста чи магістра та успішно захистили дисертації. Отже, витрати необхідно розраховувати не на одного студента/аспіранта/докторанта, а на одного випускника (спеціаліста і магістра), що одержав диплом про вищу освіту, а також випускника аспірантури/докторантури, що захистив дисертацію. Зменшення цього показника на певному часовому інтервалі свідчатиме про зростання ефективності бюджетних видатків. У свою чергу, його зниження можливе як унаслідок зростання загальної суми державних видатків, так і через збільшення частки випускників (спеціалістів і магістрів) у загальній кількості здобувачів вищої освіти, а також аспірантів і докторантів, котрі захистилися, у загальному обсязі їх випуску.

Не повністю погоджуємося і з переліком показників якості та їхніми числовими параметрами. Зокрема, частка осіб, прийнятих на денну форму навчання за державним замовленням, у загальному обсязі прийому не характеризує якість підготовки кадрів ЗВО, а частка студентів,

які отримали документ про освіту, в загальному обсязі випуску, характеризує її лише певною мірою. Що ж до 100-відсоткового виконання цього показника в умовах нашої країни, то воно свідчить про те, що принаймні частина випускників отримали дипломи, не підкріплені відповідними знаннями. Адекватнішим показником якості є частка працевлаштованих випускників денної форми навчання в загальному їх обсязі. Проте заплановане значення цього показника на 2018 р. на рівні 100 % є нереалістичним. Показник частки аспірантів та докторантів, які успішно завершили навчання та захистили дисертації, у загальному обсязі випуску, безумовно, характеризує його якість. Проте його числові параметри на 2018 р., а саме 38 % за рахунок загального фонду і 21 % – за рахунок спеціального фонду, викликають запитання. Чи можна вважати якісною підготовку аспірантів і докторантів, якщо лише 38 % їх випуску захищають дисертації? Закладаючи в бюджетну програму такі показники, МОН має виходити, на нашу думку, не з їх теперішнього рівня, а з індикаторів, котрі повинні розроблятися з урахуванням частки захищених дисертацій в інших країнах, передусім ЄС.

Більш вдалим, на нашу думку, прикладом формування і змістовного наповнення бюджетних програм Міністерства освіти і науки є відповідні програми в Республіці Казахстан. Таких програм по цьому міністерству налічується 18 (в Україні – 28). Більшість із них охоплюють кілька підпрограм, кожна з яких націлена на вирішення конкретної й доволі вузької проблеми. Наприклад, програма “Забезпечення кадрами з вищою й післявузівською освітою” налічує 13 підпрограм¹:

- “Підготовка спеціалістів із вищою, післявузівською освітою й надання соціальної підтримки тим, хто навчається”;
- “Підготовка спеціалістів у вищих навчальних закладах за кордоном у межах програми “Болашак”;
- “Послуги з підготовки спеціалістів із вищою і післявузівською освітою й організації діяльності в автономній організації освіти (АОО) “Назарбаєв університет”;
- “Методологічне забезпечення у сфері вищої й післявузівської освіти”;
- “Оплата послуг повіреним агентам з повернення освітніх кредитів”;
- “Будівництво й реконструкція об’єктів вищої освіти”;

¹ Бюджетная программа Министерства образования и науки Республики Казахстан на 2016–2018 годы. *Официальный интернет-ресурс Министерства образования и науки Республики Казахстан*. 2017. 2 марта. URL: http://edu.gov.kz/m/deyatelnost/detail.php?ELEMENT_ID=550.

- “Підготовка й підвищення кваліфікації керівників (топ-менеджерів) ЗВО Республіки Казахстан на базі АОО “Назарбаєв університет”;
- “Оцінка рівня знань казахської мови громадян Республіки Казахстан”;
- “Проведення зовнішньої оцінки якості освіти”;
- “Виплата премій за вкладами в освітні накопичення”;
- “Оплата послуг оператора Державної освітньої накопичувальної системи”;
- “Проведення республіканських шкільних олімпіад, конкурсів, позашкільних заходів республіканського значення”;
- “Реалізація державної політики в галузі стимулювання навчальної міграції в межах проекту “Серпін”.

Конкретизація бюджетної програми в бюджетних підпрограмах дає змогу чітко розподілити ресурси й полегшує контроль за їх використанням.

Доволі доречним видається визначення мети й кінцевих результатів програми “Забезпечення кадрами з вищою й післявузівською освітою”. Зокрема, її метою є забезпечення якісної підготовки компетентних і конкурентоспроможних кадрів з вищою й післявузівською освітою для галузей економіки. До її кінцевих результатів належать: 1) частка випускників ЗВО, котрі навчалися за держзамовленням, працевлаштованих у перший рік після закінчення закладів: 2016 р. – 85 %, 2017 р. – 87, 2018 р. – 88 %; 2) охоплення вищою освітою (рейтинг ВЕФ): 2016 р. – 60-те місце, 2017 р. – 60-те, 2018 р. – 59-те; 3) частка позичальників, котрі повністю виконали зобов’язання за кредитом: 2016 р. – 36 %, 2017 р. – 48, 2018 р. – 60 %; частка погашених державних освітніх і студентських кредитів у загальній сумі кредитних ресурсів, котрі підлягали утриманню в дохід республіканського бюджету: 2016 р. – 46,6 %, 2017 р. – 53,6, 2018 р. – 60,6 %.

Іншим прикладом визначення мети й кінцевих результатів є програма “Розвиток науки”, мета якої полягає в “підвищенні ефективності наукових досліджень, підвищенні внеску науки в диверсифікацію економіки і стійкий розвиток країни”, а кінцеві результати – у частці комерціалізованих проєктів у загальній кількості прикладних ДіР (2016 р. – 16,8 %, 2017 р. – 17,5, 2018 р. – 17,8 %) та частці отриманих патентів від загальної кількості науково-дослідних проєктів і програм (2016 р. – 3 %, 2017 р. – 5, 2018 р. – 7 %) ¹.

¹ Порівняємо з бюджетною програмою “Дослідження, наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами та державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка

Про зміст бюджетних підпрограм дає уявлення підпрограма “Методологічне забезпечення у сфері вузівської і післядипломної освіти” (табл. 3.11). Вона містить такі елементи¹.

Вид бюджетної підпрограми:

- залежно від змісту: здійснення державних функцій, повноважень і надання державних послуг, котрі слідують із них;
- поточна/розвиток: поточна.
- *Опис (обґрунтування) бюджетної підпрограми:*
- витрати з перекладу державною мовою та видання навчальної літератури, використовуваної в навчальному процесі ЗВО провідних зарубіжних країн;
- витрати на проведення експертизи підручників, навчально-методичних комплексів і посібників у сфері вищої і післявузівської освіти.

Повертаючись до аналізу процесу формування МОН України бюджетного запиту, зазначимо, що наступним кроком є обґрунтування обсягів витрат. Для цього використовується така інформація:

- дані річного звіту за попередній бюджетний період, поданого органам Державної казначейської служби України, з урахуванням капітальних видатків;

преси, розвитку наукової інфраструктури, наукових об’єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності Державного фонду фундаментальних досліджень” МОН України, метою якої визначено “забезпечення високоєфективного провадження наукової та науково-технічної діяльності у вищих навчальних закладах (університетах, академіях, інститутах) та наукових установах, що належать до сфери управління МОН, сприяння впровадженню наукових результатів” (тобто мета визначена з огляду на процес, а не результат). До результативних показників, котрі характеризують якість програми, віднесено: 1) частку впроваджених результатів фундаментальних досліджень у загальній кількості завершених у поточному році; 2) частку завершених фундаментальних досліджень у поточному році у загальній їх кількості (показник, який не свідчить про якість проведених досліджень); 3) частку впроваджених результатів прикладних досліджень і розробок у навчальний процес у загальній кількості завершених; 4) частку завершених прикладних досліджень і розробок у поточному році у загальній їх кількості; 5) частку якісної продукції у загальній кількості проведених аналітичних лабораторних досліджень (без вказівки на те, як передбачається визначати їх якість).

¹ Бюджетная программа Министерства образования и науки Республики Казахстан на 2016–2018 годы. Официальный интернет-ресурс Министерства образования и науки Республики Казахстан. 2017. 2 марта. URL: http://edu.gov.kz/m/deyatelnost/detail.php?ELEMENT_ID=550.

Таблиця 3.11

Методологічне забезпечення у сфері вузівської і післядипломної освіти

Показники прямого результату	Звітний рік	План поточного року	Плановий період		
	2014	2015	2016	2017	2018
Кількість розроблених нових навчальних програм		24	24	24	24
Кількість викуплених авторських прав підручників, перекладених і виданих державною мовою для вузів			30	30	30
Кількість розроблених нових освітніх програм			10		
Кількість навчальної літератури та конкурсної документації, котра пройшла експертизу			445		
Методологічне забезпечення у сфері вищої і післявузівської освіти, <i>тис. тенге</i>		1 266 550	2 015 463	1 219 775	1 252 138
Всього видатків за бюджетною підпрограмою, <i>тис. тенге</i>		1 266 550	2 015 463	1 219 775	1 252 138

Джерело: Бюджетная программа Министерства образования и науки Республики Казахстан на 2016–2018 годы. *Официальный интернет-ресурс Министерства образования и науки Республики Казахстан*. 2017. 2 марта. URL: http://edu.gov.kz/m-deyatelnost/detail.php?ELEMENT_ID=550.

– показники, затверджені розписом Державного бюджету України на поточний бюджетний період з урахуванням капітальних видатків.

Використання вказаної інформації свідчить про те, що в основі планування перебуває принцип “від досягнутого”. Такий підхід загалом є логічним, адже показники попереднього й поточного бюджетного років свідчать про обсяги фінансування, які забезпечували й забезпечують діяльність закладів освіти і науки. В Інструкції зазначено, що показники видатків на плановий та наступні за плановим два роки мають розраховуватись на основі принципів, на яких ґрунтується бюджетна система (ефективності та результативності, справедливості й неупередженості), а також принципів:

- пріоритетності, який передбачає спрямування видатків або надання кредитів за бюджетною програмою з урахуванням цілей та завдань, визначених програмними (стратегічними) документами, і реальних можливостей бюджету;
- жорсткої економії бюджетних коштів, що має на меті вжиття заходів для планомірної мінімізації витрат усіх видів ресурсів з одно-

часним забезпеченням належного виконання завдань бюджетної програми;

- обґрунтованості витрат “від першої гривні”, котрий передбачає детальні розрахунки в межах коду економічної класифікації видатків або класифікації кредитування з урахуванням кількісних та вартісних факторів, що впливають на обсяг видатків і надання кредитів у плановому та наступних за плановим двох бюджетних періодах¹.

Обсяги видатків та надання кредитів на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди обчислюються на підставі нормативно-правових актів, які регулюють діяльність головного розпорядника у відповідній галузі (сфері діяльності), з урахуванням:

- зобов’язань, передбачених договорами (контрактами);
- норм і нормативів;
- періодичності виконання окремих бюджетних програм, а також заходів, що вживаються в межах бюджетних програм;
- результатів оцінки ефективності бюджетних програм, проведеної з урахуванням методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм, встановлених Міністерством фінансів України, та висновків за результатами контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
- необхідності зменшення заборгованості попередніх бюджетних періодів та недопущення утворення заборгованості за зобов’язаннями у плановому та наступних за плановим двох бюджетних періодах;
- цін і тарифів поточного року на відповідні товари (роботи, послуги), закупівлю яких передбачається здійснювати у межах бюджетної програми.

У рамках встановлених правил також мають відбуватися дії головного розпорядника бюджетних коштів, якщо останній у межах доведених Міністерством фінансів граничного обсягу та індикативних прогностичних показників пропонує зменшити порівняно з поточним бюджетним періодом видатки загального фонду державного бюджету за одними бюджетними програмами та збільшити за іншими. У цьому випадку пропозиції головного розпорядника бюджетних коштів повинні бути обґрунтовані в частині необхідності такого перерозподілу та аргу-

¹ Інструкція з підготовки бюджетних запитів : затв. наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12>.

ментації можливостей реалізації відповідних бюджетних програм у запропонованих ним обсягах. Але й у частині перерозподілу коштів встановлено обмеження. Зокрема, граничні обсяги на утримання апаратів органів державної влади не дозволяється збільшувати, а граничні обсяги на оплату комунальних послуг та енергоносіїв (у разі їх доведення до головних розпорядників) не дозволяється зменшувати.

Коментуючи засади і встановлені правила розрахунків сум видатків, зауважимо, що фактично всі вони спрямовані на реалізацію принципу ефективності, тобто забезпечення якісного продукту за якомога менших витрат. З огляду на те, що в галузі освіти й науки основну частку витрат становить заробітна плата викладачів та науковців, під час реалізації цього принципу слід усвідомлювати, що мінімізація витрат на заробітну плату має певну межу, за якою можливості надання якісних освітніх послуг суттєво знижуються. І проблема полягає не тільки в мотивації. За низької оплати праці людина шукає додаткових заробітків, а виконання різних видів робіт впливає на якість праці.

Стосовно кількісних і вартісних показників, на яких базуються розрахунки вимоги, то зазначимо, що до кількісних належать штатна чисельність працівників, чисельність студентів, фізичні параметри приміщень, до вартісних – індекси споживчих цін та цін виробників, ціни (тарифи) на товари (роботи, послуги), розмір прожиткового мінімуму, розміри мінімальної заробітної плати й посадового окладу працівника І тарифного розряду ЄТС¹. З одного боку, використання вказаних показників як вихідних для розрахунку обсягу видатків має певну логіку. Якщо кількість студентів, навчання котрих буде забезпечуватися за рахунок бюджетних коштів, визначається державним замовленням, а останнє залежить від потреби держави у кадровому забезпеченні і ця потреба є обґрунтованою, то справді навряд чи є альтернатива використання іншого показника як вихідного для визначення обсягів фінансування. Але, як зауважено вище, кількість відрахованих за неуспішність студентів не повинна зменшувати числа ставок професорсько-викладацького складу. Ця кількість визначається за встановленою нормою кількості студентів на одного викладача. Отже, виникає можливість за рахунок зміни норми впливати на обсяги фінансування. Однак її підвищення може негативно відобразитися на якості наданих освітніх послуг. Узагальнюючи, робимо висновок, що обрані для визначення обсягу

¹ Інструкція з підготовки бюджетних запитів : затв. наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12>.

видатків показники і порядок їх застосування містять можливості мінімізації витрат за рахунок обсягу державного замовлення, норми викладачів на одного студента та ставок заробітної плати. Звернімо увагу, що така мінімізація відбувається насамперед за рахунок витрат на оплату праці – основного фактора, котрий впливає на якість послуг. Стосовно цін на енергоносії, водопостачання, то в цій частині перспективи мінімізації не проглядаються. Подальша мінімізація витрат за рахунок оплати праці не сприятиме омолодженню кадрів у галузі освіти та науки, з огляду на той факт, що матеріальна складова є вагомим чинником, який впливає на вибір професії. Цей фактор слід урахувувати при запровадженні запропонованої формули фінансування.

Окремо обчислюється обсяг капітальних видатків. Він визначається, виходячи із запланованих обсягів робіт згідно з проектно-кошторисною документацією, ступеня будівельної готовності об'єктів, кількості наявного обладнання та предметів довгострокового користування та ступеня їх фізичного й морального зношення. Фактори, що можуть ураховуватися під час обчислення обсягу капітальних видатків, головний розпорядник визначає самостійно, зважаючи на галузеві особливості. Вартість товарів (робіт, послуг) має забезпечувати раціональне та економне використання бюджетних коштів.

Наступним кроком складання бюджетного запиту є порівняння суми видатків загального фонду за всіма бюджетними програмами на відповідний бюджетний період із граничним обсягом та індикативними прогностичними показниками. Якщо розрахований обсяг видатків загального фонду перевищує граничний обсяг та індикативні прогностичні показники, додаткові видатки (сума перевищення) включаються у Форму 3 бюджетного запиту за умови, що вони визначені пріоритетними нормативно-правовими актами.

Обсяг видатків спеціального фонду визначається головним розпорядником самостійно. Порядок визначення регламентований нормативно-правовими актами, які передбачають утворення і використання спеціального фонду. Йдеться про видатки бюджетних установ, зокрема освітніх та наукових, джерелом фінансування яких є доходи від надання платних послуг. Цими коштами розпорядники нижчого рівня можуть розпоряджатися на власний розсуд. Проблема полягає в тому, що розподіл і використання цих коштів є непрозорими й неконтрольованими ані з боку головного розпорядника, ані з боку членів трудового колективу. Це створює умови для їх неефективного використання. Виникає питання, чи має головний розпорядник коштів контролювати

розпорядників нижчого рівня в частині коштів спеціального фонду. Ми вже порушували це питання в частині розподілу видатків за результатами. На нашу думку, і в цьому випадку мають бути прописані й унормовані чіткі правила використання коштів спеціального фонду, зокрема в частині матеріального заохочення, аби запобігти використанню коштів безвідносно до внеску кожного члену трудового колективу в результат роботи освітнього чи наукового закладу. Мається на увазі не заборона приймати самостійні управлінські рішення розпорядниками коштів нижчого рівня, а контроль з боку головного розпорядника (відповідального за розвиток галузі) за раціональним та ефективним використанням бюджетних коштів. Попри те, що надходження до спеціального фонду бюджету за природою відмінні від надходжень загального фонду, розпорядники не є власниками цих коштів. Вони мають діяти в рамках встановлених правил, спрямованих на забезпечення реалізації прав викладачів та науковців (отримувачів бюджетних коштів) на матеріальну винагороду відповідно до результату праці. Це підсилить мотивацію до ефективної праці та сприятиме згладжуванню суперечностей між розпорядниками та отримувачами бюджетних коштів.

Сформовані бюджетні запити подаються до Міністерства фінансів для аналізу на предмет відповідності меті діяльності (місії) головного розпорядника та пріоритетам державної політики, визначеним програмними (стратегічними) документами економічного й соціального розвитку, ефективності використання бюджетних коштів, дотримання доведених обмежень та вимог Інструкції, що регламентує формування бюджетного запиту. У разі розбіжностей між показниками головного розпорядника та індикативними показниками, доведеними Міністерством фінансів, останній проводить погоджувальні наради.

На підставі інформації про результати аналізу та результати погоджувальних нарад Міністр фінансів України приймає рішення про включення бюджетного запиту до проекту Державного бюджету України.

Інформацію про процедури узгодження бюджетного запиту з Міністерством фінансів ми навели, щоб підкреслити залежність головного розпорядника коштів і обмеженість його повноважень в управлінні фінансовими ресурсами, зокрема в частині визначення граничного обсягу ресурсів, необхідних для функціонування і розвитку галузі.

Наступною складовою управління ресурсами є процес отримання й використання коштів. Він реалізується через систему казначейського обслуговування розпорядників бюджетних коштів. По суті, Державна казначейська служба України (далі – Казначейство) організовує і контролює

цей процес. Завданням відомства є недопущення нецільового та нерационального використання бюджетних коштів. На виконання цього завдання спрямовані всі процедури, які мають бути дотримані розпорядниками бюджетних коштів.

Спочатку головні розпорядники визначають мережу розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів. Ця процедура проводиться до початку бюджетного року. До мережі включаються розпорядники й одержувачі бюджетних коштів, внесені до Єдиного реєстру. Отже, до відкриття асигнувань і зарахування коштів на рахунки уточнюються суб'єкти, котрі використовуватимуть бюджетні кошти. Зміни до мережі протягом бюджетного року вносяться тільки з подання головного розпорядника.

Наступним етапом казначейського обслуговування є облік планових показників за видатками. Міністерство фінансів надає Казначейству розпис державного бюджету, витяги з якого органи останнього доводять до головних розпорядників. У свою чергу, розпорядники бюджетних коштів подають органам Казначейства кошториси, плани асигнувань загального та спеціального фондів державного бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ і відповідних видатків). Наукові установи та ЗВО подають також помісячні плани використання коштів. Остання вимога стосується й одержувачів бюджетних коштів. Облік планових показників, по суті, є встановленням граничної межі бюджетних асигнувань. На підставі доведених обсягів бюджетних асигнувань відбувається взяття розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань на здійснення видатків. Отже, ми бачимо, що до отримання бюджетних коштів для безпосереднього використання розпорядники мають виконати ряд процедур, дотримуючись установлених Міністерством фінансів правил з наданням підтвердних документів. Зауважимо також, що постановою Кабінету Міністрів України “Про граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, мобільних телефонів, комп'ютерів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного бюджету” від 23.04.2017 № 332 передбачено обмеження для розпорядників та одержувачів бюджетних коштів при укладенні ними угод. Крім того, якщо товари й послуги придбаються на суму, що перевищує 200 тис. грн, а виконання робіт – 1500 тис. грн, то укладення договорів можливе тільки із застосуванням норм Закону України “Про публічні закупівлі”.

За такої жорсткої регламентації кожної дії розпорядника бюджетних коштів виникає питання, що саме необхідно удосконалювати на

цьому етапі управління фінансовими ресурсами. Як відомо, навіть при тому, що кожна управлінська дія розпорядника прописна в законодавстві, а органи Казначейства виконують функції контролера при перерахуванні коштів на рахунки розпорядників, Державна аудиторська служба України знаходить чимало порушень, тобто випадків нецільового, нераціонального використання бюджетних коштів. Це свідчить про те, що за наявності власного інтересу в процесі руху бюджетних коштів поведінка розпорядників може набувати ознак девіації. Така ситуація можлива під час реалізації права розпорядника бюджетних коштів зекономлені ресурси за однією статтею використовувати за іншою статтею кошторису. З одного боку, надання такого права з точки зору забезпечення ефективнішого використання коштів є виправданим. Справді, у ході виконання бюджету за видатками можуть виникати ситуації, які не були передбачені під час планування. Проте таке право часто використовується розпорядниками з порушенням встановлених правил, навіть незважаючи на те, що перерозподіл коштів між статтями можливий лише на підставі наданих розпорядником бюджетних коштів обґрунтувань щодо необхідності перерозподілу. Чи можна в такому разі обґрунтувати шляхи удосконалення управління науковими методами? Ми думаємо, навряд чи. Це скоріше сфера діяльності відповідних контрольних органів. Але питання ефективності їхньої діяльності виходять за межі нашого дослідження.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків.

1. Система управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів є вбудованою в бюджетний процес, що обмежує їхню самостійність у прийнятті управлінських рішень. Розпорядники не можуть визначати обсяги фінансових ресурсів, необхідних для функціонування та розвитку галузі. Граничні показники доводяться Міністерством фінансів, виходячи з пріоритетів соціально-економічного розвитку та фінансових можливостей держави. Всі управлінські дії розпорядників бюджетних коштів на етапах їх планування та використання регламентовані нормативними документами Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України з метою запобігання нецільовому й нераціональному використанню ресурсів бюджету. Проте в ряді випадків встановлені правила призводять до протилежного ефекту, а саме нераціонального використання ресурсів – як фінансових, так і матеріальних. Вимога повернення не використаного протягом року залишку коштів спонукає розпорядників використовувати останні за будь-яких обставин. До того ж зменшення обсягу використаних ресурсів

у поточному звітному періоді може спричинити скорочення відповідних показників при плануванні на наступний звітний період, що не в інтересах розпорядника коштів. Пропонуємо не використані протягом звітного періоду бюджетні кошти залишати в розпорядника і не враховувати фактор економії під час планування обсягів фінансування на наступний звітний період.

2. Цілі розвитку галузі, визначені МОН загалом та за кожною бюджетною програмою, здебільшого не мають стратегічного змісту. Вони відображають поточні завдання, виконання яких спрямоване на підтримку діяльності галузі. Це підтверджується обсягами фінансування, передбаченими бюджетними програмами на 2018–2020 рр. У таких умовах зміна моделі фінансування в частині введення складової видатків за результатами означає перерозподіл бюджетних коштів на користь ЗВО, які досягають встановлених показників. Звідси логічним видається прийняття розпорядниками коштів рішень з управління ресурсами, спрямованих на стимулювання працівників закладу, завдяки праці яких показники результату були досягнуті. Оскільки розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня можуть для досягнення показників результату використовувати адміністративний ресурс, питання матеріального заохочення має регулюватися головним розпорядником коштів через нормативні документи. Зокрема, у системі оплати праці необхідно передбачити компенсацію і винагороду за публікацію статей, що входять до міжнародних наукометричних баз, та плату за видання підручників, навчальних посібників і монографій.

3. Надання розпорядникам бюджетних коштів права перерозподілу видатків між статтями кошторису відповідає сучасним підходам до фінансової автономії ЗВО. Проте в умовах України це створює підґрунтя для девіантної поведінки. Розпорядники бюджетних коштів намагаються економити кошти і приймати рішення на користь статей кошторису, за якими прояви девіації при використанні ресурсів легко приховати (ремонт, придбання товарів, оплата комунальних та інших видів послуг), а відтак спрямувати ресурси не за призначенням. Запобігти порушенням у використанні бюджетних коштів можна шляхом контрольних заходів, але їх треба застосовувати не після, а під час освоєння бюджетних асигнувань.

4. Реформування галузі освіти й науки необхідно здійснювати на засадах стратегічного планування. Це означає, що слід визначити головну й проміжні стратегічні (а не поточні) цілі та обсяг ресурсів, необхідний для їх досягнення. Також правильно мають бути вказані показники, котрі кількісно характеризують результат (досягнення цілі, виконання за-

вдання), витрати й ефективність. У цьому контексті слід виважено підходити до тлумачення принципу ефективності. Навряд чи доречно сподіватися, що в довгостроковій перспективі реалізація принципу “забезпечуй високі результати за низьку платню” сприятиме підвищенню якості освітніх послуг. Неминуче виникнуть питання реформування оплати праці у сфері вищої освіти і науки та визначення ціни освітньої послуги. Ці питання окреслюють напрям подальших досліджень проблематики фінансування освіти й науки в Україні.

1. Реалізація євроінтеграційних прагнень України потребує подолання або принаймні зменшення розриву в рівнях економічного розвитку між нашою країною і країнами – членами ЄС, котрі є її найближчими сусідами. Задля цього необхідно не лише відновити економічне зростання, а й суттєво прискорити його темпи та змінити якість. Таке зростання вимагає нарощування не лише капітальних інвестицій, а й інвестицій в освіту, науку та інновації і підвищення віддачі від них для економіки та соціальної сфери.

Акцент на фінансових аспектах перетворень у сфері освіти й науки зумовлений тим, що фінанси є ключовим результатом спроможності, який відіграє стимулюючу роль у досягненні інституційних, поведінкових, управлінських, процесних та продуктивних трансформацій у зазначених сферах:

- посилюють вихідну спроможність до інноваційних змін, що ведуть до підвищення продуктивності праці, кращого таргетування потреб цільових груп бенефіціарів;
- мотивують університети конкурувати за студентів, викладачів, нові ринки та контракти з бізнесом;
- розширюють доступ населення та бізнесу до знань, навичок, кращого досвіду, нових технологій, інноваційних практик і продуктів.

Ефективність механізму фінансування визначається спроможністю ЗВО до лідерства, інновацій, абсорбування та перерозподілу коштів на пріоритетні потреби, і залежить від:

- рівня фінансової й управлінської автономії;
- стратегії розвитку окремого ЗВО та розуміння ним власних сильних сторін на національному та глобальному рівнях освітньо-наукового простору;
- якості управління, гнучкості та ефективності делегування повноважень у межах закладу до рівня менеджерів

середньої ланки (деканів факультетів, завідувачів кафедр і лабораторій);

- розуміння зовнішніх трендів, чутливості до екстерналій та наявності сильної переговорної позиції з іншими стейкхолдерами (державного і приватного секторів).

2. Починаючи з 1990 р., механізми фінансування НСВО у країнах ЄС та ОЕСР зазнали значних змін. При цьому через високу інертність установ освіти та їхню визначальну роль у формуванні людського капіталу, інновацій та соціальної інклюзії їх розвиток мав чітко виражений еволюційний характер і був спрямований на реалізацію стратегічних цілей державної політики в багатьох напрямках. У цілому вдосконалення механізму фінансування НСВО у країнах ЄС та ОЕСР характеризується такими основними трендами:

- упровадженням взаємодоповнюючих інструментів стимулювання інституційних трансформацій та модернізації ЗВО (шляхом підвищення їх спроможності до змін);
- уникненням сильних шоків для пропозиції в освітній сфері (завдяки використанню перехідних періодів та завчасного попередження про перехід від адміністративного до ринкового підходів);
- поступовим тонким налаштуванням комбінацій фінансових інструментів для досягнення найбільшого ефекту і впливів, підвищення економічної ефективності (за витратами і ресурсами) та результативності;
- трансформацією підходів до державної фінансової підтримки ЗВО: спрямуванням частини державних коштів студентам і підприємствам у формі субсидованих освітніх кредитів і податкових пільг із метою підвищення чутливості освітніх установ до потреб споживачів освітніх послуг; внесенням змін у механізми прямої інституційної підтримки – поширення фінансування ЗВО шляхом надання блок-грантів, запровадження роздільного фінансування надання освітніх послуг і наукових досліджень, формульного фінансування, фінансування за результатами діяльності;
- диверсифікацією джерел фінансування, розвитком співфінансування, встановленням партнерських відносин університетів із бізнес-структурами та науковими установами.

3. Попри формальну та концептуальну подібність, елементи й інструменти механізму фінансування НСВО в кожній країні є дуже варіативними, гнучкими, адаптивними, що надає регуляторам певний про-

стір до дій для досягнення різноманітних цілей державної політики. Конкуренція НСВО на глобальному ринку, супроводжувана потужними трендами глобалізації, діджиталізації, четвертої промислової революції, змушує уряди багатьох країн практично безперервно (в межах можливостей) модернізувати як моделі фінансування, так і самі НСВО в напрямі вищої результативності, глибшої інтеграції освіти з наукою та глобальними ланцюжками створення вартості.

У сучасному світі моделі фінансування ЗВО являють собою не просто набір інструментів розподілу коштів між донорами і реципієнтами, а також між різними групами останніх, а й сукупність механізмів для досягнення певних цілей і максимізації результатів за наявних ресурсних обмежень.

На підставі аналізу застосовуваних підходів до класифікації моделей фінансування у країнах ЄС і ОЕСР виокремлено:

- базові моделі фінансування системи вищої освіти: 1) бюрократична (передбачає повний контроль над університетами з боку держави з прямим втручанням в усі сфери життя ЗВО); 2) колегіальна (університети субсидюються державою, але можуть вільно залучати приватні кошти, а також вільно розподіляти їх; бюджетне фінансування становить більшу частину доходів ЗВО, але нагляд за їхньою діяльністю здійснюється не безпосередньо урядом, а через визначені інституційні органи – сенат чи піклувальну раду); 3) ринкова (фінансово автономні університети, які спираються переважно на кошти від студентів та бізнесу, роль держави звужується до встановлення пріоритетів, фасилітації попиту, тоді як ЗВО стають прозорішими, підзвітнішими та інвестиційно привабливішими);
- моделі за джерелами фінансування: 1) засновані виключно на публічних фінансових ресурсах, де вища освіта є безкоштовною для набувачів (Німеччина, Швеція, Фінляндія, Сінгапур); 2) засновані лише на приватних джерелах фінансування (США), де вища освіта є повністю платною для набувачів (але з високою часткою стипендіального й грантового фінансування); 3) засновані на змішаному фінансуванні;
- моделі за формами фінансування НСВО: 1) планове фінансування, основане на ресурсах; 2) фінансування надавачів послуг, орієнтоване на результат; 3) конкурсне цільове придбання в надавачів послуг (участь ЗВО у тендерах із навчання певної кількості випускників у визначеній галузі знань, переважно через національні агентства, з подальшою домовленістю надати випускників для задово-

- лення конкретної потреби в робочій силі на конкретному ринку праці); 4) фінансування від клієнтів, генероване ресурсно орієнтованим попитом;
- моделі за методами розподілу публічного фінансування між університетами: 1) історичне або “переговорне” (бюджетування з розподілом коштів на підставі запитів, поданих до розпорядників бюджетних коштів, де в основу розрахунків покладено дані попереднього року, з обговоренням та обґрунтуванням пропонованих змін постатейно); 2) формульне; 3) за результатами, що є формою укладення контракту між університетом і державою, в якому визначаються цільові індикатори, котрих університет зобов’язується досягти, отримуючи державне фінансування; на відміну від формульного фінансування, використовуються не минулі, а майбутні показники результативності.

У процесі аналізу встановлено, що кожна модель має переваги та вади. Це зумовлює використання більшістю країн комбінації різних підходів до фінансування вищої освіти. Так, відповідно до звіту CNEPS, у восьми країнах ЄС у 2012 р. застосовувались два та більше різних підходів до фінансування, що забезпечували щонайменше 70 % усіх публічних коштів (і в кожній країні використаний фінансовий механізм був унікальним).

4. Моделі фінансування науки як ключового елементу національної інноваційної системи залежать від рівня її розвитку: у країнах із високорозвинутими НІС фінансові потоки забезпечують проведення результативних досліджень для їх подальшого ефективного використання в інноваційних рішеннях (продуктах, послугах), формування нових ринків та підвищення суспільного добробуту, тобто забезпечують належний перехід від ідеї до розробки, від розробки – до продукту, від продукту – до ринку, від ринку – до кінцевого споживача, що є можливим лише за умови поєднання трьох джерел фінансування – публічних, приватних та міжнародних.

Їх поєднання в різних країнах має особливості й характеризується тим, що в 17 з 28 країн ЄС основним інвестором у ДіР є підприємницький сектор, у п’яти – держава, у трьох переважає зовнішнє фінансування, проте останнє відіграє важливу роль у більшості країн Співтовариства. У Польщі підприємницький сектор і держава є майже рівнозначними партнерами у фінансуванні ДіР, у Литві державне фінансування на паритетних засадах поєднується із зовнішнім, а в Чехії – урівноваже-

не за трьома основними джерелами – приватне, державне і зовнішнє. Сектори вищої освіти і приватний некомерційний генерують незначну частку інвестицій у ДіР від їх загальної суми. Частка підприємницького сектору в сукупних інвестиціях у ДіР є вищою зазвичай у тих країнах, котрі більшою мірою орієнтовані на забезпечення високого рівня конкурентоспроможності своєї економіки.

Відмінності між моделями фінансування ДіР за рахунок держави, приватних коштів і змішаного фінансування полягають у такому. Державні кошти в розвинутих країнах виділяються здебільшого на наукову інфраструктуру (посилення загальної спроможності) та фундаментальні дослідження (в теми, які не є цікавими для бізнесу, котрий не очікує від них швидкого ефекту монетизації), тоді як із приватних джерел переважно фінансуються прикладні дослідження й дослідно-конструкторські роботи. Проте за допомогою податкових важелів держава може заохотити до участі у співфінансуванні фундаментальних досліджень і підприємницький сектор, передусім великі корпорації. Щодо змішаного фінансування, то воно є інструментом мінімізації ризиків для потенційно привабливих інноваційних проєктів, які можуть принести істотну користь для кінцевих споживачів. Як і приватні кошти, змішане фінансування підтримує створення так званих проривних інновацій (часто міжсекторального та глобального характеру), відповідно змушуючи стейкхолдерів шукати адекватні та гнучкі моделі фінансування.

5. Всі джерела фінансування науки, крім державних, мають власні інституціональні механізми контролю ефективності розподілу ресурсів. Відтак актуальним є завдання пошуку ефективних механізмів (форм, методів та інструментів) передачі науковим установам саме державних коштів.

Аналіз європейського досвіду державного фінансування науки показав, що таке фінансування здійснюється у двох основних формах: інституційне (базове) і проєктне, причому в більшості країн переважає інституційне фінансування, тоді як Ірландія, Бельгія, Чехія, Польща, Хорватія понад 50 % державних коштів спрямовують на фінансування проєктів.

У свою чергу, інституційне фінансування може розподілятися між окремими науковими установами як на конкурентних (формульне та орієнтоване на очікувані результати фінансування), так і неконкурентних засадах (історичне та на основі переговорів). У більшості європейських країн наразі переважають неконкурентні форми його розподілу,

проте зростає значення розподілу інституційного державного фінансування досліджень і розробок, орієнтованого на результати діяльності. У 2014 р. до країн, де більшість інституційного фінансування (до 90 %) розподілялося без орієнтації на результативність, належали Австрія, Італія, Данія, Німеччина, Франція, до країн із високим рівнем орієнтації на розподіл фінансування за показниками результативності – Португалія (близько 60 %), Польща (близько 50 %), Великобританія (понад 35 % інституційного фінансування).

Заходи політики в цій сфері спрямовані на збалансування стабільного інституційного фінансування зі справедливою конкуренцією за гранти у сфері ДіР, яка б заохочувала до комерціалізації результатів публічних досліджень та поглиблення взаємодії між наукою і бізнесом, а також іншими учасниками НІС та міжнародними стейкхолдерами.

Експерти виокремлюють чотири основні підходи (методи) до розподілу фінансування на науку та дослідження за результатами діяльності в країнах ЄС: без оцінки результативності (фінансування розподіляється переважно з урахуванням витрат на науку в попередніх періодах (історичний підхід), а також даних освітньої статистики (кількість студентів, кількість випускників тощо)); з обмеженою оцінкою результативності; на основі формули, що враховує кількісні індикатори та бібліометричні показники, серед яких – кількість публікацій, імпаکت-фактор журналу й індекс цитування; на підставі експертних (якісних) оцінок, які здебільшого також ураховують бібліометричні показники.

Крім форм та методів національні моделі державного фінансування вирізняються комбінуванням інструментів підтримки, здатних забезпечити гнучкий доступ до фінансів за належного стимулювання досліджень та інновацій. У більшості країн ОЕСР для фінансування ДіР використовуються одразу декілька інструментів прямої та непрямої дії, що поєднують традиційні інструменти – гранти, субсидії, податки та участь у капіталі – з борговими – позиками, гарантіями, компенсаційними грантами, які не перекладають усі ризики щодо досліджень на державу, а дають змогу розподілити їх між безпосередніми виконавцями (що підвищує їхню мотивацію до результативного завершення проекту) та їхніми партнерами – банками, урядом, бізнесом. Серед інструментів публічної підтримки розвинуті країни активно використовують податкові стимули, котрі справляють позитивний вплив на корпоративні інвестиції в ДіР, збільшуючи загальний обсяг останніх, продуктивних кожною компанією, й тим самим знижуючи їхні маржинальні витрати.

6. Незважаючи на те, що державне фінансування ДіР є одним із основних інструментів управління науково-дослідною системою, багато країн – членів ОЕСР запровадили реформи своїх систем фінансування для реагування на нові суспільні потреби та виклики. Основними напрямками реформ є: впровадження нових схем та інструментів фінансування, таких як конкурсні програми фінансування, орієнтовані на результати наукової діяльності, сприяння співпраці з приватним сектором; створення нових центрів передового досвіду та нових агентств, відповідальних за розподіл ресурсів; збільшення кількості одержувачів фінансування за проектами, відібраними на конкурсних засадах; посилення уваги до якості та актуальності науково-дослідної діяльності установ.

Стимулювання залучення приватного капіталу до фінансування ДіР у багатьох країнах світу здійснюється за допомогою перевірених часом податкових стимулів, найпоширенішими з яких є податкова знижка та податковий кредит. Низка європейських країн одночасно використовують кілька податкових стимулів, доповнюючи їх прямою бюджетною підтримкою інноваційно активних фірм.

Запровадження вказаних стимулів в Україні можливе лише на основі глибокого аналізу їхніх елементів: визначення ДіР для цілей оподаткування, складу кваліфікованих витрат на ДіР як бази для розрахунку суми пільги, підходів до її відшкодування, можливих обмежень для її застосування. Вибір виду пільги, що може принести очікувані результати в Україні, та конкретного дизайну її елементів має вирішуватися з урахуванням особливостей інституційного середовища, наявних фіскальних обмежень та пріоритетів соціально-економічного розвитку нашої держави.

У процесі такого вибору необхідно враховувати, що ефективність податкових стимулів ДіР та інновацій у кожній країні залежить від низки факторів, основними з яких є: 1) дизайн податкових пільг (формування їх елементів з урахуванням не лише очікуваних витрат податкових надходжень унаслідок надання пільг, а й схильності бізнесу до інновацій); 2) ефективність інститутів, що здійснюють управління національною інноваційною системою та податкове адміністрування, у тому числі контроль за використанням податкових пільг; 3) реакція фірм на фіскальні стимули ДіР та їх економічні ефекти, що залежить від рівня конкуренції на ринках, технологічних можливостей, інтенсивності поширення знань та наявності ефектів міжсекторального поширення. Зазначене вимагає системного підходу до запровадження податкових стимулів. Лише за

таких умов можна сподіватися на реальне підвищення інноваційної активності підприємств і збільшення їх частки у витратах на ДіР.

7. Результативність бюджетного фінансування освіти і науки залежить не тільки від належно розробленої та ефективної організаційної та фінансової моделі їх підтримки з боку уряду, а й певною мірою від загального обсягу фінансових ресурсів, що виділяються на їх розвиток: якщо такі кошти є достатніми лише для утримання установи, вона не може розвиватися й надавати якісні послуги, здатні задовольняти потреби споживачів.

Аналіз витрат на вищу освіту, здійснений на основі даних ЮНЕСКО та Євростату, показав:

- країни з найвищим абсолютним рівнем витрат (публічних та приватних) на одного студента (США, Німеччина, Великобританія, Фінляндія, Швеція) здобувають і утримують глобальне лідерство за рахунок найвищої якості знань і навичок для людського капіталу, всеохоплюючої інтеграції освіти і науки в інноваційні транснаціональні ланцюжки вартості в результаті ефективної та результативної трансформації інноваційних знань і технологій у нові продукти та ринки;
- країни з обмеженим потенціалом зростання ВВП (Болгарія, Латвія, Польща, Чехія, Україна), навіть за умови збереження високого рівня витрат на вищу освіту (у ВВП на одну особу та структурі сукупних видатків державного бюджету), не можуть забезпечити належного рівня витрат у розрахунку на одного студента, достатнього для формування конкурентоспроможного середовища у вищій освіті, і, як наслідок, поступово втрачають міжнародну конкурентоспроможність.

В Україні державне фінансування освіти, зокрема вищої, впродовж 2013–2017 рр. неухильно зменшувалося: з 7,2 до 6,0 % і з 2,0 до 1,3 % ВВП відповідно. Його порівняльний аналіз показав, що у 2013 р. відносні витрати на вищу освіту в Україні (як загальні, так і державні) були більшими, ніж у багатьох країнах ЄС і ОЕСР, а також у середньому по цих групах країн, зокрема, у 22 країнах ЄС вони становили 1,2 %, у країнах ОЕСР – 1,1 % ВВП. Проте у 2014 р., коли більшість європейських країн у процесі виходу з кризи 2009–2010 рр. збільшували обсяг державного фінансування освіти, в Україні знизився не лише його відносний, а й абсолютний показник (з 30,0 до 28,3 млрд грн). Зменшення державних видатків на вищу освіту як частки ВВП продовжилося й у наступні роки. Якщо розрахувати частку бюджетних видатків на вищу освіту в потенційному

ВВП, котрий враховує його офіційний і тіньовий рівень, у 2014 р. вона стає порівнянною із середньоєвропейським значенням, а в наступні роки скорочується до 0,99 %.

Встановлено, що попри порівняно високу частку в офіційному ВВП державних видатків на вищу освіту в Україні (у 2014 р. її рівень перевищував показники США, Великобританії, Німеччини тощо), у розрахунку на одного студента за ПКС вони є низькими (3221,9 PPP\$ порівняно з 6563,5 у Польщі; 5176,3 в Латвії; 6250,9 PPP\$ у Словаччині). Це являє собою наслідок як низького рівня ВВП на одну особу, так і такої кількості студентів, котрі навчаються за державним замовленням, що не відповідає можливостям української економіки профінансувати їх навчання на сучасному рівні. Водночас витрати домогосподарств в Україні в розрахунку на одного студента за ПКС на вказані цілі в 1,4 раза більші, ніж у Словаччині, і у 2 рази більші, ніж у Польщі, що свідчить про порівняно високий тягар фінансування вищої освіти для домогосподарств, який є однією з причин вибору українськими абітурієнтами навчання в закордонних університетах.

Ще гіршим є стан фінансування вітчизняної науки. Загальний обсяг витрат на виконання наукових досліджень і розробок упродовж 2010–2017 рр. зменшився з 0,75 до 0,45 % ВВП – найнижчої величини за всю історію незалежної України. Ще більш вражаючим є зниження витрат порівняно з 1991 р. (у 5,4 раза), коли вони становили 2,44 % ВВП. У країнах ЄС-28, за даними 2016 р., частка витрат на наукові дослідження та розробки у ВВП у середньому була на рівні 2,03%, а в окремих розвинутих країнах ЄС – ще вищою: у Швеції – 3,25%, Австрії – 3,09, Німеччині – 2,94, Данії – 2,87 %.

Через зниження фінансування кількість організацій, котрі виконують наукові дослідження і розробки в Україні, зменшилася на 457, або на 32 % упродовж 1996–2015 рр., а чисельність науковців – на 96 239 осіб, або на 60 %. Кількість дослідників у розрахунку на 1000 осіб зайнятого населення (у віці 15–70 років) в Україні у 2013 р. становила 6,0 проти 12,8 у середньому по країнах ЄС, а протягом останніх трьох років зменшилася до 3,9.

Основним джерелом фінансування ДіР в Україні були і є бюджетні кошти, хоча їхня роль в останні роки помітно зменшилася. За їх рахунок у 2017 р. профінансовано 36,6 % загального обсягу витрат за цим напрямом.

В організаціях національних академій наук України у виконанні наукових досліджень і розробок було задіяно 36,6 % працівників від їх загальної кількості, у тому числі 40,9 % дослідників, 54,5 % докторів наук і 51,2 %

докторів філософії (кандидатів наук) від загальної кількості. Незважаючи на такий потенціал, фінансові ресурси, отримані організаціями національних академій, становили лише 27,4 % загального обсягу фінансування витрат на виконання ДіР в Україні, зменшившись навіть порівняно з 2015 р. У розрахунку на одну організацію припадало 9797,7 тис. грн на рік, або 816,5 тис. грн на місяць. У розрахунку на одного працівника, задіяного у виконанні наукових досліджень і розробок, – відповідно 88 124,9 і 7343,7 грн. Закономірно, що за таких умов 97,8 % усіх витрат на виконання ДіР у наукових організаціях національних академій наук України становили внутрішні поточні витрати, з яких 63,2% – витрати на оплату праці.

Зазначене свідчить про низький рівень фінансування як академічної, так і всієї науки загалом, наслідками чого є: зниження престижу наукової праці, вплив кадрів, передусім молоді, демотивація наукових працівників, і, отже, зниження якості наукової продукції та авторитету установи, слабка міжнародна кооперація в науковій сфері.

8. Аналіз механізму фінансового забезпечення вищої освіти в Україні дав змогу виявити такі його особливості: фінансування не підготовки студента (відповідно до її вартості), а ЗВО на їх “утримання”; використання частково удосконаленої кошторисної моделі державного фінансування ЗВО, сформованої ще в минулому столітті; здійснення розподілу державних коштів згідно з кількісними нормативними показниками ЗВО (чисельності студентів і викладачів у відповідному році) безвідносно до якісної складової навчального процесу; обмеження можливостей державних ЗВО у використанні позабюджетних фінансових ресурсів, що призвело до виникнення їх ресурсної залежності від держави; неможливість залучення кредитних ресурсів для фінансування освіти домогосподарствами через їхню високу вартість. Встановлено основні недоліки такої моделі: а) мінімальний рівень бюджетної автономії університету через детальну регламентацію цільового спрямування бюджетних коштів, відсутність у керівників університетів свободи маневру ресурсами з метою задоволення найнагальніших потреб установи; б) вилучення невикористаних упродовж року бюджетних коштів, неможливість їх накопичення й використання для розвитку університету; в) незацікавленість викладачів і керівництва університету в підвищенні вимог до знань студентів та у відрахуванні тих із них, котрі не виконують вимог освітньої програми, через надмірну залежність фінансування від кількості студентів; г) орієнтація лише на кількісні, витратні показники

діяльності ЗВО й відсутність спрямування на якість навчального процесу, його результативність.

Обґрунтовано, що розв'язання більшості з цих проблем вимагає реформування державного фінансування вищої освіти в Україні, яке має здійснюватися шляхом запровадження моделі фінансування за результатами діяльності ЗВО, що трактується як аналог формульного фінансування. Встановлено, що перехід до розподілу бюджетного фінансування між ЗВО за формулою, безумовно, підвищить його прозорість і передбачуваність обсягу фінансових ресурсів, котрий може отримати кожен навчальний заклад, що створює сприятливі умови для планування своєї діяльності. Крім того, використання у формулі показників результативності стимулюватиме ЗВО до кращих результатів. Проте формальне пристосування вищів до нового механізму фінансування, як переконає досвід країн, котрі давно запровадили фінансування за формулою, ще не означає реального підвищення якості освітніх послуг. У кінцевому підсумку ефективність формульного фінансування великою мірою залежить від показників, на основі яких воно розраховується, – від їх вимірюваності, достовірності джерел інформації, ефектів впливу на поведінку керівників та викладачів університетів. Це вимагає ретельного вибору показників, котрі передбачається використовувати у формулі розподілу бюджетного фінансування в Україні.

Аналіз запропонованих показників результативності продемонстрував, що кожен із них має як переваги, так і недоліки. Зменшити останні можна шляхом: використання набору показників (наприклад, як кількісних, так і якісних), котрі відповідають критеріям точності, адекватності, неманіпулятивності й відносної дешевизни розрахунку; застосування різних вагових коефіцієнтів для різних показників (у тому числі вищих вагових коефіцієнтів для важливіших показників); одноразового використання того чи іншого показника (з цієї причини обґрунтовано недоцільність застосування рівня результатів ЗНО у формулі розподілу бюджетного фінансування, оскільки він є основним показником, котрий визначає розподіл державного замовлення між ЗВО й відтак – величину такого показника, як приведений контингент здобувачів вищої освіти за державним замовленням, що фігурує у формулі); використання показника, що найадекватніше характеризує той чи інший результат (із цією метою запропоновано змінити підходи до визначення показника рівня наукової діяльності ЗВО).

Доведено, що розроблення формули фінансування ЗВО не є самоціллю. Вона має бути інструментом досягнення мети реформування вищої освіти, а відтак постає похідною від завдань та інституційних обмежень

реформування її фінансування. Саме мета і завдання реформи мають вирішальне значення при виборі показників результативності діяльності ЗВО, котрі використовуються у формулі розподілу фінансування.

9. Перспективи реформування державного фінансування ЗВО в Україні значною мірою залежать від законодавчого врегулювання питання розширення їх фінансової автономії для підвищення чутливості до потреб споживачів та впливу на результативність досліджень. Як засвідчив аналіз, українські університети державної форми власності, порівняно із західноєвропейськими, мають низький рівень фінансової автономії, навіть попри розширення їхніх прав у сфері економічної і фінансової діяльності внаслідок ухвалення в 2014 р. Закону України “Про вищу освіту”. Цим Законом університетам дозволено: розпоряджатися власними надходженнями, зокрема від надання платних послуг; відкрити депозитні рахунки в банках; користуватися кредитами; засновувати підприємства для провадження інноваційної та/або виробничої діяльності тощо. Водночас вони не мають права вільно розпоряджатися бюджетними коштами (через кошторисне фінансування), не можуть проводити операції з цінними паперами, накопичувати державні кошти, не використані упродовж бюджетного року.

Правовою основою розширення фінансової автономії університетів може стати внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо визначення їхнього статусу. Зокрема, обґрунтовано доцільність функціонування університетів державної форми власності в одному з таких статусів: бюджетна установа, державна некомерційна установа неринкового типу, державна комерційна установа (підприємницький університет); ЗВО приватної форми власності – у статусі як приватної некомерційної установи ринкового типу, так і приватної підприємницької установи (приватний підприємницький університет).

Доведено доцільність надання установам із різним правовим статусом різних прав у сфері фінансової і господарської діяльності. Зокрема, державним некомерційним ЗВО запропоновано надати більші права щодо:

- використання бюджетних коштів: для них варто передбачити перехід від кошторисного бюджетування до бюджетування на основі блок-грантів, зокрема на надання освітніх послуг, розподіл яких усередині університету за статтями витрат може здійснюватися самим університетом з урахуванням його потреб та певних, встановлених державою, обмежень. Такими обмеженнями можуть

- бути ставки заробітної плати, нормативи матеріальних витрат на підготовку здобувачів вищої освіти тощо;
- використання доходів від надання платних послуг. Зазначені доходи мають бути виведені з-під обмежень, накладених Бюджетним кодексом України, тобто ЗВО повинні набути права самостійно визначати обсяги та статті витрат власних надходжень;
 - запровадження замість кошторису трирічного фінансового плану, який затверджується керівником установи за погодженням зі спостережною радою;
 - нагромадження невикористаних упродовж року державних коштів з метою їх використання для інвестиційних цілей;
 - відкриття поточних і депозитних рахунків у банках у національній та іноземній валютах;
 - заснування сталого фонду (ендаумент) ЗВО;
 - самостійного визначення (в межах граничних нормативів, встановлених центральним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки): нормативів чисельності осіб, які навчаються, на одну посаду науково-педагогічного та наукового працівника; норм часу навчальної та іншої роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників;
 - заснування підприємств для провадження інноваційної та/або виробничої діяльності.

Найширша автономія має бути надана державним комерційним ЗВО (підприємницьким університетам). Крім прав, передбачених для державних некомерційних ЗВО, їм можуть бути надані права:

- користуватися банківськими кредитами (при цьому необхідно передбачити, що держава не несе субсидіарної відповідальності за цими кредитами);
- придбавати державні цінні папери й отримувати доходи за ними;
- розподіляти доходи (прибуток).

Водночас у разі отримання прибутку державні комерційні ЗВО повинні сплачувати податок на прибуток підприємств.

10. Дослідження проблеми фінансування української науки дало змогу зробити висновок, що, попри дуже широку і тривалу дискусію стосовно драйверів конкурентоспроможності української системи ДіР, ключові її учасники зазвичай звужують дискурс до низького рівня фінансового забезпечення, оминаючи необхідність модернізації інших важливих елементів: якості науково-інноваційного менеджменту, ефек-

тивності досягнення цілей інноваційних досліджень, їхньої інституційної якості, спроможності ефективно використовувати фінансові ресурси, комерціалізації результатів наукових досліджень, їх трансформації у конкурентні продукти і послуги для кінцевого споживача.

Як учасник глобального ринку досліджень та інновацій Україна повинна переглянути теперішню модель фінансування, зокрема в частині: державної політики у сфері досліджень та розвитку; управління трансформаціями сектору ДіР під впливом зовнішніх трендів та внутрішніх умов; спроможності національної системи ДіР інтегруватися до глобальних ланцюжків вартості та якості й швидко реагувати на потреби своїх споживачів, зокрема, в контексті виконання рекомендацій незалежного європейського аудиту, механізму розподілу державних фінансових ресурсів між науковими установами та організаціями.

Наразі державне фінансування наукових досліджень здійснюється: а) шляхом базового фінансування науково-дослідних установ; б) цільового фінансування науково-технічних програм та наукових розробок і досліджень з пріоритетних напрямів науки і техніки; в) конкурсного фінансування фундаментальних досліджень через Державний фонд фундаментальних досліджень; г) призначення індивідуальних грантів докторам наук і молодим ученим; д) фінансування окремих наукових досліджень і розробок на основі контрактів, що пройшли конкурсний відбір. Хоча в цілому перелік форм і методів бюджетного фінансування науки є таким самим, як і в розвинутих країнах, лівова частка фінансових ресурсів надається у формі базового фінансування, тоді як через найефективніші його механізми розподіляється їх незначний обсяг, що дає змогу говорити про обмежене застосування сучасних форм і методів бюджетного фінансування наукових і науково-технічних досліджень в Україні.

Крім того, фінансування наукових досліджень і розробок в Україні характеризується: відсутністю зваженої і довгострокової політики в інноваційній сфері, фрагментарним та неефективним управлінням національною інноваційною системою; розподілом коштів між науковими установами без урахування якісних показників їхньої діяльності; браком достатніх стимулів та наявністю об'єктивних перешкод для активної участі підприємницького сектору у фінансуванні ДіР.

З метою розв'язання зазначених проблем у процесі реформування фінансування науки в Україні основні акценти слід зробити як на необхідності збільшення його загального обсягу, так і на запровадженні сучасних моделей фінансування, апробованих у країнах Західної Європи

та Америки. Для підвищення ефективності процесу реформування фінансування науки в Україні за наслідками дослідження запропоновано таке.

В умовах відсутності достатніх фінансових ресурсів для забезпечення базового фінансування всієї університетської науки визнати найприйнятнішою формою її державної підтримки субсидії на НДДКР університетам, котрі посіли перші місця в рейтинговому оцінюванні їхньої наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності. Розподіл субсидій між зазначеними університетами має відбуватися відповідно до їхнього місця в рейтингу, а їх обсяг залежатиме як від цього місця, так і від суми субсидіального фонду, котрий визначатиметься в межах середньострокового бюджетного планування на три роки з розбиттям за роками й затверджуватиметься в державному бюджеті окремим рядком.

Удосконалення базового фінансування академічної науки має здійснюватися шляхом виокремлення у його складі двох частин – фіксованої і змінної, що визначатиметься за результатами роботи, встановленими через оцінювання ефективності діяльності наукових установ НАН України. Для початку розподіл базового фінансування на фіксовану і змінну частини може бути встановлений на рівні 90 : 10. Поступово змінна частина може бути збільшена до 30 %. Розподілятися вона має за формулою, в основу якої доцільно покласти невелику кількість показників, котрі характеризують результативність наукової діяльності. Участь у розподілі змінної частини базового фінансування наукових установ НАНУ братимуть лише ті установи, які за результатами оцінювання віднесено до категорій “А” і “Б”.

Основний наголос варто зробити на поступовому збільшенні конкурсного фінансування науки (і університетської, й академічної) як через окремі галузеві міністерства та НАН України, так і через Національний фонд досліджень, із концентрацією у перспективі всіх ресурсів, призначених для конкурсного фінансування науки, в цьому Фонді.

Конкурсне фінансування науки має змінитись і якісно, через дотримання базових принципів добору експертів, а також удосконалення організації проведення конкурсного відбору проектів та оцінювання їх виконання, перегляду критеріїв, покладених в основу їх оцінювання.

З урахуванням досвіду країн ОЕСР встановлено, що базовими принципами організації проведення конкурсного відбору проектів та оцінювання їх виконання мають бути:

- відбір експертів за критеріями фаховості, набутого досвіду, принципівості та незалежності;

- визначення складу експертних комісій і розподіл їх членів для оцінювання конкретних проектів з урахуванням критеріїв визначення потенційного конфлікту інтересів, що унеможлиблює, зокрема, призначення керівниками експертних груп представників установ, наукові проекти яких подаються на конкурс;
- максимальна прозорість на всіх етапах оцінювання проектів і результатів їх виконання, забезпечення якої передбачає: оприлюднення на сайті організатора конкурсу всіх наукових проектів, котрі подаються на конкурс, та анотованих звітів про їх виконання, а також експертних висновків (без прізвищ експертів);
- рівний доступ до інформації (стосовно критеріїв оцінювання проектів та максимальних балів за кожним із них) всіх, хто подає наукові проекти на конкурс.

З метою збільшення фінансових ресурсів, що акумулюватимуться в Національному фонді досліджень, запропоновано удосконалити стимулювання залучення добровільних внесків юридичних і фізичних осіб до бюджету Фонду шляхом збільшення порогового значення суми коштів, безоплатно перерахованих (переданих) протягом звітнього (податкового) року неприбутковим організаціям, перевищення якого веде до збільшення фінансового результату з податку на прибуток підприємств (для юридичних осіб) і котрі дозволяється включати до податкової знижки з податку на доходи (для фізичних осіб).

11. Обґрунтовано необхідність поєднання реформи фінансування науки в Україні з реформою системи організації й управління нею, основними напрямками якої мають бути:

- створення єдиної системи оцінювання ефективності наукової діяльності університетів та установ НАН України, яка б відповідає європейським стандартам;
- організація експертного оцінювання наукових проектів відповідно до найкращих світових стандартів якості й прозорості;
- удосконалення системи адміністрування державних грантів;
- створення сучасних ефективних наукових центрів, орієнтованих на прикладні дослідження;
- формування механізмів фінансової підтримки та просування талановитих молодих учених;
- модернізація системи матеріального стимулювання вчених, акценти в якій буде зміщено з наукових ступенів і вчених звань на підтвердженій науковими публікаціями та індексом цитування рівень компетенцій;

- надання пріоритетної державної фінансової підтримки науковим колективам, які мають визнані світовим співтовариством результати наукових досліджень або доведені до комерціалізації відкриття і винаходи;
- розвиток системи кооперації дослідних центрів і підприємницьких структур, котрі працюють у сфері високих технологій.

12. Крім фінансової складової, важливим фактором розвитку науки і освіти є якість управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів, котра великою мірою визначає ефективність їх використання. Пошук шляхів удосконалення такого управління дав змогу зробити висновок про необхідність реформування галузі освіти і науки на засадах стратегічного планування та удосконалення методології програмно-цільового методу фінансування освіти за рахунок державного і місцевих бюджетів шляхом: перегляду стратегічних цілей і завдань за кожною бюджетною програмою МОН України, які наразі не відповідають вимогам до стратегічних цілей (не характеризують результат, який має бути досягнутий унаслідок виконання програми) та ототожнюють цілі й завдання; перегляду структури бюджетних програм, що розпоршують бюджетні кошти на виконання окремих заходів, а не на досягнення стратегічної цілі головного розпорядника бюджетних коштів; зменшення кількості результативних показників, яка є занадто великою й не ілюструє результатів виконання бюджетної програми, а фіксує статистичні дані, що не дає можливості об'єктивно оцінювати ефективність та результативність витрачання бюджетних коштів.

Удосконалення управління фінансовими ресурсами розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня вимагає:

- переходу від кошторисного бюджетування до бюджетування на основі блок-грантів, зокрема, на надання освітніх послуг;
- надання права залишати у розпорядника невикористані протягом звітнього періоду бюджетні кошти і не враховувати фактор економії при плануванні обсягів фінансування на наступний звітний період;
- виведення з-під обмежень, накладених Бюджетним кодексом України, використання доходів від надання платних послуг ЗВО;
- прийняття розпорядниками коштів рішень з управління ресурсами, спрямованих на стимулювання працівників закладу, завдяки праці яких показники високого результату були досягнуті. Зокрема, у системі оплати праці необхідно передбачити компенсацію за публікацію статей, що входять до міжнародних наукометричних баз, та плату за видання підручників, навчальних посібників та монографій.

Стан освіти і науки визначає конкретні можливості тієї чи іншої країни щодо формування якісного людського капіталу як активного фактора сталого розвитку в довгостроковому періоді.

Однією з Цілей сталого розвитку ООН до 2030 р. є завдання 4: забезпечення всеохоплюючої та справедливої якісної освіти і сприяння можливості навчатися протягом усього життя для всіх. Серед завдань, які конкретизують це завдання, – забезпечити до 2030 р. всім жінкам і чоловікам рівний доступ до недорогої і якісної технічної, професійної та вищої освіти, включно з університетською.

Ми бачимо дві ключові вимоги до вищої, у тому числі університетської, освіти: *недорога* та *якісна*. Але чим країна бідніша, тим складніші умови для виконання цих вимог, тим нагальнішою стає проблема співвідношення державних і приватних, внутрішніх та зовнішніх джерел фінансування освіти і науки.

За даними лондонського неурядового інституту Legatum Institute, який розробив “Індекс процвітання” (Legatum Prosperity Index™)¹, Україна опинилась на останньому місці за цим індексом серед європейських країн і на 111-му – серед

¹ Legatum Prosperity Index™ призначений для того, щоб краще розуміти, як процвітання вимірюється, формується та змінюється у світі, пояснити які існують шляхи для переходу від бідності до процвітання для окремих осіб, спільнот та націй. Він ґрунтується на методології, розробленій за участю консультантів зі світовим ім'ям, зокрема лауреата Нобелівської премії з економіки Ангуса Дітона. Цей індекс вимірює процвітання у 149 країнах за такими показниками: якість економіки, бізнес-середовище, державне управління, освіта, охорона здоров'я, особиста свобода, безпека та захист, соціальний капітал, навколишнє середовище. Індекс розраховується з 2007 р.

149 країн світу (якість економіки – 97-ме; бізнес-середовище – 106-те, державне управління – 129-те; освіта – 43-те; охорона здоров'я – 137-ме; безпека та захист – 128-ме; особиста свобода – 90-те; соціальний капітал – 119-те; навколишнє середовище – 105-те місце).

Найкращий рейтинг наша країна отримала в 2009 р. (91-ше місце). Протягом 2009–2018 рр. рейтинг за індексом процвітання погіршився на 20 позицій. Але найкращий показник все-таки має освіта¹ – 43-те місце (друга, “жовта” зона). Це свідчить про значний потенціал, який був закладений набагато десятиліть раніше і частково зберігся, незважаючи на численні реформи й експерименти в економіці та державному управлінні. Найгірший рейтинг освіта мала у 2010 та 2011 рр. – 59-те місце. У 2012 р. він поліпшився відразу на 10 позицій (49-те місце), у 2015 р. – на 6 (43-те місце) і утримався на цьому рівні у 2018 р.

За показником “якість економіки”² найбільший успіх відбувся у 2008 р. (стрибок на 21 позицію вгору: з 95-го на 74-те місце). Але протягом наступного десятиріччя стався спад на 23 позиції (з 74-го до 97-го місця в 2018 р.).

Показник “бізнес-середовище”³ мав найнижчий рівень у 2010 р. (120-те місце). Позитивний стрибок на 26 позицій відбувся протягом 2011–2012 рр. (94-те місце у 2012 р.), але потім спостерігалось стійке падіння до 106-го місця у 2018 р.

Показник “державне управління”⁴ у 2007–2018 рр. характеризувався трьома тенденціями: стійке погіршення зі 112-го до 132-го місця (2007–2012 рр.); покращання на 7 позицій (125-те місце у 2013 р.); наступне падіння на 4 позиції (129-те місце у 2018 р.). Загалом за 2007–2018 рр. рейтинг за зазначеним показником знизився на 17 позицій.

Найгірший стан справ спостерігався у сфері охорони здоров'я – падіння з 99-го до 137-го місця (на 38 позицій) протягом 2007–2018 рр.

До “червоної” (небезпечної) зони віднесено рейтинги охорони здоров'я, безпеки і захисту⁵, державного управління.

¹ Оцінюються доступність освіти, її якість, людський капітал робочої сили.

² Якість економіки характеризується її відкритістю, основними макроекономічними показниками, можливостями для зростання, ефективністю фінансового сектору.

³ Бізнес-середовище характеризується станом підприємництва та його інфраструктури, наявністю бар'єрів для інновацій, гнучкістю ринку праці.

⁴ Державне управління характеризується ступенем верховенства права, ефективності, станом демократії та політичної участі громадян у управлінні.

⁵ Охоплює національну безпеку, безпеку умов життя та особисту безпеку громадян.

Як зазначається у звіті Legatum Institute, тривожний факт “полягає в тому, що безпека і захист, один із дев’яти “стовпів”, які ми використовуємо для вимірювання та відстеження процвітання, продовжує погіршуватися в усьому світі. Наш аналіз, проведений за 12 років, показує, що безпека і захист в усіх проявах є основою будь-якого успішного національного будівництва і дають змогу розвиватися іншим “стовпам” процвітання – від особистої свободи, охорони здоров’я та освіти до сприятливого бізнес-середовища й розумного державного управління. Без безпеки складно що-небудь побудувати, а шлях до процвітання затьмарений”¹.

Низький рівень безпеки посилює проблеми тих країн (у тому числі України), рівень процвітання яких знизився протягом останнього десятиліття. За цим криються тенденції зростаючої глобальної та регіональної нестабільності. Безпека є обов’язковою умовою для процвітання. Усі країни, в яких спостерігався прогрес, мали набагато кращу оцінку безпеки, ніж ті, рівень процвітання яких зменшився. Тоді як відносно безпечні країни повільно, але неухильно поліпшували показники процвітання, в інших країнах показники процвітання часто зменшувалися стрімко й неочікувано внаслідок шоку (внутрішнього або зовнішнього, а у випадку України – і внутрішнього, і зовнішнього), якому (яким) країни не були здатні протидіяти.

У цілому добробут тісніше пов’язаний з *комплексом* показників процвітання, ніж із традиційним показником ВВП, хоча зростання або зниження процвітання, як правило, корелює зі зростанням або зменшенням ВВП у розрахунку на одну особу. У 20 країнах-драйверах (за комплексом показників процвітання) спостерігалось й зростання добробуту, тоді як у країнах із низькими показниками освіти, державного управління і бізнес-середовища добробут погіршувався. Водночас зростання ВВП у розрахунку на одну особу (якщо воно не було “вибуховим”) суттєво не змінювало рейтинг країн, коли за іншими показниками – “стовпами” процвітання прогрес не спостерігався або навіть відбувалось погіршення.

Серед країн – драйверів процвітання на пострадянському просторі – Естонія. Після здобуття незалежності в 1991 р. ВВП на одну особу збільшився з менше ніж 2000 дол. США до більш як 18 000 доларів. Це один із найвищих темпів зростання у світі за відповідний період². За да-

¹ Legatum Prosperity Index™. 12th ed. Legatum Institute, 2018. P. 1.

² Ibid. P. 7.

ними МВФ, у 2018 р. ВВП на одну особу в поточних цінах становив у Естонії 22 416 дол. США (в Україні – 2964 дол. США)¹.

За рейтингом процвітання Естонія піднялася на 26-те місце у світі порівняно з 29-м у 2007 р., посівши у Східній Європі друге місце після Словенії. Це було зумовлено покращанням державного управління, якості економіки та бізнес-середовища, що супроводжувалося значними позитивними змінами у сфері освіти та в охороні здоров'я. У 2018 р. Естонія мала 11-те місце за показником освіти серед 149 країн, для яких розраховувався індекс процвітання². Перше – десяте місця за показником освіти отримали: Фінляндія, Швейцарія, Сінгапур, Норвегія, Нідерланди, Ірландія, Словенія, Австралія, США, Данія.

Серед європейських країн за показником “освіта” Україна випередила тільки Білорусь (45-те місце), Кіпр (46-те), Македонію (49-те), Чорногорію (54-те), Молдову (56-те), Грецію (59-те) та Албанію (64-те).

Низький рівень ВВП на одну особу (відносно інших країн, які увійшли до групи країн з метою міжнародних порівнянь), невисока економічна динаміка (а фактично – багаторічна стагнація), інституційна дезорганізація та депрофесіоналізація державного управління – все це негативно вплинуло на стан освіти і науки в Україні. Справа навіть не в частці ВВП, яку держава виділяє з бюджету на освіту і науку. Головне в тому, що освіта і наука протягом майже трьох десятиріч невинно втрачають власний людський капітал – по-справжньому висококваліфікованих викладачів та науковців. Треба визнати, що фактично підірвана власна відтворювальна база сфери освіти і науки. Згорнуто спеціалізовану підготовку та підвищення кваліфікації викладачів для вищої школи за всіма спеціальностями. Інститути післядипломної освіти перетворилися на дрібні комерційні підрозділи. Молодь не має стимулів продовжувати професійно займатись викладацькою та науковою діяльністю, вступати до аспірантури та докторантури, зважаючи на низький суспільний престиж такої діяльності, посадові оклади, що не дають змоги забезпечити достойний рівень життя. Триває старіння наукових кадрів, а їх оновлення гальмується суттєвим посиленням бюрократизації у підготовці наукових та науково-педагогічних працівників. Результат – зменшення чисельності науковців за період 1991–2015 рр. з 295 010 до 63 864 осіб, тобто на 78 %, а кількості організацій, які виконують наукові дослідження

¹ World Economic Outlook Database / IMF. 2018. October.

² Legatum Prosperity Index™. 12th ed. Legatum Institute, 2018. P. 7.

й розробки, – з 1344 до 978, тобто на 28 %¹. Кількість дослідників у загальній кількості виконавців наукових досліджень і розробок знизилась протягом 2010–2016 рр. удвічі². У 2014 р. кількість дослідників у розрахунку на 1000 осіб зайнятого населення (у віці 15–70 років) становила 5,6 особи (у Румунії – 3,3, в Литві – 15,0, в Естонії – 12,9). Розрив між Литвою та Україною – 2,7 раза не на користь нашої країни.

Прогрес українського суспільства дедалі більше залежатиме від створення умов, які розвивають, приваблюють і утримують висококваліфікованих громадян саме у своїй країні. Доступна та якісна освіта й розвинута наука, що користуються суспільною повагою та мають достатню державну підтримку, відіграють у цьому величезну роль. У пост-індустріальному суспільстві саме збільшення людського капіталу відображає примноження суспільного багатства. Водночас бюджетні видатки, пов'язані як із поточним, так і з інвестиційним фінансуванням освіти і науки, стимулюють розвиток економіки. Подальше оновлення шляхів фінансового забезпечення цієї сфери потребує модернізації менеджменту змін, урахування ризиків та загроз, що мають як зовнішній, так і внутрішній характер.

Вибір місії наукового супроводу регулювання контрактних відносин у межах змішаного економічного устрою, з урахуванням національної специфіки, здійснюється вченими ДННУ “Академія фінансового управління” на основі сучасних теорій та найкращої світової практики.

Базові теоретичні засади шляхів подолання впливу різноманітних детермінант деформацій інститутів на процеси управління змінами, розроблені іноземними та вітчизняними вченими³, постійно перебува-

¹ Наукові кадри та кількість організацій / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

² Наукова та інноваційна діяльність України : стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2016. С. 36. (До категорії “дослідники” віднесені наукові та інженерно-технічні працівники, які професійно займаються науковими дослідженнями та розробками й беруть безпосередню участь у створенні нових знань, продуктів, процесів, методів та систем, а також адміністративно-управлінський персонал, що здійснює безпосереднє керівництво дослідницьким процесом, у тому числі керівники наукових організацій та підрозділів, які виконують наукові дослідження і розробки.)

³ Білорус О. Г. Економічна глобалістика. Світ-система глобалізму : монографія. Київ : Ун-т “Україна”, 2016. 536 с.; Геєць В. М. Економіка України: ключові проблеми і перспективи. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 1. С. 7–22; Гриценко А. А. Институциональная политическая экономия: предмет, методология, содержание. Saarbrücken (Германия) : LAP LAMBERT Academic Publishing,

ють у центрі уваги дослідників. Зокрема, у цьому контексті, на наш погляд, необхідно пам'ятати думку А. Хілмана, що “однією з найважливіших функцій держави є гарантія конкурентності ринку... Держава за умови мінімального втручання у функціонування ринків забезпечує сертифікацію приватних прав власності та захист життя й майна за допомогою примусової сили закону”¹. Приклади найефективніших зобутків фінансового регулювання співробітники структурних підрозділів Академії досліджують, використовуючи постійний обмін інформацією з Міжнародним консорціумом з управління державними фінансами (ICGFM), де Академія останніми роками має організаційне членство, а також із департаментами ООН у межах делегованого представництва в міжнародних робочих групах, із місцевими органами влади в рамках взаємовигідних договірних відносин тощо. Як результат, наукові дослідження орієнтовані на спосіб економічного регулювання, що за його допомогою має бути збалансовано співвідношення управлінських державних і ринкових підойм з урахуванням принципів транспарентності, підзвітності, саморегульованості, стимулювання поширення знань, ділової активності тощо. Вчені ініціюють обговорення зазначених проблем через численні публікації. Матеріали цієї монографії у кінцевому підсумку спрямовані на зміцнення інституту довіри, активного діалогу щодо партнерства держави та приватного сектору стосовно формування й розвитку конкурентоспроможної, знаннєвої, інноваційної та соціально орієнтованої економіки України.

2014. 516 с.; *Mulgan G.* The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. Oxford University Press, 2010. 320 p. (Reprint edition); *March J., Olsen J. P.* Democratic Governance. New York : Free Press, 1995.

¹ *Hillman A. L.* Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. P. 1–61.

AFTERWORD

The state of education and science determines the specific capabilities of a country to shape the qualitative human capital as an active factor of sustainable development in the long run.

One of the UN's Sustainable Development Goals for 2030 is Goal 4: ensuring comprehensive and equitable quality education and promoting lifelong learning for all. Among the goals that specify Goal 4, till 2030, is to ensure to all women and men equal access to affordable and high-quality technical, vocational and higher education, including university education.

We see two key requirements for higher education, including university education: affordable and qualitative. But the poorer a country is, the more difficult are the conditions to meet these requirements, the more urgent is the problem of the correlation of public and private, internal and external sources of financing education and science.

According to the London NGO Legatum Institute, which developed the "Legatum Prosperity Index"¹, Ukraine ranked last among the European countries and 111th among 149 countries (economic quality – 97, business environment – 106, governance – 129; education – 43; health – 137; safety and security – 128; personal freedom – 90; social capital – 119; natural environment – 105).

¹ Legatum Prosperity Index™ is intended to better understand "how prosperity is measured, shaped and varied in the world," "explain what are the ways to move from poverty to prosperity for individuals, communities and nations." It is based on a methodology that has been developed with the participation of world-renowned consultants, in particular the Nobel Prize winner Angus Ditton. This index measures prosperity in 149 countries in terms of: economic quality, business environment, governance, education, health, personal freedom, safety and security, social capital, and environment. The index has been calculated since 2007.

The country's rank was the highest in 2009 (91st place). For the period of 2009–2018, prosperity index fell by 20 positions. But education got the best index – 43rd place (second, “yellow” zone)¹. This indicates a significant potential that was laid down many decades ago and has been partially preserved since, despite numerous “restructuring”, reforms and experiments in the economy and governance. In 2010 and 2011 education was ranked worst (59th place). In 2012 it improved by 10 positions (49th place), in 2015 – by another 6 (43rd) and this level remained in 2018.

According to the “economic quality”² index, the greatest progress was reached in 2008 (upward movement by 21 positions: from 95th to 74th). But during the next decade there was a drop by 23 positions (from 74 to 97 in 2018).

The “business environment”³ index was the lowest in 2010 (120th place). A positive upward jump by 26 positions took place during 2011–2012 (94th in 2012). But then – a steady fall to 106 place in 2018.

The “governance”⁴ index had three trends in 2007–2018: sustained deterioration from 112 to 132 place (2007–2012); improvement by 7 positions (125th place in 2013); further fall by 4 positions (129th in 2018). In general, for 2007–2018, this index fell by 17 positions.

The worst situation is in the healthcare sector, a fall from 99 to 137 place (by 38 positions) during 2007–2018.

The “red” (hazardous) zone includes health, safety and security and governance indexes⁵.

As noted in the Legatum Institute report, an alarming fact “is that safety and security, one of the nine “pillars” which we use to measure and track prosperity, continues deteriorating all over the world. Our analysis, conducted over 12 years, shows that safety and security in all forms are the foundation of successful nation-building and allows to develop any other “pillars” of prosperity – from personal freedom, health and education to a favorable

¹ Accessibility of education, its quality and human capital of the workforce are measured.

² Economic quality is characterized by its openness, major macroeconomic indicators, opportunities for growth, and the efficiency of the financial sector.

³ Business environment is characterized by the state of entrepreneurship and its infrastructure, the presence of barriers to innovation, labor market flexibility.

⁴ Governance is characterized by the degree of rule of law, efficiency, state of democracy and political participation of citizens in management.

⁵ Includes national security, safety of living conditions and personal safety of citizens.

business environment and intelligent governance. Without safety, it's hard to build something, and the path to prosperity is obscured"¹.

A low level of safety contributes to the problems for the countries (including Ukraine), whose level of prosperity has fallen over the last decade. It is due to the tendency of growing global and regional instability. Safety is a prerequisite for prosperity. All the countries, which made progress, had much better safety assessment than those whose level of prosperity diminished. While relatively safe countries slowly but steadily improved prosperity, in some other countries a decline in prosperity indicators was often sharp and unexpected due to a shock, that countries were not able to resist (internal or external, and in Ukraine – both internal and external).

In general, well-being is more closely linked to a set of prosperity indicators than to the traditional GDP. Although the prosperity growth or decline, as a rule, is correlated by the growth or fall of GDP per capita. In 20 countries – “drivers” (according to a set of prosperity indicators) – there was an increase in well-being, while in countries with poor education, governance and business environment indicators welfare deteriorated. On the other hand, GDP growth per capita (if it was not “explosive”) did not significantly change the ranking of countries when according to other prosperity indicators – “pillars” there was no progress observed or even it worsened.

Estonia can be found among countries – drivers of prosperity in the post-Soviet space. After gaining independence in 1991, GDP per capita increased from less than \$2,000 to more than \$18,000. This is one of the highest growth rates in the world over the relevant period². According to the International Monetary Fund in 2018 GDP per capita at current prices amounted to \$22,416 in Estonia. In Ukraine – \$2,964.

According to the prosperity rating, Estonia has risen to 26th place in the world compared with 29th in 2007, ranked second after Slovenia in Eastern Europe. This was due to the improvement of governance, economic quality, and business environment, accompanied by significant positive changes in the field of education and health care. In 2018, Estonia ranked 11th by education index among 149 countries for which the prosperity index was calculated³. Finland, Switzerland, Singapore, Norway, the Netherlands, Ireland, Slovenia, Australia, USA, Denmark ranked 1st – 10th by education index.

¹ Legatum Prosperity Index™. 12th ed. Legatum Institute, 2018. P. 1.

² World Economic Outlook Database / IMF. 2018. October.

³ Legatum Prosperity Index™. 12th ed. Legatum Institute, 2018. P. 7.

Among the European countries, Ukraine by education index was ahead of Belarus (45th), Cyprus (46), Macedonia (49), Montenegro (54), Moldova (56), Greece (59) and Albania (64).

A low level of gross domestic product per capita (relative to other countries included in the group of countries for international comparisons), low economic dynamics (and in fact long-term stagnation), institutional disorganization and deprofessionalization of governance – all these factors negatively affected the state of education and science in Ukraine. It's not even a percentage of GDP, which the state allocates from the budget for education and science. The issue is that for almost three decades education and science have been losing their own human capital – highly skilled teachers and scholars. It must be admitted that the actual reproductive base of education and science has been undermined. Specialized training and upgrading of teachers for higher education in all specialties are curtailed. Institutes of postgraduate education have turned into small commercial units. Young people do not have the incentives to continue to professionally practice teaching and research, to enter post-graduate and doctoral studies due to the low public prestige of such activities and salaries that do not allow decent living. The aging of scientific personnel continues, and new inflows are hampered by significant bureaucracy in training scientific and pedagogical workers. The outcome is a decrease in the number of scientists in the period of 1991–2015 from 295,010 to 63,864, i.e. by 78%, while the number of organizations that carry out research and development – from 1,344 to 978, that is 28%¹. The number of researchers of the total number of those who are engaged in research and development decreased twice during 2010–2016². In 2014, the number of researchers per 1,000 of employed population (aged 15–70) amounted to 5,6 persons, in Romania – 3,3, in Lithuania – 15,0, in Estonia – 12,9. The gap between Lithuania and Ukraine is 2,7 times not in favor of Ukraine.

¹ Наукові кадри та кількість організацій / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

² Наукова та інноваційна діяльність України : стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2016. С. 36. (The category “researchers” includes scientific and engineering workers who are professionally engaged in research and development and are directly involved in the creation of new knowledge, products, processes, methods and systems, as well as administrative and managerial staff managing directly the research process (including heads of scientific organizations and units that carry out research and development).)

Ukrainian society's achievements will increasingly depend on the creation of conditions that develop, attract and retain highly skilled citizens in their own country. Affordable, high-quality education and advanced science, enjoying public respect and sufficient state support, play a huge role in this. In a post-industrial society, it is the increase in human capital that demonstrates the multiplication of social wealth. At the same time, budget expenditures related to both current and investment funding of education and science have a stimulating role for economic development. Further updating the ways of financial provision of education and science requires updating change management, taking into account risks and threats of both external and internal nature.

The choice of a mission of scientific support for the regulation of contractual relations within a mixed economic system, taking into consideration national peculiarities, is carried out by the Academy researchers on the basis of modern theories and best world practices.

The basic theoretical foundations of ways to overcome the impact of various determinants of deformation of institutions on the processes of change management, developed by foreign and domestic scientists, are constantly in the center of attention of researchers¹. In particular, in this context, in our opinion, it is worth recalling A. Hilman's opinion that "one of the most important functions of the state is a guarantee of market competitiveness... The state, subject to minimal interference in the functioning of markets, ensures the certification of private property rights and protection of life and property by force of law"². The Academy structural units consider the most effective achievements of financial regulation, permanently sharing information with the International Consortium for Public Finances Management, where the Academy has an organizational membership, as well as with the UN departments within the delegated representation in international working groups, with local authorities in the framework of mutually beneficial

¹ Білорус О. Г. Економічна глобалістика. Світ-система глобалізму: монографія. Київ : Ун-т "Україна", 2016. 536 с.; Гець В. М. Економіка України: ключові проблеми і перспективи. Економіка і прогнозування. 2016. № 1. С. 7–22; Гриценко А. А. Институциональная политическая экономия: предмет, методология, содержание. Saarbrücken (Германия) : LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014. 516 с.; Mulgan G. The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. Oxford University Press, 2010. 320 p. (Reprint edition); March J., Olsen J. P. Democratic Governance. New York : Free Press, 1995.

² Hillman A. L. Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. P. 1–61.

contractual relations, etc. As a result, scientific research is oriented to the method of economic regulation, which should help to balance managerial state and market levers taking into account the principles of transparency, accountability, self-regulation, stimulation of knowledge dissemination, business activity, etc. Researchers initiate discussions on these issues through numerous publications. The materials of this monograph are ultimately aimed at strengthening the institution of trust, an active dialogue on partnership between the state and private sector for shaping and developing a competitive, knowledgeable, innovative and socially oriented economy of Ukraine.

Список використаних джерел

1. Академик Геннадий Красников: пять принципов научно-технологического развития России. 2017. 18 сент. URL: <http://www.sib-science.info/ru/ras/akademik-gennadiy-krasnikov-rossiyskaya-akademiya-15092017>.
2. Аналіз бюджетних запитів Міністерства науки та освіти. URL: <http://ces.org.ua/analiz-byudzhetnoho-zapytu-mon/>.
3. Б'юкенен Дж., Масгрейв Р. Суспільні фінанси і суспільний вибір. Два протилежних бачення держави. Київ : Либідь, 2000.
4. Бахрушин В. Як фінансувати вищу освіту, якщо грошей немає? 2018. 8 січ. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/1110-yak-finansuvati-vishchu-osvitu-yakshcho-groshej-nemaе>.
5. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. Москва : Academia, 2004. 788 с. URL: rema44.ru/resurs/conspts/all2014/bell.doc.
6. Бізнес-словник / HADUN SCHOOL. URL: <https://hladun.org/publications/aim/>.
7. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе : пер. с англ. 4-е изд. Москва : Дело, 1994.
8. Большой экономический словарь. Москва : Книжный мир, 1999.
9. Булкин И. Масштабы кризиса финансирования научно-технической деятельности в Украине. 2017. 27 июля. URL: <https://commons.com.ua/uk/masshtaby-krizisa-nauki>.
10. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики. *Вопросы экономики*. 1994. № 6.
11. Бюджетная программа Министерства образования и науки Республики Казахстан на 2016–2018 годы. *Официальный интернет-ресурс Министерства образования и науки Республики Казахстан*. 2017. 2 марта. URL: http://edu.gov.kz/m/deyatelnost/detail.php?ELEMENT_ID=550.
12. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1509541190869860>.
13. Вітлінський В. В., Наконечний С. І. Ризик у менеджменті. Київ : Борисфен-М, 1996.
14. Волчкова Н. Прорехи в процедуре. Система оценки академических НИИ требует корректировки. Реформа РАН. *Поиск*. 2018. № 10. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/ran/33861>.

15. Вузы – участники Проекта 5–100 продемонстрировали отличные результаты во всемирном рейтинге университетов QS. 2017. 18 июня. URL: <http://5top100.ru/news/58610/>.
16. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print1452596799151589>.
17. Груздинский А. О. Концепция проектно-ориентированного университета. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/619/119/1231/grudz0.pdf>.
18. Данилишин Б. Українська наука: шанс на відродження. *Дзеркало тижня*. 2018. № 18-19. URL: https://dt.ua/SCIENCE/ukrayinska-nauka-shans-na-vidrozhennya-278213_.html.
19. Дежина И. Развитие науки в российских вузах. Центр Россия / ННГ. 2011. URL: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri-rnv57-dezhina_irinarus-researchinuniversities_jan2011.pdf.
20. Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>;
21. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdvdg_rik/dvdg_u/duferen2010_u.htm.
22. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. Г. С. Одінцовой. Харків : ХарПІ НАДУ. 2002.
23. Джонстоун Д. Б. Студенческие кредиты в РФ: варианты политики. *Экономика образования*. 2013. № 1. С. 75–90. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/studencheskie-kredity-v-rf-varianty-politiki>.
24. Дьюї Дж. Демократія і освіта. Львів : Літопис, 2003. 294 с.
25. Дюркгейм Э. О. О разделении общественного труда. Метод социологии. Москва : Мысль, 1991. 269 с.
26. Дюркгейм Э. Социология: ее предмет, метод, предназначение. Москва : Канон+РООИ “Реабилитация”, 2006. 349 с.
27. Eurostat Statistics Explained. URL: <http://www.spbstu.ru/upload/inter/indicators-europe-2020-r-d-innovation.pdf>.
28. Егоров И. Ю. Украина в свете индикаторов европейского инновационного табло. *Инновации*. 2008. № 9 (119). С. 43–55.
29. Ерфорт О. Ю. Модель финансирования высшего образования в контексте стратегии повышения качества трудовых ресурсов в Украине. *Экономика промышленности*. 2013. № 1-2 (61-62). URL: http://econindustry.org/arhiv/html/2013/st_36_61-62.pdf.
30. Ерфорт О. Ю., Ерфорт І. Ю. Розвиток механізмів кредитування здобуття вищої освіти в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 67–79.
31. Жигалов В. Т., Шимановська Л. М. Основи менеджменту і управлінської діяльності : підручник. Київ : Вища шк., 1994.

32. Жилина Н. Н., Меньшаева Л. И. Кредитование в системе финансового обеспечения образования. *Финансы и кредит*. 2011. № 21 (453). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kreditovanie-v-sisteme-finansovogo-obespecheniya-obrazovaniya>.
33. Жилінська О. І., Чеберкус Д. В. Пільгове оподаткування витрат на дослідження і розробки: теоретичні та практичні аспекти. *Фінанси України*. 2007. № 12. С. 51–64.
34. Загальні тенденції тіньової економіки в Україні / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=Tendentsi iTinovoiEkononomiki>.
35. Загородній А. Г., Вознюк Г. А. Фінансово-економічний словник. Київ : Знання, 2007.
36. Здійснення наукових досліджень і розробок в Україні у 2015 році : доповідь Держ. служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
37. Здійснення наукових досліджень і розробок в Україні у 2017 році : доповідь Держ. служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publnauka_u.htm.
38. Інструкція з підготовки бюджетних запитів : затв. наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12>.
39. Інформаційна довідка щодо фінансування Міністерства освіти і науки України / Financial and economic analysis office in the VRU. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/31_10_2017_%D0%9Cin_osc_publication-4.pdf.
40. Інформаційна довідка щодо фінансування Міністерства освіти і науки в 2016–2020 роках. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/31_10_2017_%D0%9Cin_osc_publication-4.pdf.
41. Інформація про мету, завдання та результативні показники бюджетних програм на 2018 рік. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/budzhet/metazavdannyaaplan2018.pdf>.
42. Історія економічних учень : підручник : у 2 ч. / за ред. В. Д. Базилевича ; 3-тє вид., випр. і доп. Київ : Знання, 2006.
43. Каленюк І. Напрями трансформації механізмів фінансування освіти в сучасному світі. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 1 (29). С. 24–36. URL: <https://doi.org/10.15407/dse2017.01.024>.
44. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / под ред. О. И. Шкаратана. Москва : ГУВШЭ, 2000.
45. Касьянова Л. В. Аналіз ефективності податкової підтримки інновацій з урахуванням життєвого циклу. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку* : зб. наук. пр. / відп. ред. О. Є. Кузьмін. Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2012.

46. Клавдиенко В. П. Финансирование рамочных программ научных исследований и технологического развития: опыт стран – членов Европейского Союза. *Финансы и кредит*. 2010. № 31 (415).
47. Константинов Г. Н., Филонович С. Р. Что такое предпринимательский университет? *Теоретические и прикладные исследования*. 2007. № 5.
48. Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років. Проект. URL: http://tnpu.edu.ua/EKTS/proekt_koncept.pdf.
49. Котлер Ф. Основы маркетинга : пер. с англ. Москва : Прогресс, 1990. 736 с.
50. Куценко Т. М. Теоретичні основи формування стратегії інноваційного розвитку в контексті інтенсифікації інноваційних процесів. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2012. № 4.
51. Ловінська А. Г. Визначення вартості освітніх послуг. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 12–26.
52. Ловінська А. Г., Даниленко С. В. Фінансування державних послуг у контексті визначення понятійно-термінологічного апарату. *Фінанси України*. 2017. № 11. С. 7–20
53. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. Київ : Наук. думка, 2006.
54. Мазур Ю. А. Налоговые стимулы НИОКР в мировой практике и стимулирование инноваций в Украине. *Экономика промышленности*. 2015. № 3 (71). С. 5–20.
55. Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс. Принципы, проблемы и политика : в 2 т. Москва : Республика, 1992.
56. Малицький Б. А. Прикладне наукознавство. Київ : Фенікс, 2007. 464 с.
57. Маршалл А. Основы экономической науки / пер. с англ. В. И. Бомкин и др. ; предисл. Д. М. Кейнс. Москва : Эксмо, 2007.
58. Маршалл А. Принципы экономической науки : в 3 т. Т. 1. Москва : Прогресс, 1993.
59. Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. Москва : Бизнес Атлас, 2009.
60. Махлуп Ф. Производство и распространение знаний в США. Москва : Прогресс, 1966.
61. Мета. *Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%B0>.
62. Методика оцінювання ефективності діяльності наукових установ Національної академії наук України : затв. постановою Президії НАН України від 15.03.2017 № 75. URL: <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-170315-75-1.pdf>.
63. Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2013-%D0%BF>.

64. Механізм прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів : монографія / А. О. Дегтяр, О. Ю. Амосов, В. М. Мартиненко та ін. ; за заг. ред. А. О. Дегтяря. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006.
65. *Милль Дж. С.* Основы политической экономии с некоторыми приложениями к социальной философии / пер. В. Б. Бобров и др. ; науч. ред. И. В. Филатов. Москва : Эксмо, 2007.
66. *Мілевський С. В., Мілевська Т. С.* Перспективи формульного фінансування вищої освіти в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 15, ч. II. С. 36–41. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_15/2/11.pdf.
67. *Могрулець О. Б.* Розвиток сучасного понятійно-категоріального апарату теорії послуг. *Сталий розвиток економіки*. 2013. № 5 (22). URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/2932/1/20161104_101.pdf.
68. Модели финансирования образования и эффективность деятельности университетов. Эмпирическое исследование европейского опыта и отечественная практика / Е. Г. Чернова, Т. Д. Ахобадзе, А. С. Малова, А. А. Салтан. *Вопросы образования / Educational Studies Moscow*. 2017. № 3. С. 37–82. URL: <https://vo.hse.ru/data/2017/10/05/1159486209/VO%203%202017%20web.pdf>.
69. *Молдован О. О.* Податкові інструменти стимулювання НДДКР корпоративного сектору: світова практика застосування. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 3 (28). С. 38–45.
70. *Мостовая Е. Б.* Основы экономической теории. Курс лекций. Москва : ИНФРА-М ; Новосибирск : НГАЭиУ, 1997. 496 с. URL: <http://e-lib.nsu.ru/reader/bookView.html?params=UmVzb3VyY2UtOTY1/cGFnZTAwMDAw>.
71. На фінансування Нацфонду досліджень має йти 40 % всього бюджету на науку, – заступник голови Наукового комітету Колегіуму. URL: https://ua.sensor.net.ua/news/3067956/na_finansuvannya_natsfondu_doslidjen_maye_yity_40_vsogo_byudjetu_na_nauku_zastupnyk_golovy_naukovogo.
72. Налоговые льготы. Теория и практика применения : моногр. для магистрантов / И. А. Майбуров и др. ; под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2014.
73. Населення / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html.
74. Наука, технології та інновації / Державна служба статистики України. URL: https://ukrstat.org/druk/publicat/kat_r/publnauka_r.htm.
75. Наукова та інноваційна діяльність України : стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2017.
76. Наукові кадри та кількість організацій / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ni/ind_rik/ind_u/2002.html.
77. Національні рахунки освіти України у 2015 році : статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. Київ, 2017. URL: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/15/Arch_nro_bl.htm.

78. Національні рахунки освіти України у 2016 році : стат. зб. / Державна служба статистики України. 2018. 105 с. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
79. Нова модель фінансування вищої освіти повинна бути прозорою й ефективною у використанні бюджетних коштів. URL: <http://ck-oda.gov.ua/nova-model-finansuvannya-vyschoji-osvity-povynna-buty-prozoroyu-j-efektyvnoyu-u-vykorystanni-byudzhetnyh-koshtiv/>.
80. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2015/16 навчального року. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publosvita_u.htm.
81. Перше засідання Національної ради України з питань розвитку науки і технологій: підсумки. URL: <http://www.nas.gov.ua/UA/Messages/news/Pages/View.aspx?MessageID=3711>.
82. Питання стипендіального забезпечення : постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2004 № 882. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/882-2004-%D0%BF>.
83. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20130203>.
84. *Подцероб М.* Почему российские вузы не поднимаются высоко в международных рейтингах. *Ведомости*. 2017. 17 окт. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2017/10/17/738144-vuzi-ne-podnimayutsya>.
85. Положення про проведення конкурсного відбору Міністерством освіти і науки України наукових проектів, які виконуються підвідомчими вищими навчальними закладами III–IV рівнів акредитації та науковими установами Міністерства за рахунок коштів загального фонду державного бюджету : затв. наказом Міністерства освіти і науки України від 01.06.2006 № 423. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1196-06>.
86. *Попович О.* Так що ж треба реформувати в науково-технологічній сфері України? 2017. 27 листоп. URL: <https://commons.com.ua/uk/tak-sho-zh-treba-reformuvati-v-naukovo-tehnologichnij-sferi-ukrayini>.
87. *Порев С. М., Сандига І. В.* Показники науки, критичні для створення українських дослідницьких університетів. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2016. № 3. URL: <http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/250>.
88. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1045. URL: <http://vobu.ua/ukr/documents/item/postanova-kmu-vid-281216-r-1045>.
89. Порядок розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.08.2015 № 657. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/657-2015-%D0%BF>.

90. Порядок розміщення на поточних рахунках в банках державного сектору та використання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, та здійснення контролю за використанням власних надходжень : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 719. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/719-2015-%D0%BF>.
91. Порядок формування Переліку наукових фахових видань України : затв. наказом Міністерства освіти і науки України від 15.01.2018 № 32. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0148-18>.
92. Прахов И. А., Савицкая Е. В. Образовательный кредит: зарубежный опыт и возможности использования в условиях асимметричной информации. *Экономика образования*. 2008. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovatelnyy-kredit-zarubezhnyy-opyt-i-vozmozhnosti-ispolzovaniya-v-usloviyah-asimmetrichnoy-informatsii>.
93. Про визначення розміру щорічних стипендій та грантів Президента України призерам і учасникам всеукраїнських конкурсів фахової майстерності серед учнів професійно-технічних навчальних закладів та їх випускникам : постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2005 № 436. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-2005-%D0%BF>.
94. Про вищу освіту : закон України від 17.01.2002 № 2984-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2984-14>.
95. Про вищу освіту : закон України від 28.09.2017 № 1556-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page6>.
96. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (у сфері вищої освіти) : закон України від 14.12.2004 № 2229-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-15/ed20041214>.
97. Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2013 р. № 306 і від 20 травня 2013 р. № 363 : постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 987. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/987-2015-%D0%BF>.
98. Про внесення змін до Порядку надання цільових пільгових державних кредитів для здобуття вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 16.06.2003 № 916. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/947-2011-%D0%BF>.
99. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 796 : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 № 305. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/305-2015-%D0%BF>.
100. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2014 № 163. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/597-2014-%D0%BF>.
101. Про внесення зміни до статті 65 Закону України “Про вищу освіту” : закон України від 19.02.2009 № 1024-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1024-17>.

102. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році : аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2017.
103. Про гранти Президента України для обдарованої молоді : указ Президента України від 02.08.2000 № 945/2000. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/945/2000>.
104. Про Державний бюджет України на 2007 рік : закон України від 19.12.2006 № 489-16. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/489-16/print1509541703401136>.
105. Про Державний бюджет України на 2008 рік : закон України від 28.12.2007 № 107-17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/107-17>.
106. Про Державний фонд фундаментальних досліджень : постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2001 № 1717. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1717-2001-%D0%BF>.
107. Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань прийому на навчання до закладів вищої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України від 13.10.2017 № 1378. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1397-17/print1443615883223739>.
108. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання : постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 659. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/659-2002-%D0%BF>.
109. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності : постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 796. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-%D0%BF/ed20100827>.
110. Про затвердження Порядку надання молодим громадянам пільгових довгострокових кредитів для здобуття освіти у вищих навчальних закладах за різними формами навчання не залежно від форм власності : постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2000 № 844. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/844-2000-%D0%BF>.
111. Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 363. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/363-2013-%D0%BF>.
112. Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 306. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/306-2013-%D0%BF>.

113. Про затвердження складу Національної ради з питань розвитку науки і технологій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 520-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/520-2017-%D1%80>.
114. Про ліцензування, атестацію та акредитацію навчальних закладів : постанова Кабінету Міністрів України від 12.02.1996 № 200. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/200-96-%D0%BF>.
115. Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах : постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 № 978. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2001-%D0%BF>.
116. Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 13.12.1991 № 1977-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1977-12>.
117. Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-19/page5>.
118. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
119. Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 1298. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF/ed20120405>.
120. Про освіту : закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print1509541703401136>.
121. Про Положення про гранти Президента України для випускників професійно-технічних навчальних закладів : указ Президента України від 28.12.2004 № 1561/2004. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1561/2004>.
122. Про реформування фінансування та економічних відносин у сфері вищої освіти : доповідна записка. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/kolegiya-ministerstva/02/pro-reformuv-finansuvannya-ta-ekon-vidnosin-1.doc>.
123. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 244. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF>.
124. Про утворення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 № 226. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/226-2017-%D0%BF>.
125. Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : закон України від 20.11.2012 № 5499-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5499-17>.
126. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сприяння розвитку громадської та благодійної діяльності в Україні : проект Закону від

- 20.01.2016 № 3789. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=57694.
127. Рейтинг наукових періодичних видань, що мають бібліометричні профілі. URL: http://nbuviar.gov.ua/bpnu/index.php?page_sites=journals.
128. Реформа освіти та науки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-osviti>.
129. Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2008 № 10-рп/2008. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08/page2>.
130. Розподіл бюджетних місць у ВНЗ: сюрпризи вступної компанії. *Волинські новини*. 2017. 4 серп. URL: <https://www.volynnews.com/news/society/rozpodil-biudzhetnykh-mists-u-vnzundefined-siurpryzy-vstupnoyi-kompaniyi/>.
131. *Савицька Н. А., Ушакова Н. Г., Помінова І. І.* Ринок послуг вищої освіти в контексті теорії мериторних благ. *Проблеми економіки*. 2016. № 4. С. 190–196. URL: <http://oaji.net/articles/2017/728-1487342563.pdf>.
132. *Савченко В. Г., Чумак О. В.* Модернізація державного механізму фінансування вищої освіти в умовах її реформування. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3 (58). С. 1–6.
133. *Сбруев М. Г.* Технології грантового супроводу науково-дослідних проектів в університетах США. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2015. № 3 (47). С. 139–153.
134. *Семюелсон П. А., Нордхауз В. Д.* Мікроекономіка : пер. з англ. Київ : Основи, 1998.
135. Система національних счетів 1993. Т. 1 / Європ. комісія, МВФ, ОЭСР, ООН, Всемирный банк. Брюссель ; Люксембург ; Вашингтон, ОК ; Нью-Йорк ; Париж, 1998.
136. Система національних счетів 2008. Нью-Йорк, 2012. URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008russian.pdf>.
137. Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / А. М. Соколовська, Т. І. Єфіменко, І. О. Луніна та ін. ; за заг. ред. А. М. Соколовської. Київ : НДФІ, 2006.
138. *Січкаренко Г.* Реформування вищої освіти України та створення ринку освітніх послуг. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/17602/1/Sichkarenko.pdf>.
139. Словник сучасної економіки Макміллана : пер. з англ. Київ : АртЕк, 2000. 640 с.
140. *Сміт А.* Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту нації : пер. з англ. Київ : Port-Royal, 2001.
141. *Стадний Є.* Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності. 2016. 8 берез. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>.
142. *Стадний Є.* Фінанси національних університетів. *Аналітичний центр CEDOS*. 2017. 15 трав. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/finansy-natsionalnykh-universytetiv>.

143. *Стиглиць Дж. Э.* Экономика государственного сектора. Москва : Инфра-М, 1997.
144. *Стиглиць Дж. Е.* Економіка державного сектора : пер. з англ. Київ : Основи, 1998.
145. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / авт.-упоряд.: Г. О. Андрощук, І. Б. Жилияев, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко. Київ : Парламентське вид-во, 2009.
146. Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року (Проект). URL: http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/HE%20Reforms%20Strategy%2011_11_2014.pdf.
147. *Стріха М.* Фінансування університетської науки: між ризиками стагнації і непередбачуваності. *Дзеркало тижня*. 2016. № 2. URL: <https://dt.ua/SCIENCE/finansuvannya-universitetskoyi-nauki-mizh-rizikami-stagnaciyi-i-neperebachuvanosti-.html>.
148. *Стріха М., Гриневич Л.* Українська наука в європейському “дзеркалі”: необхідна післямова. *Дзеркало тижня*. 2017. № 1. URL: <https://dt.ua/SCIENCE/ukrayinska-nauka-v-eyvropayskomu-dzerkali-neobhidna-pislyamova-.html>.
149. *Суржик Л.* Реформа науки: бігцем сходами вгору. *Дзеркало тижня*. 2015. № 40. URL: <https://dt.ua/SCIENCE/reforma-nauki-bigcem-shodami-vgoru-.html>.
150. Сучасний тлумачний словник української мови / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Харків : ВД “Школа”, 2006.
151. *Сэндлер Т.* Экономические концепции для общественных наук : пер. с англ. Москва : Весь Мир, 2006.
152. Украина на 42-м месте в рейтинге инновационных экономик мира. Как так вышло? *Business Views*. 2017. 9 марта. URL: <http://businessviews.com.ua/ru/economy/id/ukraina-na-42-m-meste-v-rejtinge-innovacionnyh-ekonomik-mira-kak-tak-vyshlo-1460/>.
153. *Уобстер Ф.* Теория информационного общества / пер. с англ. М. В. Арапова, М. В. Мальхиной ; под ред. Е. Д. Варгановой. Москва : Аспект Пресс, 2004.
154. *Харламова Г.* Британська модель фінансування вищої освіти: уроки для України. *Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. Сер.: Економіка*. 2017. Вип. 5 (194). С. 58–66. URL: http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/10.23.10.100/db/ftp/visnyk/ekonom_194_2017.pdf.
155. *Ходжсон Дж.* Социально-экономические последствия прогресса знаний и нарастания сложности. *Вопросы экономики*. 2001. № 8.
156. *Цуруль О. А.* Менеджмент у державних організаціях : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2002.
157. *Черніга Р.* Наука в Україні: особливий шлях розвитку чи глибокий занепад? *Дзеркало тижня*. 2015. 12 черв. URL: <https://dt.ua/SCIENCE/nauka-v-ukrayini-osobliviy-shlyah-rozvitku-chi-glibokiy-zanepad-.html>.

158. Чи мають вищі навчальні заклади право розміщувати тимчасово вільні кошти на банківських депозитних рахунках? / Державна казначейська служба України. 2009. 19 січня. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/100295>.
159. Шаров О. І. Перспективи фінансової автономії університетів України. *Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу: V Міжнар. наук.-практ. конф. 23 листоп. 2016 р., м. Київ*. URL: <http://ihed.org.ua/ua/resursy/konferentsiia.html>.
160. Шевченко Л. С. Фінансова автономія університету: світовий досвід для України. *Право та інновації*. 2015. № 1 (9). С. 19–25. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Shevchenko9.pdf>.
161. Шевченко Л. С. Фінансування вищої освіти: диверсифікація джерел. *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_44.
162. Шовкун І. Промислове відродження України: ціна питання. *Дзеркало тижня*. 2017. № 12. URL: <https://dt.ua/gazeta/issue/1101>.
163. 2015 Global Survey of R&D Tax Incentives / Deloitte. 2015. October. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/tax/deloitte-nl-tax-global-survey-r-and-d-incentives-2015.pdf>.
164. 2017 Survey of Global Investment and Innovation Incentives. 2017. March. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/Tax/us-tax-surveyof-global-investment-and-innovation-incentives.pdf>.
165. 5th OECD-NESTI data collection on tax incentive support for R&D expenditures. 2016 OECD-NESTI data collection on tax incentive support for R&D expenditures / OECD Directorate for Science, Technology and Industry. 2016. P. 2. URL: <http://www.oecd.org/sti/oecd-nesti-data-collection-on-tax-incentive-support-for-rd-expenditures.pdf>.
166. A Study on R&D Tax Incentives Annex: Country fiches. Final report European Commission. 2014. 28 November. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/services_papers/working_papers/index_en.htm.
167. An Overview. *European Journal of Education*. 2002. No. 37 (4). December. URL: https://www.etla.fi/PURE/StudentLoans_fullpaper.pdf.
168. Benedetto L. Analysis of National Public Research Funding (PREF). Final Report. Publications Office of the European Union. Handbook for Data Collection and indicators production. JRC Technical report. 2017. URL: https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/11246/download?token=_PuudgGN.
169. Bergstrand J. H. The Gravity Equation in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence. *The Review of Economics and Statistics*. 1985. Vol. 67, No. 3. P. 474–481. URL: <http://people.hss.caltech.edu/~camerer/SS280/gravitytrade.pdf>.
170. Branscomb L., Holton G., Sonnert G. Packard and Sloan Foundations. Science for society: Cutting edge basic research in the service of public objectiveness.

- A blueprint for intellectually bold and socially beneficial science policy, 2001. URL: <http://www.csp.org/products/reports/scienceforsociety.pdf>.
171. *Burke J.* Funding public colleges and universities for performance: Popularity, problems and prospects. Nelson a Rockefeller Inst., 2002. 323 p.
172. *Castellacci F.* Innovation and the competitiveness of industries: comparing the mainstream and the evolutionary approaches. *Technological Forecasting & Social Change*. 2008. No. 75. P. 984–1006. URL: <https://econpapers.repec.org/paper/pramprapa/27523.htm>.
173. *Castellacci F.* The interactions between national systems and sectoral patterns of innovation: A cross-country analysis of Pavitt's taxonomy. *DIME Working Paper*. 2006. No. 2006-01.
174. *Castellacci F., Lie C.* Do the effects of R&D tax credits vary across industries? A meta-regression analysis. *MPRA Paper*. 2013. No. 47937. P. 17–18. URL: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/47937/>.
175. *Castells M.* The Information Age: Economy, Society and Culture : in 3 vol. Oxford : Blackwell, 1996–1998.
176. *Claeys-Kulic A.-L., Estermann T.* Performance-based Funding of Universities in Europe. DEFINE Thematic Report / EUA. 2015. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/define-thematic-report_-_pbf_final-version.
177. *Clark C.* The conditions of economic progress. London : Macmillan, 1957. 759 p.
178. *Clark B. R.* Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Issues in Higher Education. Bingley, 1998. URL: http://www.finhed.org/media/files/05-Clark_-_Creating_Entrepreneurial_Universities.pdf.
179. *Clinton W. J., Gore A.* Technology for America's Economic Growth, a New Direction to Build: Executive Office of the President. Washington D.C., 1993. 36 p. URL: <http://ntl.bts.gov/lib/jpodocs/briefing/7423.pdf>.
180. Commercialising public research: New Trends and Strategies. Paris : OECD Publishing, 2013. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/commercialising-public-research-new-trends-and-strategies_9789264193321-en.
181. Compendium of R&D tax incentive schemes: OECD countries and selected economies / OECD. 2016. URL: <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-incentives-compendium.pdf>.
182. *Compton B.* Essays in the Political Economy of Higher Education Funding. *Clemson University Tiger Prints*. 2011. Paper 799. URL: http://tigerprints.clemson.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1799&context=all_dissertations.
183. *Daniels G. H.* American science in the age of Jackson. The University of Alabama Press, 1994. 277 p.
184. *De Boer H., Jongbloed B., Bennenworth P.* Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Report for the Ministry of Education, Culture and Science. 2015 / CHEPS Universiteit Twente. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5139542>.

185. Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament / European Commission. Brussels : European Commission, 2006. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:en:PDF>.
186. *Denison E. F.* Trends in American Economic Growth, 1929–1982. Washington : The Brookings Institution, 1985.
187. Denmark – Creating University Centres of Excellence: the UNIK-initiative / European Commission. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2016. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5135207>.
188. *Doloreux D., Parto S.* Regional innovation systems: a critical synthesis. *UNU-INTECH Discussion Paper Series*. 2004. No. 17. URL: <http://www.intech.unu.edu/publications/discussion-papers/2004-17.pdf>.
189. *Drucker P. F.* The Age of Social Transformation. URL: <http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/95dec/chilearn/drucker.htm>.
190. *Drucker P. F.* The Educational Revolution. *Social Change : Sources, Patterns, and Consequences* / ed. by E. Etzioni-Halevy, A. Etzioni. New York, 1973. P. 7–9.
191. *Drucker P.* The Future of Industrial Man. New York : The John Day Company, 1942.
192. *Ecker B., Leitner K.-H., Steindl C.* Funding formulas for teaching in public universities: International experiences and lessons drawn from a science policy view. *EUA Funding Forum*. 2012. URL: http://www.eua.be/Libraries/funding-forum/EUA_Ecker_article_web.pdf?sfvrsn=0.
193. *Edquist C., Hommen L.* Systems of innovation: theory and policy for the demand side. *Technology in Society*. 1999. No. 21 (1). P. 63–79. URL: https://www.researchgate.net/publication/222476234_Systems_of_Innovation_Theory_and_Policy_for_the_demand_side.
194. Education at a Glance 2016 – Indicators. Indicator B5. How much do tertiary students pay and what public support do they receive? Table B5.5. URL: <http://statlinks.oecdcode.org/962016041p1t077.xlsx>.
195. Educational expenditure statistics / Eurostat Statistics Explained. 2017. July. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Educational_expenditure_statistics.
196. *Estermann T.* University Autonomy in Europe. URL: http://uned.kneu.edu.ua/wp-content/uploads/6_Estermann.pdf.
197. *Estermann T., Nokkala T.* University Autonomy in Europe I: Exploratory Study. Brussels : European University Association, 2009. URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf.
198. *Estermann T., Nokkala T., Steinel M.* University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels : European University Association, 2011. 82 p. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2.

199. *Estermann T., Pruvot B.* Financially Sustainable Universities II. European universities diversifying income streams. Brussels : EUA publications, 2011. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/Financially_Sustainable_Universities_II_-_European_universities_diversifying_income_streams.pdf?sfvrsn=2.
200. *Estermann T., Pruvot B., Claeys-Kulik A-L.* Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. DEFINE interim report. Brussels : European University Association, 2013. URL: http://www.eua.be/Libraries/publication/DEFINE_final.
201. Eurostat Statistics Explained. URL: <http://www.spbstu.ru/upload/inter/indicators-europe-2020-r-d-innovation.pdf>.
202. *Evers L. K.* Intellectual Property (IP) Box regimes. Tax Planning, Effective Tax Burdens and Tax Policy Options / Directorate General for Internal Policies, European Parliament. 2015. October. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/563454/IPOL_IDA\(2015\)563454_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/563454/IPOL_IDA(2015)563454_EN.pdf).
203. Expenditure on education as % of GDP, by level of education and source of funds, 2013. Expenditure on primary, secondary and post-secondary non-tertiary and on tertiary education by public or private sourceb, as % of GDP. URL: http://www.oecd.org/els/soc/PF1_2-Public-expenditure-education.xls.
204. Exploring Quadruple Helix. Outlining user-oriented innovation models / R. Arnkil, A. Järvensivu, P. Koski, T. Piirainen. *University of Tampere Working Papers*. 2010. No. 85. URL: <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65758/978-951-44-8209-0.pdf?sequence>.
205. *Fagerberg J.* Competitiveness, Scale and R&D. *Conference paper "Technology and International Trade" in Oslo, October 6-8, 1995*. 1996. URL: <http://www.sv.uio.no/tik/InnoWP/archive-/wpno545-1996.pdf>.
206. Fiscal incentives for R&D and innovation in a diverse world / OECD Business and Finance Outlook 2016. 2016. June 9. URL: <http://www.oecd.org/daf/oecd-business-and-finance-outlook-2016-9789264257573-en.htm>.
207. *Fisher A.* The clash of progress and security. London : Macmillan and Co LTD, 1935. 234 p.
208. Frascati Manual 2015. Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development. *The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*. 2015. October 08. URL: <http://www.conicyt.cl/wp-content/uploads/2014/07/Manual-Frascati-2015.pdf>.
209. Funding higher education: a view across Europe / MODERN – European Platform Higher Education Modernisation. ESMU, 2010. URL: https://uniko.ac.at/modules/download.php?key=4488_DE_O&cs=8E8B.
210. Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis. Eurydice Report / European Commission, EACEA, Eurydice. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2013. URL: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/147EN.pdf.

211. *Galbraith J. K.* American Capitalism. The Concept of Countervailing Power. New-York ; London : Transaction Publishers, 1952. URL: https://books.google.com.ua/books?hl=en&lr=&id=n60pGllzvWEC&oi=fnd&pg=PR9&dq=American+Capitalism:+the+Concept+of+Countervailing+Power&ots=0Mi-cPocCU&sig=zc6ihhMpKzRFLWJmkjPk5zmTQxw&redir_esc=y#v=onepage&q=American%20Capitalism%3A%20the%20Concept%20of%20Countervailing%20Power&f=false.
212. *Galbraith J. K.* The New Industrial State. Princeton university press, 2007. 517 p. URL: https://books.google.com.ua/books?id=ajpzBwAAQBAJ&pg=PR7&hl=ru&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false.
213. Global Research & Development Incentives Group / PwC. 2017. April. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/tax/pdf/pwc-global-r-and-d-brochure-april-2017.pdf>.
214. Global Review of Competitive R&D Funding. Synthesis Report / Fraunhofer ICI. 2012. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/e400/22a213533963e89f4660909b452abbffe624.pdf>.
215. *Griffith R., Redding, S., Reenen J. V.* Mapping the two faces of R&D: productivity growth in a panel of OECD industries. *IFS Working Papers*. 2000. No. W00/02. 43 p. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.178.1312&rep=rep1&type=pdf>.
216. *Gronroos C.* Service Management and Marketing: A Customer Relationship Management Approach. West Sussex, UK : John Wiley and Sons, 2000. URL: [http://www.scirp.org/\(S\(351jmbntvnsjt1aadkposzje\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1981464](http://www.scirp.org/(S(351jmbntvnsjt1aadkposzje))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1981464).
217. Gross domestic expenditure on R&D by source of funds, 2015 (% of total gross expenditure on R&D). R&D expenditure. Data extracted in February 2017. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/87/R%26D_expenditure_YB2017.xlsx.
218. Guidelines on the Meaning of Research and Development for Tax Purposes / Department for Business, Innovation & Skills. Issued 5 March 2004, updated 6 December 2010. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/71260/bis-10-1393-rd-tax-purposes.pdf.
219. *Guille M.* Students Loans in Europe: An Overview. *European Journal of Education*. 2002. No. 37 (4). December. URL: https://www.etla.fi/PURE/StudentLoans_fullpaper.pdf.
220. *Hackett E. J.* Science as a vocation in 1990s: The changing organizational culture of academic science. *Journal of Higher Education*. 1990. No. 61, P. 241–247. URL: http://www.asu.edu/clas/shesc/faculty/pdf/Hackett_ScienceAsVocation.pdf.
221. *Hershey-Jr R. D.* Gary Becker, 83, Nobel Winner Who Applied Economics to Everyday Life, Dies. *The New York Times*. 2014. May 4. URL: <https://www.nytimes.com/2014/05/05/business/economy/gary-s-becker-83-nobel-winner-who-applied-economics-to-everyday-life-dies.html>.

222. Higher Education Financing in Latvia: Final Report / World Bank Reimbursable Advisory Service on Higher Education Financing in Latvia. 2014. 19 September. URL: http://viaa.gov.lv/files/news/24067/lv_hef_r3vsub_190922014_c_final.pdf.
223. Improving public sector productivity through prioritisation measurement and alignment / PwC. 2013. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/psrc/pdf/pwc-improving-public-sector-productivity-through-prioritisation-measurement-and-alignment.pdf>.
224. Innovation, patent location and tax planning by multinationals / O. B. Skeie, A. Johansson, C. Menon, S. Sorbe. ECO/WKP(2016)84. 2017. URL: <http://www.oecd.org/eco/Innovation-patent-location-and-tax-planning-by-multinationals.pdf>.
225. International Trends and Good Practices in Higher Education Internal Funding and Governance / World Bank Reimbursable Advisory Service on Higher Education Internal Funding and Governance in Latvia. 2016. 20 December. URL: https://www.che.de/downloads/LV_2nd_HEd_RAS_Ph1_Trends_and_Practices_20Dec16_post_review_final_2055.pdf.
226. Jefferson Science Fellowship Program. URL: <http://sites.nationalacademies.org/PGA/Jefferson/>.
227. *Jongbloed B.* Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. *New Trends in Higher Education*. 2004. URL: <https://www.researchgate.net/publication/254243789>.
228. *Jongbloed B.* Marketisation in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets. *Higher Education Quarterly*. 2003. Vol. 57, No. 2. April. P. 106–131. URL: https://www.researchgate.net/publication/229792682_Marketisation_in_Higher_Education_Clark's_Triangle_and_the_Essential_Ingredients_of_Markets.
229. *Jongbloed B., Lepori B.* The Funding of Research in Higher Education: Mixed Models and Mixed Results. *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. 2015. URL: https://www.researchgate.net/publication/307817461_The_Funding_of_Research_in_Higher_Education_Mixed_Models_and_Mixed_Results.
230. *Jongbloed B., Vossensteyn H.* Financiering masters: Argumenten en Arrangementen. (Studie in opdracht van de Werkgroep Financiering Masters) Ministerie van OC&W. (translation: Funding Masters: arguments and arrangements). 2002. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5153270>.
231. *Jonkers K., Zacharewicz T.* Research Performance Based Funding Systems: A Comparative Assessment. European Union, 2016. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/9514/download?token=-8JG6aKx>.
232. Key figures for the Research Council. URL: https://www.forskningsradet.no/en/Key_figures_for_the_Research_Council/1254021049089.
233. *Lepori B.* Funding models of Universities of Applied Sciences. International experiences and options for the Swiss case. 2007. URL: <https://www.researchgate.net/publication/254236118>.

234. Lepori B., Besselar P., Dinger M. Comparing the evolution of national research policies: what patterns of change? *Science and Public Policy*. 2007. Vol. 34, № 6. URL: http://www.enid-europe.org/papers/lepori_et_al.pdf.
235. Lundquist L. A., Trippl M. Distance, Proximity and Types of Cross-border Innovation Systems: A Conceptual Analysis. *Regional Studies*. 2013. Vol. 47, Iss. 3. P. 450–460. URL: https://www.researchgate.net/publication-/232954076_Distance_Proximity_and_Types_of_Cross-Border_Innovation_Systems_A_Conceptual_Analysis.
236. Maggioni M. A., Nosvelli M., Uberti T. E. Space vs. Networks in the Geography of Innovation: A European Analysis. *Nota di Lavoro, Fondazione Eni Enrico Mattei*. 2006. No. 153. 22 p. URL: <https://ideas.repec.org/p/fem/femwpa/2006.153.html>.
237. Martinez-Zarzoso I., Nowak-Lehmann F. Augmented Gravity Model: an Empirical Application to Mercosur-European Union Trade Flows. *Journal of Applied Economics*. 2003. Vol. VI, No. 2. P. 291–316. URL: <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/volume6/martinez.pdf>.
238. Masgrave R. A. *The Theory of Public Finance*. New York : McGraw Hill Book Co., 1959.
239. Meeting 21st-Century Challenges with Science, Technology and Innovation. A Roadmap for Policy-Making / OECD. Paris : OECD Publishing, 2015. URL: https://innovationpolicyplatform.org/system/files/-Meeting21st%20Century_Challenges_Final_Web_0_0.pdf.
240. Modernisation of Higher Education in Europe: Funding and the Social Dimension 2011 / EACEA ; Eurydice. Brussels, 2011. URL: <http://www.finhed.org/media/files/12-131EN.pdf>.
241. Modes of Public Funding of Research and Development: Towards Internationally Comparable Indicators. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*. 2012/04. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k98ssns1gzsen.pdf?expires=1511170250&id=id&accname=guest&checksum=954CAB3CDD08284A7B7980CBE4AEB4DF>.
242. National Innovation Systems. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning / ed. by B-Å. Lundvall. London : Pinter, 1992. URL: <https://ideas.repec.org/a/eee/respol/v24y1995i2p320-320.html>.
243. National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2017/18. Eurydice Facts and Figures / European Commission, EACEA, Eurydice. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. URL: <http://www.anefore.lu/wp-content/uploads/2017/11/EURYDICE-FEES-AND-SUPPORT-2017-18.pdf>.
244. OECD review of national R&D tax incentives and estimates of R&D tax subsidy rates, 2016. Deliverable 3.1: Summary report on tax subsidy rates – core countries (Year 1). Version 12. 2017. September. Project partly funded under Horizon 2020 Programme of the European Commission. URL: <http://www.oecd.org/sti/RDTaxIncentives-DesignSubsidyRates.pdf>.

245. OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012. URL: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewie2LDQovfXAhUEmbQKHS5EDqUQFghDMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.sviluppo.toscana.it%2Ffesrtest%2Fgetfile.php%3Ffilename%3D07_Verso%2Bla%2Bsmart%2BSpecialisation%252F03_Documenti%2Bpoli%2Binnovazione%2Be%2Bdistretti%2BTecnologici%252F14_OECD%2BScienceTechnology%2Band%2BIndustry%2BOutlook.pdf&usg=AOvVaw1XZksopZQwP7WRbEpH-u0B.
246. OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014. URL: <http://ifuturo.org/documentacion/Science%20Technology%20and%20Industry%20Outlook%202014.pdf>.
247. OECD Science, Technology and Industry Outlook 2016. URL: <http://www.oecd.org/sti/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-25186167.htm>.
248. Overview of Europe 2020 targets. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf.
249. *Palonen M., Halonen T.* Higher education in Finland, Presentation. 2015. URL: http://www.arene.fi/sites/default/files/PDF/2015/Chile%20Visit/Tomi_Halonen_Maarit_Palonen_%20HE%20in%20Finland.pdf.
250. *Paton G.* EU students “fail to repay record £40m in university loans”. *The Telegraph*. 2014. 23 June. URL: <https://www.telegraph.co.uk/education/universityeducation/10920523/EU-students-fail-to-repay-record-40m-in-university-loans.html>.
251. Peer Review of the Ukrainian Research and Innovation System. Horizon 2020 Policy Support Facility. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2016. URL: https://www.eap-plus.eu/object/document/36/attach/PSF_Peer_Review_of_the_Ukrainian_R_I_system.pdf.
252. Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions: Workshop Proceedings / OECD. 2010. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/education/performance-based-funding-for-public-research-in-tertiary-education-institutions_9789264094611-en#page4.
253. *Pisár P., Šipikal M.* Negative Effects of Performance Based Funding of Universities: The Case of Slovakia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2017/2018. Vol. X, Iss. 2. Winter. URL: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2017.10.issue-2/nispa-2017-0017/nispa-2017-0017.pdf>.
254. *Porter M. E.* Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. New York : Free Press, 1985. URL: <http://forleadership.org/wp-content/uploads/Competitive-Advantage.pdf>.
255. *Pranevičienė B., Pūraitė A.* The Financing Methods of Higher Education System. *Jurisprudence*. 2010. No. 4 (122). P. 335–356. URL: https://www.mruni.eu/upload/iblock/a2d/18_Praneviciene.pdf.
256. Principles of Marketing: European Edition / P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong. Hemel Hempstead, Hertfordshire : Prentice Hall, 1996. URL: <http://s1.downloadmienphi.net/file/downloadfile8/148/1372857.pdf>.

257. Progress in higher education reform across Europe. Funding reform. Vol. 1: Executive Summary and main report / H. De Boer, B. Jongbloed, J. Enders, J. File; CHEPS. 2010. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5141288>.
258. Progress in higher education reform across Europe Governance and Funding Reform / CHEPS. Vol. 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies. 2013. URL: [http://novebojezanja.hr/UserDocsImages/Dokumenti%20i%20publikacije/-Dokumenti%20i%20publikacije%20referirani%20u%20SOZT-u%20\(popis%201\)/109a%20Progress%20in%20higher%20education%20reform%20across%20Europe,%20Governance%20and%20%20Funding%20Reform,%20Vol.%202.pdf](http://novebojezanja.hr/UserDocsImages/Dokumenti%20i%20publikacije/-Dokumenti%20i%20publikacije%20referirani%20u%20SOZT-u%20(popis%201)/109a%20Progress%20in%20higher%20education%20reform%20across%20Europe,%20Governance%20and%20%20Funding%20Reform,%20Vol.%202.pdf).
259. Promoting Research Excellence: New Approaches to Funding. OECD Publishing, 2014. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207462-en>.
260. Public expenditure on tertiary education relative to GDP, 2014 (%) / Eurostat. 2018. 28 February. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat>.
261. Public Funding Observatory. Report 2015 / EUA. URL: <http://www.eua.be/Libraries/governance-autonomy-funding/november-2015.pdf?sfvrsn=0>.
262. Public Funding Observatory. Report 2017 / EUA. URL: <http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/eua-pfo-report-2017>.
263. R&D Tax Incentive Indicators / OECD. 2017. February. URL: <http://oe.cd/rntax>.
264. Research institutes: New minimum basic funding requirements in Norwegian. URL: https://www.forskningsradet.no/en/Newsarticle/New_minimum_basic_funding_requirements/1253997465794/p1177315753918.
265. Revenue Guidelines for Research & Development Tax Credit. Updated March 2015. URL: <http://www.revenue.ie/en/tax/ct/research-development.html>.
266. *Salmi J., Hauptman A.* Innovations in tertiary education financing: a comparative evaluation of allocation mechanisms. *Education Working Paper Series*. 2006. No. 4. September. P. 10–27. URL: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Innovations_TertiaryEd_Financing.pdf.
267. *Schultz T. W.* Investment in Human Capital. *American Economic Review*. 1961. Vol. 51. No. 1. P. 1–17. URL: <http://la.utexas.edu/users/hcleaver/330T/350kPEESchultzInvestmentHumanCapital.pdf>.
268. Science, Technology and Industry Outlook 2016. Paris : OECD Publishing, 2016. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-2016_sti_in_outlook-2016-en.
269. *Scott-Clayton J.* The looming student loan default crisis is worse than we thought. *Evidence Speaks Reports*. 2018. Vol 2, Iss. 34. January 10. URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/01/scott-clayton-report.pdf>.
270. *Seeber M., Lepori B.* Budgeting practices in European Universities. 2017. URL: <https://www.researchgate.net/publication/318824154>.
271. *Shreyash S.* BEPS and beyond BEPS: a brave new world in intellectual property taxation? URL: http://fitindia.org/downloads/shreyash_shah.pdf.

272. *Slaughter S., Leslie L. L.* Academic capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University. Baltimore, 1997. URL: <http://w.astro.berkeley.edu/~kalas/documents/ethics/Academic%20Capitalism.pdf>.
273. *Solow R. M.* A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics. Oxford Journals*. 1956. No. 70 (1). P. 65–94. URL: <http://piketty.pse.ens.fr/files/Solow1956.pdf>.
274. *Sporn B.* Adaptive university structures: An analysis and comparison of U.S. and European universities in adapting to the current socioeconomic environment. London ; Philadelphia, 1999.
275. *Sporn B.* Building Adaptive Universities: Emerging Organisational Forms Based on Experiences of European and US Universities. *Tertiary Education and Management*. 2001. Vol. 7, Iss. 2. P. 121–134.
276. *Steen J., van.* Modes of Public Funding of Research and Development: Towards Internationally Comparable Indicators. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*. 2012. 2012/04. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k98ssns1gzs-en.pdf?expires=1511170250&id=id&accname=guest&checksum=954CAB3CDD08284A7B7980CBE4AEB4DF>.
277. *Stokes D. E.* Pasteur's Quadrant. Basic Science and Technological Innovation. Washington, DC : Brookings Institution Press, 1997. URL: <https://www.brookings.edu/book/pasteurs-quadrant/>.
278. *Strehl E., Reisinger S., Kalatschan M.* Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. *OECD Education Working Papers*. 2007. No. 6. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/education/funding-systems-and-their-effects-on-higher-education-systems_220244801417.
279. Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament / European Commission. Brussels : European Commission, 2011. URL: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/policy/modernisation_en.pdf.
280. *Swan T. W.* Economic growth and capital accumulation. *The Economic Record*. 1956. Vol. 32, Iss 2. P. 334–361. URL: https://econpapers.repec.org/article/blacorec/v_3a32_3ay_3a1956_3ai_3a2_3ap_3a334-361.htm.
281. Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts R&D / S. Appelt, M. Bajgar, C. Criscuolo, F. Galindo-Rueda; OECD, France, 2016. 10 September. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/r-d-tax-incentives-evidence-on-design-incidence-and-impacts_5jlr8fldqk7j-en.
282. The Global Competitiveness Report 2016–2017. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.
283. The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow / OECD. Paris, 2010. URL: <http://www.urenio.org/wp-content/uploads/2010/06/OECD-Innovation-Strategy-27052010.pdf>.

284. The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto. Ch. 2: The Five Stages of Growth – A Summary. URL: <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/ipe/rostow.htm>.
285. The Theory of Institutional Design / ed. by R. E. Goodin. Canberra : Australian National University, 1998. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=nCSQtIzMBqcC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>.
286. Transfer of technology and knowledge-sharing for development. Science, technology and innovation issues for developing countries. *UNCTAD Current Studies on Science, Technology and Innovation*. 2014. No. 8. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2013d8_en.pdf.
287. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Seventieth session Agenda items 15 and 116. 2015. 18 September. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=E.
288. UNESCO Science Report: towards 2030 – Executive Summary. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002354/235407e.pdf>.
289. Using the Quadruple Helix Approach to Accelerate the Transfer of Research and Innovation Results to Regional Growth / European Commission. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2016. URL: <https://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/quadruple-helix.pdf>.
290. Which expenses qualify as R&D expenditure? URL: <https://rndtax.co.uk/qualifying-rd-expenditure>.
291. *Wolniewicz-Slomka K.* Why are Polish students not interested in study loans? URL: <https://medium.com/@CASEresearch/why-are-polish-students-not-interested-in-study-loans-9c052edb871e>.
292. World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges / UNCTAD. Geneva, 2016. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.
293. World Investment Report 2017. Investment and the Digital Economy / UNCTAD. Geneva, 2017. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf.
294. Worldwide R&D Incentives Reference Guide / EY. 2017. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_R_and_D_Incentives_Reference_Guide_2017/\\$FILE/Worldwide-R-%20D-Incentives-Reference-Guide-2017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_R_and_D_Incentives_Reference_Guide_2017/$FILE/Worldwide-R-%20D-Incentives-Reference-Guide-2017.pdf).
295. Worldwide Tax Summaries. URL: <http://taxsummaries.pwc.com>.
296. *Ziegele F.* European Trends in Performance-Oriented Funding. *Leadership and Governance in Higher Education. Handbook for Decisionmakers and Administrators* / eds.: S. Bergan, E. Egron-Polak, J. Kohler, L. Purser. Berlin : Raabe, 2013.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ ТА ФІСКАЛЬНОГО СТИМУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ У НАУКУ І ОСВІТУ

За загальною редакцією Т. І. Єфименко

Науковий редактор А. М. Соколівська

Відповідальний за випуск

В. Д. Королюк

Редактори:

С. В. Бартош, І. А. Книш

Коректор

С. М. Циркун

Комп'ютерна верстка

А. Б. Нефедова, Г. Г. Пузиренка

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 26,04. Наклад 300 прим. Зам. _____.

Видавець: Державна навчально-наукова установа “Академія фінансового управління”
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 46/48, тел./факс: (044) 277-51-15.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4348 від 08.08.2012.

Надруковано ТОВ “НВП Поліграфсервіс”
02000, м. Київ, вул. Магнітогорська, 1