

А. М. Соколовська

доктор економічних наук, професор, заступник директора НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, sokolovska_alla@ukr.net

ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУЛЬНОГО РОЗПОДІЛУ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ НА ВИЩУ ОСВІТУ В УКРАЇНІ

Анотація. Змінами, внесеними до Бюджетного кодексу України у 2017 р., закріплено перехід до розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту на основі формули. Зазначене актуалізувало вибір показників результативності діяльності ЗВО, на яких вона має ґрунтуватися. Встановлено переваги показників, котрі використовуються в розроблених в Україні формулах фінансування, недоліки та шляхи їх усунення. Запропоновано змінити підходи до обчислення показника рівня наукової діяльності, зокрема враховувати у формулі публікації у фахових виданнях України (категорії "А" і "Б") та виданнях, зареєстрованих у наукометричних базах "Scopus", "Web of Science" із низьким індексом SNIP, окремо від тих, які зареєстровані в цих базах із високим індексом SNIP.

Ключові слова: фінансування за результатами, фінансування на основі попередніх витрат, формула розподілу державного фінансування, показники результативності діяльності університетів.

Лит. 13.

Alla Sokolovska

Dr. Sc. (Economics), Professor, SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, sokolovska_alla@ukr.net

DISCUSSION ASPECTS OF FORMULA DISTRIBUTION OF STATE EXPENDITURE ON HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

Abstract. The changes made to the Budget Code of Ukraine in 2017 fixed the transition to the distribution of state budget expenditures for higher education on the basis of the formula. This stepped up the development of design of the formula, as well as discussions on the choice of performance indicators of the universities, on which it should be based. It is substantiated that the transition to the allocation of state financing between universities in Ukraine by the formula will, of course, increase its transparency and predictability of the amount of financial resources that each educational institution can receive, creating favorable conditions for planning its activity. In addition, use of performance indicators in the formula will stimulate universities to achieve them. However, the formal adaptation of higher education institutions to a new funding mechanism, as evidenced by the experience of countries that have long introduced funding under the formula, does not yet indicate a real improvement in the quality of educational services. Ultimately, the effectiveness of formula funding largely depends on the indicators upon which it is calculated – their measurability, reliability of sources of information, and the effects of the impact on the behavior of providers of educational services. Taking this into consideration, the aim of the article is to study discussion issues about the selection of particular performance indicators. The analysis of the indicators used in developed funding formulas shows that each of them has both advantages and disadvantages. During the research it is proved that the latter can be reduced by: using a set of indicators (for example, both

© Соколовська А. М., 2018

quantitative and qualitative) that meet the criteria of accuracy, non-manipulability and relative cheapness of the calculation; use of different weight coefficients for different indicators (including higher weight coefficients for more important indicators); one-time use of one or another indicator (for this reason it is grounded that it is impracticable to use the indicator of the level of the results of external independent evaluation in the formula for allocating state funding, since it is the main indicator determining the distribution of state procurement between universities and hence the value of such indicator as the contingent number of applicants of higher education under state procurement, appearing in the formula); the use of the indicator that most adequately characterizes one or another result (for this purpose it is proposed to change approaches to the definition of the indicator of the scientific activity level, in particular, to take into account in the formula publications in the professional editions of Ukraine (categories "A" and "B") and those registered in scientometric database Scopus or Web of Science with a low SNIP index separate from scientific publications registered in the Scopus or Web of Science with a high SNIP index).

Keywords: performance-based funding, funding based on previous year spending, funding formula, performance-based indicators.

JEL classification: H52, I23, I25.

А. М. Соколовская

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

ДИСКУССИОННЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМУЛЬНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ В УКРАИНЕ

Аннотация. Изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Украины в 2017 г., закреплен переход к распределению расходов государственного бюджета на высшее образование на основе формулы. Отмеченное актуализировало выбор показателей результативности деятельности вузов, на которых она должна основываться. Установлены преимущества показателей, используемых в разработанных в Украине формулах финансирования, недостатки и пути их устранения. Предложено изменить подходы к вычислению показателя уровня научной деятельности, в частности учитывать в формуле публикации в профессиональных изданиях Украины (категорий "А" и "Б") и изданиях, зарегистрированных в наукометрических базах "Scopus", "Web of Science" с низким индексом SNIP, отдельно от тех, что зарегистрированы в этих базах с высоким индексом SNIP.

Ключевые слова: финансирование по результатам, финансирование на основе предыдущих затрат, формула распределения государственного финансирования, показатели результативности деятельности университетов.

Одним із важливих аспектів реформування системи вищої освіти в Україні є запровадження нової моделі її державного фінансування. Обговорення концептуальних засад такої моделі розпочалося ще у 2014 р., після оприлюднення проекту Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 року [1]. У 2017 р. Міністерство освіти і науки України ініціювало розроблення конкретної формули розподілу фінансування. До її обговорення долучилися й експерти, представивши власні концепції нової моделі.

Ідею запровадження в Україні фінансування за результатами, аналогом якого вважається формульне фінансування ЗВО¹, врешті-решт підтримала більшість науковців і експертів. У процесі обговорення нової моделі державного фінансування вищої освіти аналізувалися досвід формульного фінансування в країнах Європи та світу [2–4], показники, котрі варто використувати у формулі розподілу фінансування в Україні [5; 6]. Щодо конкретного дизайну такої формули слід зазначити, що безпосередній поштовх до його розроблення дали зміни, внесені до п. 46 розділу VI Бюджетного кодексу України у 2017 р., якими закріплено перехід до розподілу видатків державного бюджету на вищу освіту між ЗВО на основі формули та визначено її ключові параметри, серед яких: кількість здобувачів вищої освіти за освітньо-кваліфікаційними рівнями і спеціальностями та співвідношення вартості освітніх послуг; рівень результатів зовнішнього незалежного оцінювання вступників; показники якості освітньої й наукової діяльності ЗВО [7].

Закріплення в Бюджетному кодексі України нової моделі розподілу державного фінансування між ЗВО як моделі формульного фінансування свідчить про те, що саме з нею ми пов'язуємо можливість таких змін у системі фінансування, котрі стимулюватимуть підвищення результативності освітньої діяльності, й передусім поліпшення її якості. Не заперечуючи обґрунтованість подібних сподівань, не варто переоцінювати фінансування на основі формули: воно має як переваги, так 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. 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 вкрай необхідними є одноманітність та зіставність баз даних окремих ЗВО і виконавчих органів влади, що значно обмежить імовірне викривлення одержувачами бюджетних коштів інформації у зв'язку з помилками або опортуністичними діями. Крім того, необхідно взяти до уваги, що, по-перше, показники, котрі найлегше виміряти, зазвичай характеризують не кінцеві, а проміжні результати та не відображають якість освітніх послуг, яку в принципі виміряти досить складно;

¹ Крім зазначеного підходу є й інший, коли фінансування за формулою та фінансування за результатами розглядаються як окремі його моделі поряд із фінансуванням на основі переговорів. У разі їх розмежування фінансування за результатами розглядається як форма укладання контракту між університетом і державними органами, де зазначаються цільові індикатори, котрих університет зобов'язується досягти, отримуючи певний обсяг фінансування. На відміну від формульного фінансування, що ґрунтується на ретроспективних показниках результативності, тут за основу беруться показники, яких передбачається досягти в майбутньому.

по-друге, у сфері освіти відсутній прямий зв'язок між якістю освітніх послуг і обсягами фінансування їх надання.

Недаремно в багатьох країнах, особливо на початковому етапі впровадження нових підходів до фінансування вищої освіти, модель формульного фінансування поєднувалася з моделлю фінансування на основі попередніх витрат. Таке поєднання гарантує університетам збереження певного обсягу фінансових ресурсів, котрими вони розпоряджалися в попередньому періоді, а отже, полегшує перехід до нових форм і методів фінансування, зменшуючи можливі втрати й ризики. До того ж саме комбінація різних моделей фінансування є запорукою досягнення кращих результатів діяльності університетів. Так, учені з використанням кластерного аналізу встановили, що університети, фінансування яких здійснюється за допомогою переговорного механізму (інша назва моделі фінансування на основі попередніх витрат), а не лише з використанням формульного фінансування та фінансування за результатами, посідають кращі місця в освітніх рейтингах, котрі слугують одним із загальноприйнятих критеріїв ефективності діяльності університетів. При цьому взаємозв'язок обсягу фінансування університету та його місця в рейтингу не встановлено, тобто важливішим фактором є механізм отримання грошових коштів від держави [8].

Фактично на поєднанні двох моделей фінансування – на основі попередніх витрат і за формулою – ґрунтується одна з формул розподілу державного фінансування між університетами, запропонованих у процесі їх обговорення. Про це свідчить передбачений нею розподіл державних видатків на вищу освіту на видатки стабільності, які розраховуються на базі видатків попереднього року, й коефіцієнта стабільності, та видатки за результатами, обсяг котрих визначається за формулою з використанням показників результативності діяльності університетів.

У процесі дискусії науковцями також висловлено інші підходи до формульного розподілу державних видатків на вищу освіту. Так, витрати ЗВО на підготовку бакалаврів, спеціалістів, магістрів, аспірантів, докторантів у розрізі державних замовників було запропоновано обчислювати як добуток відповідного контингенту (кількості здобувачів вищої освіти) та середньої (в оновленому варіанті формули – середньозваженої) вартості підготовки ЗВО одного бакалавра, спеціаліста, магістра, аспіранта, докторанта за держзамовленням за відповідними спеціальностями й формами навчання. При цьому показники результативності діяльності ЗВО, згідно з цим підходом, бралися до уваги не при визначенні обсягів їх бюджетного фінансування, а під час розподілу державного замовлення (контингенту) на підготовку магістрів.

Наявність різних підходів до дизайну формули розподілу державного фінансування між ЗВО вказує на те, що існує чимало дискусійних питань, котрі потребують подальшого обговорення. Висвітлення окремих із них, зокрема питання вибору показників результативності діяльності ЗВО, які мають враховуватись у формулі розподілу фінансування, є метою цієї статті.

Передусім варто визначитися з тим, що саме можна вважати результатом освітньої діяльності. Оскільки змістом такої діяльності є надання освітніх послуг, її безпосереднім результатом можна вважати обсяг і якість наданих послуг, а кінцевим – соціально-економічні ефекти, отримані як набувачами послуг, так і суспільством загалом.

Обсяг освітніх послуг може вимірюватися чисельністю їх набувачів та вартістю підготовки одного студента університету. Взаємозв'язок кількісних і якісних характеристик освітніх послуг відображають такі результати, як чисельність випускників університету, котрі успішно завершили навчання й одержали дипломи (бакалаврські та магістерські); частка випускників бакалаврських і магістерських програм, які продовжують навчання в університеті, відповідно в магістратурі й аспірантурі. До показників, котрі певною мірою характеризують якість отриманих освітніх послуг, можна віднести працевлаштування випускників ЗВО за фахом (хоча воно залежить не тільки від якості освіти).

Можна виокремити показники, які, хоч безпосередньо й не характеризують результативність діяльності ЗВО (якість наданих освітніх послуг), впливають на неї: рівень знань вступників; рівень кваліфікації викладачів, про котрий свідчить наявність у них наукових ступенів доктора філософії та доктора наук; наукова активність викладачів, що 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, котрий визначається як частка випускників інших ЗВО, зарахованих на магістерські програми університету, в загальній чисельності вступників на ці програми; частка іноземних студентів у загальній кількості 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 їх працевлаштування за спеціальністю, кар'єрне зростання та рівень доходів, а для держави – внесок здобувачів вищої освіти у ВВП країни.

Безумовно, не всі з перелічених показників можуть бути використані у формулі розподілу бюджетного фінансування між ЗВО, а лише ті з них, котрі можна виміряти та щодо яких є надійні джерела інформації в країні. При виборі показників для формули потрібно враховувати також те, що країни, котрі мають тривалий досвід формульного фінансування, здебільшого починали з порівняно простих формул, із невеликою кількістю показників, та поступово рухалися до складніших.

У багатьох країнах формули розподілу державного фінансування ґрунтуються (переважно чи 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. Втім, цей показник має серйозні недоліки,

насамперед стимулювання університетів до збільшення чисельності 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 Республіці [3]). Не позбавлений недоліків і показник чисельності студентів, котрі завершили навчання та отримали дипломи бакалавра чи магістра, котрий спонукає університети видавати дипломи навіть тим студентам, що не здобули належних знань. Для усунення подібних недоліків розробляються інтегральні показники якості освіти або набір таких індикаторів, які відповідали б критеріям точності, адекватності, неманіпулятивності й порівняної дешевизни розрахунку. Проте такі спроби досі не увінчались успіхом.

Ще одним кількісним показником результативності, що використовується у формулах фінансування, є витрати в розрахунку на одного студента (вартість освітніх послуг). При цьому в деяких країнах беруться до уваги реальні витрати відповідних університетів за підсумками року, в інших – середні витрати або норматив витрат. На наслідках використання останнього показника варто зупинитись окремо: воно може не забезпечити досягнення мети реформування системи державного фінансування вищої освіти в сенсі поліпшення якості освітніх послуг, оскільки від використання у формулі показника середньої вартості підготовки закладом одного студента за державним замовленням програють сильніші й отримують вигоди слабші ЗВО. В перших індивідуальні витрати на оплату праці професорсько-викладацького колективу можуть бути більшими за їх середній рівень через якісніший склад такого колективу (вищу частку в ньому викладачів із науковими ступенями доктора наук і доктора філософії, а також науковими званнями). Істотнішими можуть бути й інші витрати, котрі безпосередньо впливають на якість підготовки здобувачів вищої освіти. Неможливість їх відшкодувати з причини зменшення бюджетного фінансування таких ЗВО, котре орієнтуватиметься на усереднені показники, в середньостроковій перспективі негативно позначиться на якості підготовки здобувачів вищої освіти та рейтингу найкращих університетів. У слабших ЗВО, навпаки, індивідуальні витрати на підготовку одного студента можуть бути нижчими за середні, на основі котрих встановлюватимуться обсяги їх бюджетного фінансування, що призведе до його зростання в розрахунку на одного студента та уможливить (однак не гарантуватиме) поліпшення якості їх підготовки. При цьому становище середніх ЗВО практично не зміниться.

Отже, фактичним результатом запровадження формули розподілу бюджетних видатків на фінансування вищої освіти з використанням показника середньої вартості підготовки одного студента буде певний перерозподіл бюджетних видатків на підготовку одного студента між сильнішими й слабшими університетами. Такий перерозподіл усуне відмінності у фінансуван-

ні ЗВО, породжені 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 не відповідає ні принципам ринкової економіки, ні потребам розвитку системи вищої освіти загалом.

До кількісних показників результативності, пропонувані до застосування у формулі розподілу фінансування на здобуття вищої освіти в Україні, можна віднести приведений контингент здобувачів вищої освіти за державним замовленням і показник адекватності формування 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 повинні 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 зовнішнього незалежного оцінювання та рівень наукової діяльності ЗВО. Рівень результатів ЗНО є основним показником, котрий визначає розподіл державного замовлення між ЗВО й, відповідно, величину приведенного контингенту здобувачів вищої освіти за держзамовленням. Включати його окремо, поряд із останнім, до формули розподілу державного фінансування між ЗВО, на наш погляд, не доцільно, тим більше, що він, як уже наголошувалося, не характеризує результативність їхньої діяльності.

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. Щодо фінансування освітніх послуг, то інколи при його розподілі беруться до уваги публікації університетських підручників та навчальних посібників, а не наукових статей у періодичних виданнях.

Зауваження викликає також пропозиція визначати рівень наукової діяльності за кількістю науково-педагогічних і наукових працівників, котрі мають щонайменше п'ять наукових публікацій у періодичних виданнях, які на час публікації було включено в наукометричну базу "Scopus" або "Web of Science", інші бази, визнані МОН, у загальній чисельності науково-педагогічних та наукових працівників, що працюють у ЗВО за основним місцем роботи станом на 1 жовтня попереднього року¹. Зауваження стосуються декількох моментів, а саме:

¹ Цей показник використовується при розміщенні державного замовлення на підготовку магістрів [9], а також пропонується науковцями для врахування у формулах розподілу державного фінансування на підготовку здобувачів вищої освіти за держзамовленням.

1) врахування при обчисленні показника лише публікацій у періодичних виданнях, включених у наукометричні бази “Scopus”, “Web of Science”. Адже підвищивши вимоги до фахових видань України [10], МОН має всі підстави також враховувати публікації в наукових фахових виданнях, віднесених до категорій “А” і “Б”;

2) не виправданої, на наш погляд, абсолютизації значимості публікацій у всіх періодичних виданнях, включених у ці бази, незалежно від наукового рівня видання та розміщуваних у ньому статей. Адже індексація наукових журналів у зазначених базах є свідченням дотримання цими журналами певних правил, що створює передумови для підвищення вимог до змісту опублікованих статей, однак не гарантує їх високої якості. Ми погоджуємося з думкою, що міжнародні наукометричні бази індексують наукові журнали, котрі відповідають певним вимогам, проте функціонують на комерційній основі, і їхня роль не полягає в першочерговому забезпеченні якості журналів [11]. Тому немає підстав вважати, що статті, опубліковані в щойно зареєстрованому в базі “Scopus”/“Web of Science” українському виданні, є априорі якіснішими, ніж оприлюднені в будь-якому фаховому журналі, – і там, і там є 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 до 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 SNIP, окремо від видань, включених у ці бази, з високим індексом SNIP;

3) урахування саме п'яти публікацій при розподілі бюджетного фінансування, без визначення терміну їх виходу – протягом року, що передує бюджетному, чи всього періоду роботи викладача у ЗВО. Якщо впродовж року, то для викладачів, котрі мають чимале педагогічне навантаження, підготувати п'ять якісних публікацій на рік практично неможливо; якщо всього періоду роботи у ЗВО, то певний блок публікацій, підготовлених у минулі періоди, братиметься до уваги при розподілі бюджетного фінансування щороку, а це нівелюватиме взаємозв'язок фінансування й результатів поточної діяльності ЗВО;

4) виключення монографій, що є індикатором рівня наукової діяльності, тимчасом як саме монографія комплексно висвітлює результати завершеного наукового дослідження у сфері гуманітарних і суспільних наук.

Загалом, вводячи до формули розподілу бюджетного фінансування показник публікацій у наукових періодичних виданнях, зареєстрованих у міжнародних наукометричних базах “Scopus”, “Web of Science”, варто зважати на наслідки такої новації, про котрі попереджають науковці із країн Центральної та Східної Європи [11]. 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 у цілому. Безпосереднім результатом урахування при розподілі бюджетного фінансування між університетами числа публікацій у журналах, зареєстрованих у цих базах, стала адаптація ЗВО до нових вимог, про що свідчить збільшення кількості таких журналів (зокрема, в країнах Центральної та Східної Європи з 4-х у 2000 р. до 17-и у 2015 р.); зростання чисельності публікацій у них (при цьому вагома частка їх приросту припадає на видання самих університетів, тобто останні реєструють власні журнали в наукометричних базах для того, щоб насамперед оприлюднювати статті своїх викладачів і збільшити таким чином власне фінансування). Втім, попри збільшення кількості журналів, як зауважують дослідники, практично не спостерігалось зростання чисельності публікацій вищого рівня. Адже якість публікацій передусім визначається рівнем проведених досліджень, котрий, у свою чергу, залежить від багатьох чинників, у т. ч., якщо йдеться про викладачів, від їх педагогічного навантаження, що може не залишати часу для системної наукової роботи.

У країнах із традиціями високоякісних університетських досліджень постійно зростає й число публікацій у виданнях, зареєстрованих у згаданих базах. При цьому не скрізь 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 потреби держави, а також завдання й зобов'язання, котрі бере на себе університет), число статей у базі "Scopus" у 2014 р. порівняно з 2011 р. збільшилося на 6268 од., або 26,02 %, тим часом як у Словаччині, що у 2011 р. запровадила формульне фінансування, – на 2021 од., або 25,23 % [11]. У Нідерландах розподіл фінансування між університетами безпосередньо не пов'язаний із оцінками результативності досліджень. До того ж у 2015 р. вирішено змінити критерії визначення результативності наукової роботи та більше не враховувати обсяг публікацій як критерій оцінки через негативні наслідки тиску на публікації [12, с. 72].

Загалом абсолютизація важливості реєстрації журналів у міжнародних базах "Scopus" і "Web of Science" та публікації статей у цих журналах є доволі неоднозначним явищем. Такі наукові періодичні видання в Україні є дорогими комерційними проектами: розміщення в них статей потребує чималих коштів (вартість публікації однієї статті порівнянна з місячною заробітною платою доцента більшості вітчизняних ЗВО). Враховуючи залежність публікації статей не лише від їхньої якості, а й від фінансових можливостей викладача, тим більше в країні з низьким рівнем доходів (особливо з огляду на доходи викладачів західних університетів), неправомірно оцінювати рівень наукової роботи й викладача, й ЗВО лише за наявністю таких публікацій.

Не можна оминати увагою також вимоги до формування Переліку наукових фахових видань України, викладені у відповідному Порядку, затверджені наказом МОН від 15.01.2018 № 32. Згідно з цими вимогами, єдиним критерієм присвоєння вітчизняному виданню найвищої категорії "А" є його

включення в міжнародну наукометричну базу “Scopus” або “Web of Science”, а одним із критеріїв присвоєння категорії “Б” – наявність у семи членів редакції видання публікацій у журналах, зареєстрованих у тих самих базах. Абсолютизація цього формального критерію неминує призведе до збільшення кількості українських наукових журналів, зареєстрованих у зазначених базах, до чого, вочевидь, і прагне МОН, проте сама по собі не вплине на рівень наукових досліджень і, відповідно, публікацій. Побічним ефектом такої абсолютизації може бути припинення існування доволі якісних, проте не зареєстрованих у згаданих наукометричних базах журналів.

На нашу думку, для оцінки рівня наукових видань не достатньо спиратися лише на формальний критерій – включення чи не включення в міжнародні наукометричні бази. Необхідно враховувати й інші показники, наприклад рейтинг українських журналів, складений за індексом цитування. Згідно з ним, журнали, нещодавно зареєстровані в базі “Web of Science”, в Рейтингу наукових періодичних видань, що 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 перебуває на 14-му місці (з індексом цитування $h5 = 17^1$), “Науковий вісник Полісся” Чернігівського національного технологічного університету – на 76-му місці ($h5 = 5$). Тимчасом як перші місця посідають періодичні видання з давньою історією, котрі завжди вирізнялися з-поміж інших рівнем статей, проте поки що не зареєстровані ні у “Scopus”, ні у “Web of Science”, зокрема друге й третє – журнали “Економіка України” ($h5 = 35$) і “Фінанси України” ($h5 = 33$) [13]. При цьому за період 2013–2018 рр. загальна кількість цитувань останнього перевищує кількість цитувань першого на 23,2 %. 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 нашої країни, але не завжди цікаві для зарубіжних учених, проблеми економіки, політики, історії, літератури. Такі статті містять рекомендації для українських урядовців щодо шляхів реформування вітчизняної економіки та різних сфер суспільного життя, що зменшує можливості їх публікації у виданнях, включених у зазначені бази.

Зважаючи на все викладене, пропонуємо рівень наукової діяльності оцінювати не за кількістю науково-педагогічних і наукових працівників, які мають щонайменше п'ять наукових публікацій у періодичних виданнях, включених у наукометричну базу “Scopus” або “Web of Science”, у загальній

¹ $h5$ – кількість статей журналу за 2013-2017 рр., на які є посилання в понад h публікаціях.

чисельності таких працівників, а за двома показниками: 1) кількість монографій і статей, опублікованих протягом попереднього року в періодичних виданнях, включених у наукометричні 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 й наукового працівника, котрі працюють у ЗВО за основним місцем роботи станом на 1 жовтня попереднього року; 2) число монографій, опублікованих у закордонних виданнях офіційними мовами Європейського Союзу, та статей, розміщених протягом попереднього року в періодичних виданнях, включених у наукометричні бази "Scopus", "Web of Science" із високим індексом SNIP, у розрахунку на одного науково-педагогічного й наукового працівника. При цьому другий показник повинен враховуватися з вищим ваговим коефіцієнтом, ніж перший.

Усе зазначене важливе для визначення показника рівня наукової діяльності. Проте сам цей показник, на наш погляд, варто враховувати при розподілі державного фінансування на наукові дослідження та лише в разі, якщо воно не виокремлюється із загальної суми державного фінансування на надання освітніх послуг – під час розподілу останнього. А на випадок їх розмежування й розподілу за окремими формулами у формулі розподілу державного фінансування на освітню діяльність пропонуємо враховувати інший показник – рівень науково-методичної діяльності ЗВО, який може визначатися за кількістю науково-методичних публікацій у розрахунку на одного науково-педагогічного та наукового працівника, що працює у ЗВО на постійній основі.

Крім рівня науково-методичної діяльності, рівня популярності магістерських, аспірантських і докторських програм та присутності закладу вищої освіти в провідних світових університетських рейтингах, у формулу, на нашу думку, варто включити також такі показники результативності, як:

показники рівня кваліфікації науково-педагогічного й 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, в загальній чисельності науково-педагогічного й наукового персоналу університету;
- частка бакалаврських і магістерських програм, у межах яких викладання предметів сумарним обсягом щонайменше 36 кредитів ЄКТС відбувається іноземною (не російською) мовою, в загальній кількості таких програм [6];

показники міжнародної мобільності студентів:

- частка іноземців та осіб без громадянства в загальній чисельності здобувачів вищої освіти всіх рівнів ЗВО;
- частка студентів, котрі брали участь у програмах міжнародної мобільності, в 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, що закінчили ЗВО щонайменше три роки тому. Відтермінування введення до формули цього показника зумовлене 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.

Підсумовуючи результати проведеного аналізу, можна зробити такі висновки:

1. За наслідками обговорення шляхів реформування державного фінансування вищої освіти в Україні фактично досягнуто консенсусу щодо доцільності запровадження моделі фінансування за результатами діяльності ЗВО, котра трактується як аналог формульного фінансування, що ґрунтується на показниках результативності.

2. Перехід до розподілу бюджетного фінансування між ЗВО за формулою, безперечно, підвищить його прозорість і передбачуваність обсягу фінансових ресурсів, який може отримати кожен навчальний заклад, що створює сприятливі умови для планування його діяльності. Крім того, використання у формулі показників результативності діяльності ЗВО стимулюватиме їх до досягнення таких показників. Проте формальне пристосування університетів до нового механізму фінансування, як показує досвід країн, що 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 котрих вона розраховується, – їх вимірюваності, достовірності джерел інформації, ефектів впливу на поведінку керівників і викладачів ЗВО. Це вимагає ретельного вибору показників результативності, котрі передбачається використовувати у формулі розподілу бюджетного фінансування в Україні.

3. Аналіз пропонованих показників результативності засвідчив, що кожен із них має як свої плюси, так і мінуси. Зменшити останні можна шляхом використання набору показників (наприклад, і кількісних, і якісних), котрі відповідають критеріям точності, адекватності, неманіпулятивності й відносної дешевизни розрахунку; окремих вагових коефіцієнтів для різних показників (у т. ч. вищих вагових коефіцієнтів для важливіших показників); одноразового застосування певного показника; використання показника, котрий найбільш адекватно характеризує конкретний результат (із цією метою запропоновано змінити підходи до визначення рівня наукової діяльності ЗВО).

4. Розроблення формули фінансування ЗВО не є самоціллю. Вона має бути інструментом досягнення мети реформування вищої освіти, тож є похідною від завдань та інституційних обмежень реформування її фінансування. Саме мета й завдання реформи мають вирішальне значення при виборі показників результативності діяльності ЗВО, які використовуються у формулі розподілу фінансування.

Список використаних джерел

1. 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.
2. Петраков Я. В. Моделі фінансування вищої освіти в Європі та світі. *Фінанси України*. 2017. № 12. С. 95–121.
3. 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.
4. 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>.
5. Как финансировать высшее образование, если денег нет? URL: <https://ru.osvita.ua/vnz/reform/58765/>.
6. Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності. 8 берез. 2016 р. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannya-vnz-za-rezultatamy-diialnosti>
7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Модели финансирования образования и эффективность деятельности университетов. Эмпирическое исследование европейского опыта и отечественная практика / Е. Г. Чернова и др. *Вопросы образования / Educational Studies Moscow*. 2017. № 3. С. 37–79. URL: <https://vo.hse.ru/data/2017/10/05/1159486209/V0%203%202017%20web.pdf>.
9. Про затвердження Положення про критерії розміщення державного замовлення на підготовку магістрів для вищих навчальних закладів, які знаходяться у сфері управління МОН : наказ Міністерства освіти і науки України від 14.06.2017 № 858. URL: <http://old.mon.gov.ua/files/normative/2017-06-19/7619/nmo-858.pdf>.
10. Порядок формування Переліку наукових фахових видань України : затв. наказом Міністерства освіти і науки України від 15.01.2018 № 32. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0148-18>.
11. Pisâr P., Sipikal 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, № 2. URL: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2017.10.issue-2/nispa-2017-0017/nispa-2017-0017.pdf>.
12. Jonkers K., Zacharewicz Th. Research Performance Based Funding Systems: A Comparative Assessment : JRC Science for Policy Report. European Union, 2016. 108 p. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/9514/download?token=-8JG6aKx>.
13. Рейтинг наукових періодичних видань, що мають бібліометричні профілі. URL: http://nbuviap.gov.ua/bpnu/index.php?page_sites=journals.

References

1. Ministry of Education and Science of Ukraine. (2014). *Stratehiya reformuvannya vy'shhoyi osvity' v Ukraini do 2020 roku (proekt)* [The Strategy of higher education reform in Ukraine until 2020 (project)]. Retrieved from http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/HE%20Reforms%20Strategy%2011_11_2014.pdf [in Ukrainian].
2. Petrakov, Ya. V. (2017). Modeli finansuvannya vy'shhoyi osvity' v Yevropi ta sviti [Higher education funding models in Europe and the world]. *Finansy' Ukrainy' [Finance of Ukraine]*, 12, 95-121 [in Ukrainian].
3. Milev's'ky'j, S. V., Milev's'ka, T. S. (2015). Perspektvy'vy' formul'noho finansuvannya vy'shhoyi osvity' v Ukraini [Perspectives of higher education formula funding in

Ukraine]. *Naukovy'j visnyk Kherson's'koho derzhavnoho universy'tetu* [Scientific herald of Kherson State University], Vol. 15, Pt. II, 36-41. Retrieved from http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_15/2/11.pdf [in Ukrainian].

4. Kalenyuk, I. (2017). Napryamy' transformaciyi mekhanizmiv finansuvannya osvity' v suchasnomu sviti [Directions of transformation mechanisms funding education in the modern world]. *Demohrafiya ta social'na ekonomika* [Demography and social economy], 1 (29), 24-36. Retrieved from <https://doi.org/10.15407/dse2017.01.024> [in Ukrainian].

5. Kak finansirovat' vy'sshee obrazovanie, esli deneg net? [How to finance higher education, if there is no money?]. (n. d.). Retrieved from <https://ru.osvita.ua/vnz/reform/58765/> [in Ukrainian].

6. Stadny'j, Ye. (2016, March 8). *Konceptual'na model' derzhavnoho finansuvannya VNZ za rezul'tatamy' diyal'nosti* [Conceptual model of state financing of higher educational institutions by results of activity]. Retrieved from <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannya-vnz-za-rezultatamy-diialnosti> [in Ukrainian].

7. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Byudzhetny'j kodeks Ukrayiny'* [Budget Code of Ukraine]. (Act No. 2456-VI, July 8). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].

8. Chernova, E. G. et al. (2017). Modeli finansirovaniya obrazovaniya i e'fektivnost' deyatel'nosti universitetov. E'mpiricheskoe issledovanie evropejskogo opy'ta i otechestvennaya praktika [Higher education funding models and institutional effectiveness: empirical research of European experience and Russian trends]. *Voprosy' obrazovaniya* [Educational Studies Moscow], 3, 37-79. Retrieved from <https://vo.hse.ru/data/2017/10/05/1159486209/VO%203%202017%20web.pdf> [in Russian].

9. Ministry of Education and Science of Ukraine. (2017). *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro kry'teriyi rozmishhennya derzhavnoho zamovlennya na pidhotovku mahistriv dlya vy'shhy'kh navchal'ny'kh zakladiv, yaki znakhodyat'sya u sferi upravlinnnya MON* [On Approval of the Regulation on the criteria for placement of a state order for the preparation of masters for higher education institutions that are in the field of management of the Ministry of Education and Science] (Order No. 858, June 14). Retrieved from <http://old.mon.gov.ua/files/normative/2017-06-19/7619/nmo-858.pdf> [in Ukrainian].

10. Ministry of Education and Science of Ukraine. (2018). *Poryadok formuvannya Pereliku naukovy'kh fakhovy'kh vy'dan' Ukrayiny'* [The order of formation of the list of scientific professional editions of Ukraine] (Order No. 32, January 15). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0148-18> [in Ukrainian].

11. Pisar, P., Sipikal, M. (2017/2018). Negative Effects of Performance Based Funding of Universities: The Case of Slovakia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. X, No. 2. Retrieved from <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2017.10.issue-2/nispa-2017-0017/nispa-2017-0017.pdf>.

12. Jonkers, K., Zacharewicz, Th. (2016). *Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment: JRC Science for Policy Report*. European Union. Retrieved from <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/9514/download?token=-8JG6aKx>.

13. Social Communications Research Center. (n. d.). *Rejty'nh naukovy'kh periody'chny'kh vy'dan', shho mayut' bibliometry'chni profili* [The rating of scientific periodicals with bibliometric profiles]. Retrieved from http://nbuviap.gov.ua/bpnu/index.php?page_sites=journals [in Ukrainian].