

О. М. Тимченко

доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", Київ, Україна, o_tymchenko@ukr.net
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8143-1261>

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРАГМАТИКА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті наголошено, що зміна моделі фінансування вищої освіти в Україні потребує вдосконалення програмно-цільового методу фінансування. Завдання ускладнюється через недоліки в застосуванні цього методу, присутні з моменту його впровадження. Висунуто гіпотезу про невідповідність прагматики зазначеного методу теоретичним засадам. Проведено критичний аналіз документів, які регламентують складання й виконання бюджетних програм, та управлінських рішень на предмет адекватності засадам стратегічного менеджменту. Виявлено недоліки нормативно-правового забезпечення, а також невідповідність управлінських рішень положенням згаданих документів у частині формулювання цілей і завдань та визначення показників ефективності й якості. Обґрунтовано рекомендації щодо вдосконалення програмно-цільового методу фінансування вищої освіти в Україні в контексті використання формульного підходу при розподілі бюджетних коштів на фінансування закладів вищої освіти. Запропоновано авторський варіант окреслення цілей, завдань і напрямів їхньої діяльності під час розроблення бюджетних програм.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, бюджетна програма, фінансування вищої освіти, показники результативності бюджетної програми.

Лит. 17.

Olena Tymchenko

Dr. Sc. (Economics), Professor, SHEE "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv, Ukraine, o_tymchenko@ukr.net
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8143-1261>

THEORETICAL PRINCIPLES AND PRAGMATICS OF THE PROGRAM-TARGET METHOD OF THE HIGHER EDUCATION FUNDING IN UKRAINE

Abstract. The advantages of the program-target method are not realized in Ukraine. It is necessary to improve it but taking into account the changes in the approaches to the higher education funding. It is about a new formula based on the funding model which includes two components: stability expenditures and development expenditures. The main hypothesis is that using the program-target method in practice does not correspond to the theoretical foundations. To test the hypothesis, the author analyzes the regulatory documents and managerial decisions concerning the formation and implementation of the budget programs in the educational field in Ukraine. The main conclusions are: 1) the social and economic problem which the budget programs in education should target is not determined in Ukraine; 2) the goals and tasks of the budget programs are not correctly defined; 3) there is a difference between strategic management foundations and the practice of program-target method realization concerning the sequence of determining goals and resources for their achievement; 4) the efficiency indicators do not meet the

© Тимченко О. М., 2018

theoretical criteria, in particular the indicators of effectiveness and quality. According to the strategic management principles, first the goals and tasks should be determined and then the amount of financial resources required to achieve them. In Ukraine's budgetary field, first the amount of financial resources is determined and then – goals and tasks. Given the insufficient amount of financial resources, the indicators of development should be achieved without necessary funding. The author suggests the ways how to solve the revealed problems in the higher education field.

Keywords: program-target method, budget program, higher education funding, budget program efficiency indicators.

JEL classification: H52, I22.

Е. Н. Тимченко

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов ГВУЗ “Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана”, Киев, Украина

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРАГМАТИКА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье подчеркнуто, что изменение модели финансирования высшего образования в Украине требует усовершенствования программно-целевого метода финансирования. Задача усложняется из-за недостатков в применении этого метода, присутствующих с момента его внедрения. Выдвинута гипотеза о несоответствии прагматики данного метода теоретическим основам. Проведен критический анализ документов, регламентирующих составление и выполнение бюджетных программ, и управленческих решений на предмет соответствия принципам стратегического менеджмента. Выявлены пробелы в нормативно-правовом обеспечении, а также несоответствие управленческих решений положениям упомянутых документов в части формулирования целей и задач и определения показателей эффективности и качества. Обоснованы рекомендации по совершенствованию программно-целевого метода финансирования высшего образования в Украине в контексте использования формульного подхода при распределении бюджетных средств на финансирование высших учебных заведений. Предложен авторский вариант обозначения целей, задач и направлений их деятельности во время разработки бюджетных программ.

Ключевые слова: программно-целевой метод, бюджетная программа, финансирование высшего образования, показатели результативности бюджетных программ.

З упровадженням нових підходів до фінансування вищої освіти на основі формульного підходу постає питання вдосконалення управління фінансовими ресурсами з боку розпорядників бюджетних коштів, зокрема в частині програмно-цільового методу фінансування (ПЦМ). Незважаючи на тривалий період його застосування (з 2002 р.) істотної різниці в результатах використання постатейного методу формування й виконання бюджету та ПЦМ немає: з уведенням останнього показники розвитку вищої освіти в Україні помітно не поліпшилися. Зазначене зумовлює потребу в з'ясуванні причин проблеми та обґрунтуванні пропозицій щодо вдосконалення процесу розроблення бюджетних програм та їх виконання відповідно до засад ПЦМ.

Проблематика застосування програмно-цільового методу фінансування входить до кола наукових інтересів багатьох учених. Так, В. І. Варцаба та Ю. П. Траньович, Н. М. Корнієнко досліджували питання вдосконалення ПЦМ як інструменту бюджетного планування [1; 2]; Г. Ю. Міщук зроблено важливий висновок про роль громад у забезпеченні ефективної реалізації ПЦМ [3]; Я. Р. Дегтяр, А. Ю. Марченко, В. М. Новіков, І. Ю. Потеряйло, Н. В. Статівка вивчали можливості імплементації зарубіжного досвіду використання ПЦМ в Україні [4–8]; Ц. Г. Огонь, Т. С. Невешкіна розглядали проблеми оцінювання результатів бюджетних програм [9; 10].

Отже, внесок у розроблення проблематики ПЦМ є вагомим. Проте прагматика його застосування свідчить про нереалізованість потенціалу цього методу в бюджетному процесі загалом й у сфері освіти зокрема. Ми висуваємо гіпотезу, що управлінські рішення, котрі стосуються формування та виконання бюджетних програм, не відповідають теоретичним засадам ПЦМ. Перевірка цієї гіпотези стала метою дослідження, результати якого наводяться в пропонованій статті.

Прагматика застосування ПЦМ має дві складові: 1) розроблення нормативно-правового забезпечення; 2) прийняття управлінських рішень стратегічного й оперативного характеру під час формування та виконання бюджетних програм. Оскільки використання ПЦМ у галузі освіти регламентується нормативно-правовими документами, котрі встановлюють правила для всіх сфер бюджетного фінансування, для перевірки нашої гіпотези необхідно з'ясувати, чи відповідають унормовані в законодавстві положення, що регламентують програмно-цільове фінансування, теоретичним засадам. Якщо *так*, потрібно встановити відповідність менеджменту з реалізації зазначеного методу в практичній площині (у нашому випадку в галузі освіти) правовим нормам та виявити факти хибних управлінських рішень, практичних дій, які не враховують або суперечать положенням законодавства. В такому разі рекомендації з удосконалення програмно-цільового методу фінансування освіти зводитимуться до приведення дій управлінців у відповідність із унормованими положеннями. Якщо *ні*, варто дослідити, чи відповідає прагматика застосування цього методу теоретичним засадам, виявити розбіжності та на підставі результатів аналізу розробити пропозиції з удосконалення як положень законодавства, так і управлінських дій. Іншими словами, логіка нашого дослідження полягає в тому, що теоретичні засади є основою для розроблення законодавчих положень і впровадження ПЦМ на практиці. Їх дотримання є запорукою успіху, а будь-які відхилення призводять до небажаних ефектів. Саме ці відхилення ми прагнемо виявити, щоб розробити пропозиції з поліпшення складання бюджетних програм.

Опрацювання фахових джерел на предмет теоретичних підвалин ПЦМ показало, що активна фаза дослідження цього питання вітчизняними науковцями припадає на період після прийняття урядових документів, якими унормовувалося впровадження ПЦМ у практику. Отже, фактично зазначений процес було запущено без відповідного теоретичного підґрунтя. Аналіз

дефініцій, котрі розкривають сутнісні характеристики ПЦМ, проведений П. В. Логвіновим [11]. У кожному з опрацьованих ним визначень програмно-цільового методу наголошується на тому, що використання бюджетних коштів має бути підпорядковане досягненню поставлених цілей (ідеться про цілі розвитку певної галузі, в нашому випадку – освіти). Тобто ці кошти повинні надаватися не заради утримання бюджетних установ, а для розв'язання проблем розвитку галузі.

Зазначена сутнісна характеристика, на нашу думку, знайшла відображення в законодавчих документах. Так, згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [12]. У Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (далі – Концепція) зауважується, що “метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання” [13]. Як бачимо, в цій частині суперечностей між дефініцією, визначеною в законодавстві, й тими, що запропоновані науковцями, немає. Однак частина дефініції, де йдеться про оцінку ефективності, потребує окремої уваги. З точки зору менеджменту, котрий відіграє не останню роль у використанні коштів та досягненні поставлених цілей, таке доповнення є важливим. Фактично це означає, що законодавство покладає на відповідальних осіб обов'язок здійснювати оцінку ефективності. Отже, контролюючі органи мають перевіряти, чи роблять вони це на практиці. Ознайомлення з бюджетними програмами дає підстави для висновку, що така оцінка проводиться, адже показники ефективності розраховуються. Проте наскільки вірною є методика розрахунків, чи відповідає вона теоретично обґрунтованим трактуванням ефективності? Це потрібно з'ясувати, адже від об'єктивності оцінки залежить правильність управлінських рішень.

Виходячи із сутності ПЦМ, визначимо елементи, що формують його зміст. Для цього за основу теж доцільно взяти графічну формалізацію П. В. Логвінова, котрий розробив візуальну модель технології ПЦМ. Учений виокремлює три змістових елементи: ціль, програму, метод [11]. На наш погляд, бракує четвертого елементу – ресурсів, точніше бюджетних ресурсів, за допомогою яких ціль і має досягатись. У Концепції також визначаються елементи ПЦМ, а саме:

- 1) формування бюджету в розрізі бюджетних програм;
- 2) відповідальні виконавці бюджетних програм;
- 3) прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету;
- 4) складові елементи бюджетної програми (мета та завдання бюджетної програми; напрями діяльності, які повинні відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів; результативні показники –

кількісні та якісні, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю та які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми);

5) застосування середньострокового бюджетного планування;

6) паспорт бюджетної програми [13].

Перелічені елементи розкривають зміст ПЦМ. Особливо слід відзначити складові бюджетної програми, через котрі справді реалізуються сутнісні характеристики ПЦМ. Важливим є й такий елемент, як відповідальні виконавці, – його наявність переводить питання розроблення системи відповідальності в практичну площину.

Сутнісні характеристики ПЦМ реалізуються через бюджетний процес. У формалізованому вигляді зв'язок складових останнього, їх послідовність представлені в практичному посібнику, розробленому Міністерством фінансів України [14]. Модель включає такі блоки: 1) визначення соціально-економічної проблеми; 2) обґрунтування мети, досягнення якої має бути спрямоване на розв'язання соціально-економічної проблеми; 3) формування бюджетних програм; 4) розроблення завдань для реалізації бюджетних програм із зазначенням термінів їх виконання; 5) формування показників виконання; 6) виконання; 7) моніторинг; 8) оцінка, чи досягнуто мети, та звітування про її досягнення. Зауважимо, що з огляду на послідовність елементів, бюджетний процес із застосуванням ПЦМ є системою, тому неякісне нормативно-правове регулювання або невиважені, помилкові управлінські рішення в оперативній діяльності (у рамках будь-якої складової системи) не лише негативно впливатимуть на її функціонування, а й можуть призводити до руйнації системи, тобто нівелювання всіх переваг цього методу, зокрема у сфері освіти. До того ж чітко простежується дотримання засад стратегічного менеджменту, оскільки для досягнення кінцевої мети (основної цілі) окреслюються завдання, тобто цілі другого, третього і т. д. порядку. Важливою складовою описаного процесу є встановлення показників виміру, адже саме за ними оцінюватиметься результат і робитиметься висновок про досягнення мети, а отже, й розв'язання соціально-економічної проблем.

Аналізуючи нормативно-правові акти, що регламентують застосування ПЦМ, на предмет відповідності їхніх положень теоретичним засадам, тобто наведеним вище складовим, почнемо з вихідної складової – соціально-економічної проблеми.

На жаль, наразі єдиного нормативного документа, котрий визначав би проблеми розвитку галузі освіти, стратегію їх подолання з чітко сформульованими цілями й завданнями, не розроблено, тож перших два основоположних елементи фактично випадають із системи. Звісно, це не руйнує систему фінансування, адже вона має запас міцності, зумовлений збереженням елементів постатейного методу фінансування. Проте невизначеність цілі, заради якої має складатися бюджетна програма та здійснюватися подальше фінансування галузі освіти, не дає змоги повною мірою реалізувати сутнісні

характеристики й переваги ПЦМ. Це фундаментальна проблема, котру необхідно розв'язати в контексті вдосконалення ПЦМ у зазначеній галузі. Для цього потрібно опрацювати та узагальнити всі наявні нормативні документи, де відображено проблеми галузі, й прийняти єдиний документ, у якому сформулювати положення, що актуалізують такі проблеми, та на їх основі встановити цілі та завдання її розвитку, виконання котрих повинні бути підпорядковані бюджетні програми.

Спробуємо зробити це, порівнявши зміст двох документів – Указу Президента України “Про національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року” від 25.06.2013 № 344/2013 [15] та проекту Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років [16]. Перший висновок – наявність проблем, що вказуються в обох документах. Зокрема, йдеться про низьку оплату праці вчителів, застарілу матеріально-технічну базу, недостатнє використання інновацій у освітньому секторі, відсутність належного контролю якості знань, неефективну систему управління ресурсами. Другий висновок – наявність проблем, подолання яких навряд чи можливе за допомогою ПЦМ. Приміром, він не здатний змінити ставлення владних структур до освітнього сектору, так само як і викоринити корупцію й “дипломну хворобу” [16]. Те саме стосується проблеми падіння суспільної моралі, духовності, культури поведінки частини учнівської та студентської молоді. На ментальність юнаків і дівчат, їхні поведінку, спосіб життя впливає не тільки освіта, тому й шукати шляхи розв'язання окресленої проблеми слід не лише в цій галузі та не через ПЦМ.

Третій висновок полягає в тому, що низка проблем взаємопов'язані, тобто подолання одних є запорукою зникнення інших. Наприклад, підвищення заробітної плати педагогічних кадрів у взаємозв'язку з показниками розвитку сприятиме активізації інновацій у навчальному процесі, розвитку університетської науки та впровадженню результатів досліджень у навчальний процес (оновлення змісту лекцій, навчальної літератури), запобігатиме професійній деградації. Зміни в управлінні фінансовими ресурсами завдяки виваженому підходу до встановлення пріоритетів фінансування, розробленню системи матеріального заохочення за результатами діяльності викладачів, контролю з боку відповідних державних органів також сприятимуть підвищенню якості праці викладачів і поліпшенню матеріально-технічного забезпечення. Залежність проблем дає змогу побудувати дерево цілей, тобто сформулювати завдання, виконання котрих приведе до досягнення поставленої мети. В цьому полягає одна з особливостей ПЦМ. Адже саме по собі підвищення заробітної плати не може бути головною метою бюджетної програми. Це одне із завдань, яке потрібно розв'язати для підвищення якості освіти.

Водночас із певними положеннями, поданими як проблеми, що потребують подолання, на нашу думку, погодитися не можна. Ідеться, зокрема, про пункт, котрий стосується надмірної комерціалізації освітніх послуг [16]. Враховуючи брак бюджетних коштів, розвиток освіти не можливий без розширення комерційної діяльності навчальних закладів, особливо тих, що

надають середню спеціальну й вищу освіту. З огляду на подорожчання комунальних послуг і скорочення бюджетного фінансування за цією статтею, без додаткового ресурсу за рахунок активізації комерційної діяльності закладів освіти забезпечити належні побутові умови для навчання неможливо. В контексті комерціалізації постає питання, чи повинні викладачі, які займаються науковою роботою, безплатно складати експертні оцінки (наприклад, проектів законів) або надавати пропозиції з удосконалення законодавства на вимогу відповідних державних органів. На наш погляд, ні, адже це додаткова праця, що потребує часу та виходить за рамки контрактних зобов'язань викладачів. Також доволі сумнівною видається проблема зростання нерівності в доступі до якісної освіти. Правила вступу є однакоvими для всіх, і хоча певним категоріям абітурієнтів надається перевага, це зроблено саме для того, щоб забезпечити можливість навчання обдарованій молоді або особам із інвалідністю.

Таким чином, основною соціально-економічною проблемою є невідповідність освітніх послуг вимогам економіки, суспільства, запитам особистості, потребам ринку праці, що проявляється в надмірній кількості навчальних закладів, дисбалансі між їх структурою за напрямом підготовки й кон'юктурою ринку, здійсненні підготовки фахівців за напрямками, не профільними для навчальних закладів, наявності неактуалізованих за змістом навчальних дисциплін, застосуванні застарілих методів навчання. Для розв'язання зазначених проблем складаються бюджетні програми. Це наступний елемент моделі бюджетного процесу за ПЦМ.

Згідно з п. 4 ст. 2 Бюджетного кодексу України, бюджетною програмою є "сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань і очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій" [12], що не суперечить наведений вище дефініції ПЦМ та його змістовим елементам. Виходячи зі змісту останньої, розроблення бюджетної програми починається з формулювання мети й завдань. Відповідно до п. 4 Концепції, *мета* бюджетної програми – законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання конкретної бюджетної програми, а *завдання* – конкретні цілі, котрих необхідно досягти у результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду та оцінити які можна за допомогою результативних показників [13].

Логіка взаємозв'язку зазначених вище елементів моделі ПЦМ підводить нас до висновку, що мета й завдання бюджетної програми мають корелювати задля подолання соціально-економічної проблеми. Простежимо, як ця вимога реалізована при формулюванні мети та завдань бюджетних програм на 2019 р. Для прикладу візьмемо програму "Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики" [17]. У контексті пошуку шляхів удосконалення ПЦМ варто додати, що в такому вигляді вони не відображають сутність соціально-економічної проблеми, котру потрібно розв'язати. Звертаємо на це увагу, оскільки

ки, коли йдеться про виконання з року в рік однакових завдань з утримання закладів освіти, забезпечення навчального процесу та виконання державного замовлення, то питання пошуку додаткових бюджетних ресурсів для подолання окреслених проблем знімається. Якщо ж перед закладами вищої освіти (ЗВО) ставиться завдання розробити новітні освітні програми, оновити зміст початкових дисциплін, впровадити сучасні методи навчання (котрі, до речі, розробляють самі викладачі), активізувати наукову роботу та оприлюднити результати через публікацію статей у виданнях, що входять до наукометричних баз даних (зі значними витратами на публікацію), то напевно чи правильно намагатися розв'язати проблему, не збільшивши обсягів фінансування.

Зауважимо також, що, крім мети й завдань, складовою бюджетної програми, згідно з Концепцією, є *напрями діяльності*, тобто конкретні дії, спрямовані на виконання завдань такої програми, з визначенням сфер витрачання бюджетних коштів. При цьому напрями діяльності повинні відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів. Отже, окреслення цих напрямів забезпечує реалізацію бюджетної програми в межах наданих коштів. У послідовності елементів “мета – завдання – напрями діяльності” чітко простежуються засади стратегічного менеджменту. Тобто суперечності між нормативно-правовими нормами й теоретичними засадами застосування ПЦМ і в цій частині немає. Але помітна невідповідність практичної реалізації норм законодавства з визначення цілей, завдань і напрямів діяльності. Це наступна проблема, яка потребує розв'язання в процесі вдосконалення ПЦМ. Згадана вище соціально-економічна проблема є багатокомпонентною, тож кожна бюджетна програма повинна бути націлена на подолання проблеми в частині виокремленої компоненти. Наприклад, однією із компонент, як зазначалося вище, є надмірна кількість навчальних закладів, невідповідність їхньої структури потребам економіки та ринку праці. Тому в рамках бюджетної програми “Загальне керівництво та управління у сфері освіти і науки” необхідно передбачити завдання оптимізації мережі навчальних закладів. Продуктом виконання такого завдання мають бути детальний план оптимізації та графік поступового скорочення їх кількості й упорядкування напрямів підготовки. Крім того, ця програма має передбачати обґрунтування державного замовлення, що дасть можливість скласти план прийому на бюджетні місця в розрізі ЗВО у відповідному році.

Запровадження формульного підходу при визначенні обсягів бюджетного фінансування ЗВО, який передбачає базову складову і складову розвитку, також потребує змін у визначенні завдань та показників результату. Наприклад, мета, завдання й напрями діяльності для бюджетної програми “Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики” можуть бути сформульовані так:

мета – забезпечення виконання державного замовлення з підготовки фахівців, аспірантів і докторантів;

завдання:

- утримання ЗВО III–IV рівнів акредитації (видатки стабільності);
- стимулювання розвитку ЗВО (видатки розвитку);

напрями діяльності:

- викладацька;
- навчально-методична;
- дослідницька.

Ми підійшли до наступного блоку моделі ПЦМ – формування показників виконання. Згідно з Концепцією, результативними є кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми й підтверджуються статистичною, бухгалтерською, іншою звітністю та які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми. Вони поділяються на чотири групи:

1) показники затрат, що визначають обсяги і структуру ресурсів, котрі забезпечують виконання бюджетної програми;

2) показники продукту, які використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показником продукту є, зокрема, чисельність користувачів товарів (робіт, послуг), вироблених у процесі виконання бюджетної програми;

3) показники ефективності, що визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості в грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);

4) показники якості, котрі відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) [13].

Стосовно перших двох груп показників зауважень немає. Щодо третьої групи слід зауважити, що початкова частина визначення не суперечить теоретичному підходу до розкриття змісту ефективності як співвідношення результату та витрат на його досягнення, але уточнення, що міститься в дужках, є протилежним за сутністю цій його частині, а отже, теоретичному трактуванню ефективності. До речі, аналіз бюджетних програм засвідчив, що одна частина показників ефективності визначається як відношення показника продукту до витрат, а друга – навпаки, через витрати на одиницю продукту. Звісно, на перший погляд, коли витрати на одиницю продукту зменшуються, можна говорити про підвищення ефективності використання коштів. Проте нагадаємо, що основною статтею витрат з підготовки кадрів є ті, що йдуть на оплату праці професорсько-викладацького складу. Якщо оцінювати ефективність у такий спосіб, це означає, з огляду на компоненти формули фінансування, ставити перед викладачами завдання виконувати більший обсяг робіт за ту саму заробітну плату, котра на сьогодні є низькою, такою, що не відповідає кваліфікації праці. Звідси виникає питання щодо послідовності розташування груп показників результату в Концепції (в такій самій послідовності показники відображаються й у бюджетних програмах), де на першому місці – показники затрат, а не продукту. Це суперечить засадам стратегічного менеджменту, відповідно до яких спочатку формулюються цілі, а отже, й показники продукту, а потім визнача-

ється обсяг ресурсів для досягнення поставлених цілей. За такого підходу неодмінно постає питання обґрунтованості витрат.

Якщо ж відштовхуватися від показників затрат, то слід виважено ставитися до окреслення цілей – вони мають відповідати ресурсному забезпеченню. У протилежному випадку для їх досягнення доведеться використовувати адміністративний ресурс. У короткостроковій (і, можливо, середньостроковій) перспективі це дасть певний ефект, враховуючи надлишок педагогічних кадрів. Однак надалі призведе до відпливу талановитої молоді, здатної викладати й проводити дослідження. Беручи до уваги той факт, що можливості підвищення фінансування обмежені, а наявність складової розвитку у формулі фінансування вимагає збільшення обсягів робіт, у контексті вдосконалення ПЦМ розв'язання проблеми ймовірно шляхом розроблення систем матеріального заохочення відповідно до показників, закладених у формулу, тобто через перерозподіл наявних фінансових ресурсів на користь тих працівників, котрі забезпечують виконання показників розвитку.

Остання група, показники якості, в трактуванні, що міститься в Концепції, не дає чіткого уявлення про те, як їх слід розраховувати. Зазвичай такі показники визначаються через частку. Наприклад, бюджетною програмою “Підготовка кадрів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації та забезпечення діяльності їх баз практики” на 2019 р. передбачені такі показники якості:

- частка студентів, що отримали відповідний документ про освіту, в загальному обсязі випуску – 100 %;
- частка осіб, прийнятих на денну форму навчання за державним замовленням, у загальному обсязі прийому – 55,9 %;
- частка працевлаштованих випускників денної форми навчання в загальному обсязі випускників денної форми навчання – 42,0 %;
- частка аспірантів і докторантів, які успішно завершили навчання та захистили дисертації, в загальному обсязі випуску – 32,9 % [17].

Аналізуючи зміст наведених показників та їхні кількісні параметри, зазначимо:

1. Якщо всі студенти випуску отримали відповідний документ про освіту (очевидно, не обов'язково диплом), це не означає якість підготовки. За логікою, всі хто навчається, повинні одержати відповідні документи, то чому це правило в контексті визначення якості не поширюється на аспірантів і докторантів? Для них аналогічний показник є значно меншим.

2. Не зрозуміло, чому саме 55,9 % прийнятих на денну форму навчання за державним замовленням означає якість, і якість чого?

3. Частка працевлаштованих випускників справді може до певної міри свідчити про якість підготовки, але, по-перше, чому лише 42 %, адже при виконанні програми фактичний показник порівнюватиметься із запланованим; по-друге, якщо частина випускників не працевлаштована, то це не означає апріорі, що вони здобули неякісну освіту. Є інші фактори, котрі

впливають на працевлаштування, наприклад співвідношення попиту й пропозиції на робочу силу на ринку праці.

Узагальнюючи викладене, зауважимо: якість дуже важко виміряти кількісними показниками, й навряд чи доцільно застосовувати їх із цією метою. Скоріше її слід оцінювати з точки зору відповідності досягнутих результатів певним критеріям, котрі треба розробити та обґрунтувати для кожної бюджетної програми. Іноді для досягнення високої якості не достатньо одного чи трьох бюджетних років, потрібен триваліший період, протягом якого необхідно оцінювати досягнуте за кожний бюджетний рік.

Виконання показників бюджетної програми потребує виважених управлінських рішень у процесі оперативної діяльності та надання повноважень розпорядникам коштів щодо перерозподілу бюджетних коштів між статтями витрат. Однак такий перерозподіл повинен підпадати під моніторинг і контроль із боку головного розпорядника коштів. Постає питання: якщо показники програми виконуються й поставлена мета досягнута, навіщо контролювати розпорядника коштів? Проте за відсутності такого контролю якраз виникає спокуса досягти результатів адміністративними методами, без відповідного матеріального стимулювання реальних виконавців. Тому в кожного розпорядника коштів мають бути розроблені внутрішні положення про оплату праці, документи, що є підставою для проведення ремонтних робіт, придбання обладнання, засобів навчання, скорочення періоду опалювального сезону. Саме відповідно до цих положень і документів повинна перевірятись обґрунтованість управлінських рішень стосовно розподілу фінансових ресурсів.

У результаті перевірки нашої гіпотези доходимо таких висновків:

1. Положення нормативно-правових документів, що регламентують програмно-цільовий метод фінансування, відповідають теоретичним засадам його застосування в частині, котра стосується змістового наповнення понять, вимог до формулювання цілей і завдань, складових елементів та характеристик показників витрат і продукту, частково відповідають щодо визначення показників ефективності й не розкривають змісту показників якості.

2. Практична реалізація програмно-цільового методу фінансування у сфері освіти містить недоліки в частині визначення цілей, завдань, показників ефективності та якості. Цілі й завдання бюджетних програм не мають зв'язку із соціально-економічною проблемою, для подолання якої розробляється відповідна бюджетна програма, а відображають поточне фінансове забезпечення діяльності закладів освіти.

3. Удосконалення програмно-цільового методу фінансування має відбуватися шляхом забезпечення обґрунтованості цілей і завдань згідно з наявними ресурсами, уточнення показників ефективності та критеріїв якості продукту бюджетної програми. У зв'язку із запровадженням формули фінансування, що містить складові стабільності й складову розвитку, обсяг фінансових ресурсів, які спрямовуються на оплату праці професорсько-викладацького складу, доцільно поділити на дві частини: для оплати праці в

розрізі видатків стабільності та матеріального стимулювання в прямій залежності від показників розвитку.

4. За перерозподілом коштів у процесі виконання бюджетної програми має здійснюватися контроль із боку головного розпорядника коштів і органів Державної служби аудиту. Мета такого контролю – виявлення випадків витрачання коштів без зв'язку із показниками результативності бюджетної програми та запобігання таким випадкам у подальшій діяльності.

Список використаних джерел

1. Варцаба В. І., Траньович Ю. П. Програмно-цільовий метод як інструмент бюджетного планування. *Науковий вісник Ужгородського університету. Сер. : економіка*. 2014. Вип. 3. С. 100–102.

2. Корнієнко Н. М. Програмно-цільовий метод планування видатків бюджету як складова соціально-економічного розвитку країни. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : економічні науки*. 2014. Вип. 9. Ч. 1. С. 179–182.

3. Міщук Г. Ю. Проблеми впровадження програмно-цільового методу бюджетного планування в забезпеченні суспільних потреб. *Бізнес Інформ*. 2014. № 4. С. 376–381. URL: http://business-inform.net/export_pdf/business-inform-2014-4_0-pages-376_381.pdf.

4. Дегтяр Я. Зарубіжний досвід використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі України. *Visegrad Journal On Human Rights*. 2016. Vol. 2/2. P. 51–56. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_2_2/9.pdf.

5. Дегтяр Я. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі в умовах інтеграції України в Європейський Союз. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 130–134.

6. Новіков В. М. Програмний бюджет: міжнародний досвід і українська практика. *Демографія та соціальна економіка*. 2016. № 2. С. 51–61. URL: <https://dse.org.ua/archive/27/4.pdf>.

7. Потеряло І. Ю. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування на сучасному етапі в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 11. С. 331–337. URL: <https://visnyk.iful.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/48-11-15.pdf>.

8. Статівка Н. В., Марченко А. Ю. Запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів в Україні: світовий досвід. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2. С. 1–7. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-2/doc/3/302.pdf>.

9. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм. *Фінанси України*. 2009. № 7. С. 20–29.

10. Невешкіна Т. С. Проблеми визначення показників результативності виконання бюджетних програм в Україні. *Вісник Дніпропетровського університету. Сер. : економіка*. 2012. Вип. 6. С. 106–115.

11. Логвінов П. В. Програмно-цільове бюджетування в умовах децентралізації державних фінансів : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Логвінов Павло Вадимович ; Київський нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. Київ, 2017. URL: https://kneu.edu.ua/userfiles/d-26.006.04/2016/PBB_in_the_FD_11_01_17_222.PDF.

12. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17>.

13. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі : схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.

14. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів / М-во фінансів України. 2016. URL: <https://www.openbudget.in.ua/uploads/library/book/>

book_file/5832e28267cb7d5c26000020/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%9F%D0%A6%D0%9C_2016.pdf.

15. 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>.

16. Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років : проект. URL: http://tnpu.edu.ua/EKTS/proekt_koncers.pdf.

17. Інформація про мету, завдання та результативні показники бюджетних програм на 2019 рік : проект. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/budzhzet/2018/09/220.pdf>.

References

1. Vartsaba, V. I., Tranovych, Yu. P. (2014). Program-target method as an instrument of budget planning. *Scientific herald of Uzhgorod University. Economics*, 3, 100–102 [in Ukrainian].
2. Korniienko, N. M. (2014). Target-oriented method of budget expenditure planning as part of state social and economic development. *Scientific Journal of Kherson State University. Series "Economic Sciences"*, Vol. 9, Iss. 1, 179–182 [in Ukrainian].
3. Mishchuk, H. Yu. (2014). Problems of introduction of management by objectives of budget planning in securing public needs. *Business Inform*, 4, 376–381. Retrieved from http://business-inform.net/export_pdf/business-inform-2014-4_0-pages-376_381.pdf [in Ukrainian].
4. Dehtiar, Ya. (2016). Foreign experience of the use of program-target method in the budget process of Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*, 2/2, 51–56. Retrieved from http://vjhr.sk/archive/2016_2/2/9.pdf [in Ukrainian].
5. Dehtiar, Ya. (2016). The program-target method in the budget process in the conditions of Ukraine's integration into the European Union. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 8, 130–134 [in Ukrainian].
6. Novikov, V. M. (2016). The program budget: international experience and Ukrainian practice. *Demography and Social Economy*, 2, 51–61. Retrieved from <https://dse.org.ua/arhive/27/4.pdf> [in Ukrainian].
7. Poterailo, I. Yu. (2015). Foreign experience of the application of program-target method of budgeting at the present stage in Ukraine. *Scientific Information Bulletin of Ivano-Frankivsk University of Law named after King Danylo Halytskyi*, 11, 331–337. Retrieved from <https://visnyk.iful.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/48-11-15.pdf> [in Ukrainian].
8. Stativka, N. V., Marchenko, L. Yu. (2016). Introduction of program-target method for local budget planning and implementation in Ukraine: international experience. *Theory and practice of public administration*, 2, 1–7. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-2/doc/3/302.pdf> [in Ukrainian].
9. Ohon, Ts. H. (2009). Program-target method and financial provision of budget programs. *Finance of Ukraine*, 7, 20–29 [in Ukrainian].
10. Nievieshkina, T. S. (2012). Problems of determining the performance indicators of budget program implementation in Ukraine. *Herald of the Dnepropetrovsk National University. Series "Economics"*, 6, 106–115 [in Ukrainian].
11. Lohvinov, P. V. (2017). *Program-targeted budgeting in the conditions of decentralization of public finances* (Master's dissertation). Kyiv: Kyivskiy natsionalnyi ekonomichnyi universytet imeni V. Hetmana. Retrieved from https://kneu.edu.ua/userfiles/d-26.006.04/2016/PBB_in_the_FD_11_01_17_222.PDF [in Ukrainian].
12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Budget Code of Ukraine* (Act No. 2456-VI, July 8). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17> [in Ukrainian].
13. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2002). *The concept of application of the program-target method in the budget process* (Decree No. 538-p, September 14). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80> [in Ukrainian].

14. Ministry of Finance of Ukraine. (2016). *The program-target method in the budget process at the level of local budgets*. Retrieved from https://www.openbudget.in.ua/uploads/library/book/book_file/5832e28267cb7d5c26000020/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%9F%D0%A6%D0%9C_2016.pdf.
15. President of Ukraine. (2013). *On the national strategy for the development of education in Ukraine until 2021* (Decree No. 344/2013, June 25). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> [in Ukrainian].
16. Strategic Advisory Group "Education". (2014). *The concept of the development of Ukrainian education for the period 2015–2025*. Retrieved from http://tnpu.edu.ua/EKTS/proekt_koncepc.pdf [in Ukrainian].
17. Ministry of Finance of Ukraine. (2018). *Information about the purpose, tasks and performance indicators of budget programs for 2019*. Retrieved from: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/budzhethet/2018/09/220.pdf> [in Ukrainian].