

кой платформи підготовки нового учителя для об'єдиненої Європи XXI в., обобщены информационные источники по вопросам профессиональной подготовки европейского учителя.

Ключевые слова: ценностная платформа, объединенная Европа XXI в., высшее педагогическое образование, аксиологическая основа, новый европейский учитель, подготовка учителя.

УДК 37.014.543

Зеліско І.М.,

завідувач кафедри фінансів, менеджменту та економіки
Інституту суспільства Київського університету
імені Бориса Грінченка, доктор економічних наук, доцент;

Яковенко І.В.,

доцент кафедри фінансів, менеджменту та економіки
Інституту суспільства Київського університету
імені Бориса Грінченка, кандидат економічних наук

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сутність фінансового механізму закладів освіти. Представлені особливості фінансування закладів освіти в Україні та запропоновані пріоритетні напрями удосконалення їх фінансового механізму.

Ключові слова: грошові ресурси, фінансові ресурси, фінансовий механізм, заклади освіти, фінансування, фінансове забезпечення.

Постановка проблеми. Освіта формує духовний, інтелектуальний, культурний потенціал суспільства, що сприяє економічному і соціальному розвитку держави. Економічна та соціальна стабільність в суспільстві забезпечується не тільки матеріальною сферою, рівень розвитку освіти є також визначальним чинником суспільної рівноваги та прогресу. Трансформаційні процеси в економіці та макрофінансові проблеми в Україні призвели до обмеженого бюджетного фінансування закладів освіти, що негативно вплинуло на її стан та подальший розвиток, гальмує процеси реформування цієї важливої сфери. Реформування та розвиток освіти в Україні потребують належного фінансового

забезпечення та негайного розв'язання проблем фінансового, правового та організаційного характеру.

Мета та завдання статті. Метою дослідження є узагальнення системи фінансування закладів освіти та обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення їх фінансового механізму для забезпечення фінансовими ресурсами розвитку закладів освіти в Україні.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Значну увагу питанням розвитку закладів освіти, управління їх діяльністю та фінансування приділили у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Т. Боголіб, В. Буковинський, Н. Грек, Є. Євграфова, І. Кичко, А. Монаєнко, Ц. Огонь, О. Михайлова та інші. Проте сучасні особливості та тенденції фінансування закладів освіти є предметом гострих дискусій у наукових, урядових і бізнесових колах та потребують подальшого дослідження, уточнення і доповнення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Характерною ознакою сучасної системи фінансування середньої освіти в Україні є її залежність від місцевих бюджетів, з яких надходять грошові ресурси, а також невеликої частини коштів, отриманих від платних послуг, залучення яких здійснюється в межах існуючого законодавства. На жаль, існуючі фінансові проблеми та рівень розвитку економіки України не створюють підстав для суттєвого збільшення бюджетного джерела фінансування освіти. Державні витрати на освіту в Україні складають 6–8 % валового внутрішнього продукту, що для країн Східної Європи є досить високим показником. Проте, за даними Міжнародного валютного фонду та Світового банку, розмір ВВП в Україні на душу населення майже втричі нижчий, ніж середньосвітовий показник, у 12–27 разів нижчий за показники розвинутих країн та в 3,7 раза нижчий за показники Російської Федерації. Частка бюджетних коштів на освіту, яка спрямовується на фінансування шкільної освіти в Україні, становить лише 41,5 %, тобто в 1,5–2 рази менше, ніж у більшості країн світу. Також в Україні мають місце істотні відмінності у напрямках фінансових потоків, що зменшує реальний «освітній кошик» кожного школяра, досі не впроваджено «подушного» фінансування [11].

Виходячи із вищезазначеного, покращення фінансового забезпечення закладів освіти можливе лише за умови реформування концептуальних, структурних, організаційних засад у системі організації та фінансування освіти та зміни правового, організаційного і господарського статусу закладів освіти.

Бюджет закладів освіти повинен формуватися одночасно із кількох джерел, а саме: 1) асигнувань із місцевого бюджету відповідного регіону,

де знаходиться заклад; 2) коштів від платних послуг, які надає заклад (наприклад, оренда приміщень); 3) цільових регулярних благодійних внесків, (наприклад, від великих бізнесових структур); 4) разових благодійних внесків, передусім від батьків.

Система бюджетного фінансування закладів середньої освіти базується на підході, який передбачає визначення шляхом проведення розрахунків потреби в коштах по різних статтях витрат: заробітна плата та нарахування на неї, оплата комунальних послуг, амортизація приміщень та обладнання, закупівля необхідних матеріалів, товарів, підручників, капітальний ремонт будівель та споруд та ін. Такі розрахунки здійснюються централізованими бухгалтеріями в районних відділах управління освіти (РВУО).

Понад 60 % витрат припадає на оплату праці працівників. Розрахунок заробітної плати здійснюється відповідно до нормативів навантаження, а також визначається індивідуальними показниками, як-от: категорія, вислуга років тощо.

Видатки на оплату електроенергії залежать від площі освітлюваних приміщень, тарифів і кількості годин фактичного її використання. Витрати на водопостачання і водовідведення, забезпечення відповідних санітарних умов (дотримання чистоти у будівлі і на прилеглий території) розраховуються згідно з нормативами на одного учня.

Видатки на ремонт будівель визначаються на підставі обстеження технічного стану, складання переліку ремонтних робіт. Витрати на харчування розраховуються залежно від кількості учнів, що забезпечуються відповідно до законодавства безкоштовним харчуванням, встановленої кількості днів харчування у році та вартості харчування одного учня на день.

Таким чином, розрахунки щодо всіх видів витрат здійснюються відповідно до нормативної бази, і в результаті проведення таких розрахунків визначається обсяг бюджету кожного із закладів освіти. На перший погляд, все продумано і не може викликати ніяких нарікань. Насправді ж така система фінансування залишає заклад освіти стороннім спостерігачем, оскільки у нього відсутні як інструменти, так і механізми впливу на цей процес. Зокрема, школа не зацікавлена в економії грошових ресурсів, зменшенні витрат, раціональному перерозподілі фінансових ресурсів, впровадженні заходів і програм заощадження, запровадженні системи матеріального стимулювання педагогічних працівників.

При необхідності закупівлі певних матеріалів, обладнання, меблів, проведення ремонту школа звертається до управління освіти, вказує і обґрунтовує свої потреби. Районні відділи управління освіти за наяв-

ності коштів задовольняють такі звернення, в разі відсутності — відмовляють. Наслідком цього є «добровільне залучення» коштів батьків для фінансування певних потреб школи.

Окремої уваги потребують питання, що виникають в разі отримання коштів за надання платних послуг. Такі кошти зараховуються до спеціального фонду, який формується також на рівні розпорядників коштів — органів районних відділів освіти. Далі ці органи вирішують конкретні питання, пов'язані із використанням «зароблених» коштів.

Стосовно благодійної допомоги необхідно зазначити існування дещо застарілої законодавчої бази середини 90-х років ХХ ст., яка не дає можливості застосовувати систему постійних цільових благодійних внесків, що формують стабільне джерело фінансування, а також можливості підприємствам-благодійникам отримувати певні бонуси для себе. Питання щодо прийняття благодійної допомоги остаточно вирішує також вищестоящий орган.

Зміст поняття «фінансовий механізм закладів освіти» доцільно розкривати як систему елементів організації, пошуку, накопичення, генерування, використання фінансових ресурсів та відповідних їм економічних важелів та інструментів, гармонійне поєднання яких сприяє досягненню мети їх функціонування. Таким чином, виходячи із зазначених тенденцій та особливостей, можна виділити такі характерні ознаки сучасного фінансового механізму освітніх закладів:

- школа не може самостійно розпоряджатися коштами, отриманими як бюджетне фінансування, тому вона не зацікавлена у запровадженні програм ефективного використання ресурсів, коштів, матеріально-технічних засобів;

- школа практично не зацікавлена в отриманні додаткових доходів, оскільки не бере участі у їх використанні, самостійно ними не розпоряджається;

- значна частина загальноосвітніх навчальних закладів функціонує в умовах неповного фінансування;

- через відсутність права розпоряджатися ресурсами досить повільними темпами відбувається модернізація навчальної бази, змісту і методів навчання;

- школа не має можливості заохотити своїх викладачів до більш продуктивної праці та підвищення кваліфікації, оскільки не може запроваджувати системи матеріального заохочення та технічного забезпечення.

Найбільш проблемною складовою системи фінансування є те, що виділення бюджетних коштів планується на освітній заклад без ураху-

вання кількості учнів, які отримують освітні послуги. Такий підхід не дає змоги застосувати принцип «гроші ходять за учнем», тобто фінансуються, як і за старих часів, парти, площі, штатний персонал тощо. У результаті ускладнюється процес створення механізму об'єднання всіх джерел фінансування в один спільний бюджет закладу.

На нашу думку, головною причиною наявних проблем у системі фінансування закладів освіти є невідповідність їх організаційно-правового статусу сучасним умовам надання освітніх послуг та існуючим економічним і фінансовим реаліям в країні та світі.

Поширеним сучасним трендом у галузі освіти є те, що заклади, які надають освітні послуги, функціонують як бюджетні установи або як приватні компанії. Статус бюджетної установи передбачає те, що дуже багато функцій, зокрема розпорядження фінансовими ресурсами, вирішення кадрових питань, стимулювання працівників, матеріально-технічного забезпечення тощо, виконуються не самою установою, а відповідно до рішень вищестоящих інстанцій. Статус бюджетної установи не дає змоги ефективно залучати та об'єднувати різні джерела фінансування, тобто можливості отримання додаткових ресурсів за рахунок платних послуг фактично обмежені. Освітній заклад не може відійти від встановлених тарифів і розцінок, які часто не забезпечують стимулів для надання платних послуг. Бюджетна установа не має у розпорядженні поточних рахунків у банках, не може акумулювати тимчасово вільні кошти на депозитах та за рахунок цього джерела отримувати додаткові доходи.

Бюджетна установа не наділена правами щодо самостійного вирішення кадрових питань, тобто штатний розпис і призначення на посади регулюються згори. Така установа не може самостійно укласти угоди на закупівлю матеріалів, обладнання, техніки, не має повноважень на проведення тендерів. Через обмеженість права розпоряджатися ресурсами повільно здійснюється модернізація матеріально-технічної бази, методик та технологій надання послуг. Бюджетні освітні заклади не можуть в значній мірі заохотити свій персонал до більш продуктивної праці та підвищення кваліфікації, оскільки дуже обмежені у запровадженні систем оплати праці, матеріального заохочення.

Нагальною потребою сьогодення є впровадження нових організаційних форм функціонування закладів освіти, що підтверджується позитивним досвідом багатьох країн світу. Одним із позитивних напрямків вирішення цього питання є надання освітньому закладу статусу комунального підприємства.

Згідно з Господарським кодексом України [3], основні засади існування та діяльності комунального підприємства такі:

- здійснення своєї діяльності без мети отримання прибутку;
- здійснення некомерційного господарювання на основі прав управління майном, що забезпечує самостійне розпорядження цим майном;
- обов'язок укладання трудових договорів (контрактів, угод) із працівниками та забезпечення соціальних гарантій;
- самостійний розрахунок фінансового плану та його погодження із власником (в нашому випадку з РВУО).

Такий заклад є повноправною юридичною особою, зареєстрованою в Єдиному реєстрі юридичних осіб, а директор цього закладу — повноправним керівником. Керівництво школи може самостійно визначати плановий контингент учнів, враховуючи визначені Міністерством освіти і науки України нормативи, зокрема: наповнюваність класів із урахуванням створення груп при вивченні профільних та інших навчальних предметів, навантаження вчителів, оптимальний рівень змінності навчання тощо. Проте головна відмінність планування контингенту в комунальному підприємстві на відміну від бюджетної установи полягає в тому, що керівництво нового типу закладу освіти має більший ступінь фінансової самостійності та економічної свободи навіть при дотриманні встановлених нормативів. Керівництво намагається максимально використати можливості закладу, тобто забезпечити його наповнення на 100 %. Здійсненням конкурсного відбору заклад має довести свою спроможність щодо надання освітніх послуг на якісно вищому рівні. Відповідно зростають вимоги до вчителів, програм, застосовуваних методик. Заклад, що працює у статусі комунального підприємства, більш раціонально використовує потенціал та майстерність викладачів на засадах раціонального сумісництва і спеціалізації, поділу класів на групи тощо.

Призначення на посаду та звільнення з посади педагогічних та інших працівників загальноосвітнього навчального закладу здійснює директор, а не РВУО, як у бюджетній установі. Тобто дирекція має договірні (за контрактом) відносини з працівниками щодо надання ними певних послуг. Таким чином дирекція може створювати конкуренцію при заміщенні певної посади працівниками, тобто отримує можливість обирати кращих фахівців і надавати кращі послуги, тим самим підвищувати конкурентоспроможність свого закладу на ринку освітніх послуг.

При досягненні економії коштів заклад самостійно вирішує питання збільшення заробітної плати педагогічним працівникам шляхом встановлення надбавок та премій, в тому числі за рахунок раціонального сумісництва.

На нашу думку, при роботі закладів середньої освіти у статусі комунальних підприємств необхідно змінити підхід до визначення розміру фінансування, а саме: застосувати «подушний принцип», тобто фіксований рівень коштів на одного учня. Таким чином, кожний освітній заклад буде зацікавлений у збільшенні контингенту, що в умовах конкуренції обов'язково буде пов'язано із забезпеченням високої якості освіти. Розрахунок суми коштів на основі «подушного нормативу» тісно пов'язаний із механізмом їх отримання не за «кодово-кошторисним» принципом, як сьогодні, а одним рядком, тобто загальною сумою без поділу на напрямки використання. Це дає можливість закладу самостійно планувати та здійснювати їх використання. При цьому можна досягати економії за одними напрямками та робити додаткові виплати (наприклад, доплати до окладів) за іншими. Такий норматив має розраховуватися таким чином, щоб покрити середній рівень витрат на навчання одного учня. «Подушний принцип» фінансування дає можливість зацікавити заклад у розширенні навчальної бази, залученні додаткового контингенту учнів. На основі «подушних» витрат на одного учня формуватиметься бюджет закладу, де можна буде застосувати принцип так званого «глобального бюджету» — фінансування одним рядком, тобто за одним кодом. Керівництво закладу зможе самостійно розподіляти кошти з метою досягнення більшої ефективності роботи. Так, економія електроенергії в денний час, зменшення обсягів тепlopостачання у період канікул або суміщення посад одним викладачем (за його згодою, без порушення Кодексу законів про працю) дасть змогу зекономлені кошти використати для виплати премій.

Доцільно було б такі нормативи диференціювати окремо для молодших та старших контингентів учнів. Також, окрім поточних витрат, в калькуляцію мають бути закладені витрати на покращення умов навчання учнів, зокрема матеріально-технічної бази, і на підвищення кваліфікації вчителів.

Наступне питання — надання платних послуг. В умовах комунального підприємства його вирішення значно спрощується, тому що керівництво закладу, керуючись законодавчими актами та нормативними документами, самостійно приймає рішення про надання таких послуг, регулює їх види, вартість, особливості застосування. При цьому відбувається спрощення порядку отримання і використання благодійної допомоги.

Перехід освітніх закладів у статус комунальних підприємств дає змогу продовжити процес удосконалення системи управління і відповідно фінансування цих закладів. Зокрема, запровадження принципу державно-приватного партнерства — співробітництва між територіаль-

ними громадами в особі відповідних органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами або фізичними особами — підприємцями (приватними партнерами). Прийнятий у 2010 р. Закон України «Про державно-приватне партнерство» [6] значно розширив можливості впровадження нових форм та методів роботи у соціально-медичній сфері. Він надав можливість передавати в управління приватному партнеру об'єкти державної та комунальної власності.

З боку приватного партнера в угоді, що укладається в межах державно-приватного партнерства, можуть виступати акціонерні та приватні компанії, громадські організації, навіть фізичні особи. Тобто низка закладів освіти може здійснити подальший розвиток своїх організаційних форм, а саме: перейти в управління тих представників бізнесу, які мають відповідні плани та розрахунки щодо удосконалення системи надання освітніх послуг. Звичайно, застосування принципу державно-приватного партнерства не може бути масовим. Прихід приватного партнера можливий тільки за умови, що такий партнер демонструє повну готовність до співпраці, має програму дій, бачить шляхи створення більш досконалого механізму роботи освітніх закладів. З цією метою мерія міста проводить відповідний конкурс, переможець якого бере в управління на досить тривалий термін заклад освіти. Для цього укладається угода, в якій зазначається таке:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності без залучення приватного партнера;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, що не заборонені законодавством.

Передача об'єктів, що перебувають у комунальній власності, приватному партнеру для виконання умов угоди, укладеної в межах державно-приватного партнерства, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера. Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії угоди.

Залучення приватних партнерів до освітянської сфери сприятиме поліпшенню системи фінансування закладів освіти. Приватний партнер буде застосовувати більш широкий спектр послуг, зокрема різні курси, систему підвищення кваліфікації, консультацій, проведення тренінгів, конференцій, семінарів, круглих столів тощо. З'являться можливості розвитку поглибленої індивідуальної освіти, а також надання освітніх

послуг вдома. Все це дозволить залучати додаткове фінансування, збільшувати бюджет закладів освіти.

Таким чином, визначені пріоритетні напрями удосконалення організаційно-правового механізму управління освітою уможливають отримання додаткових надходжень фінансових ресурсів, їх акумуляцію, перерозподіл та використання. В умовах обмеженості бюджетного фінансування логічно несуперечливим є висновок про те, що зазначені нові організаційні та матеріальні важелі фінансового механізму закладів освіти мають вирішальне значення для збереження потенціалу освітянської сфери та забезпечення її подальшого розвитку.

ДЖЕРЕЛА

1. Буковинський В.С. Фінансове забезпечення діяльності закладів загальної освіти / В.С. Буковинський // Фінанси України. — 2004. — № 3. — С. 57–65.
2. Буковинський В.С. Шляхи удосконалення планування витрат на освіту / В.С. Буковинський // Фінанси України. — 2004. — № 9. — С. 74–83.
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436 : офіц. текст зі змінами і доповненнями станом на 1 листопада 2008 р. // Кодекси України. — 2008. — № 11. — С. 3–260.
4. Грек Н.Н. Позабюджетне фінансування освіти: шляхи вдосконалення / Н.Н. Грек // Продуктивні сили і регіональна економіка. — К., 2002. — Ч. 1. — С. 173–217.
5. Евграфова Е.Н. Проблемы развития и финансирование сферы образования на современном этапе / Е.Н. Евграфова, О.П. Михайлова // Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия «Экономика». — 2007. — № 6. — С. 58–61.
6. Закон України «Про державно-приватне партнерство» (із змінами, внесеними згідно із Законами № 5007-VI (5007-17) від 21.06.2012, № 5406-VI (5406-17) від 02.10.2012, № 5463-VI (5463-17) від 16.10.2012) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
7. Кичко І.І. Фінансування освіти в умовах формування соціально орієнтованої економіки / І.І. Кичко // Фінанси України. — 2003. — № 1. — С. 53–59.
8. Конституція України (із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=31992
9. Монаєнко А. Суб'єкти та правові засади, за допомогою яких здійснюється фінансування освіти та науки / А. Монаєнко // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 12. — С. 103–106.

10. Огонь Ц.Г. Бюджет освіти: підсумки та напрямки вдосконалення / Ц.Г. Огонь // *Фінанси України*. — 2007. — № 4. — С. 20–27.
11. Шукевич Ю. Велосипед із квадратними колесами, або Парадокси української шкільної освіти / Юрій Шукевич // *Дзеркало тижня*. Україна. — 2013. — № 5.

Artykuł dotyczy charakteru mechanizmu finansowego instytucji edukacyjnych. Prezentowane osobliwości finansowania uczelni w Ukrainie. Proponowane priorytety poprawy mechanizmu finansowego instytucji edukacyjnych.

Słowa kluczowe: zasoby pieniężne, zasoby finansowe, mechanizm finansowy, uczelni, finansowanie, wsparcie finansowe.

The article deals with the essence of the financial mechanism of educational institutions. It is presented peculiarities of financing educational institutions in Ukraine and offered priorities to improve their financial mechanism.

Key words: money, financial resources, financial mechanism, educational institutions, financing, financial support.

В статье рассмотрена суть финансового механизма учреждений образования. Представлены особенности финансирования учреждений образования в Украине и предложены приоритетные направления усовершенствования их финансового механизма.

Ключевые слова: денежные средства, финансовые ресурсы, финансовый механизм, учреждения образования, финансирование, финансовое обеспечение.