

*В. М. Бесчастний,  
к. ю. н., проф., докторант,  
Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України*

## РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСУВАННЯ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УКРАЇНІ

*Проаналізовані джерела фінансування в державі, які впроваджувалися в систему освіти. Удосконалено складові механізми багатоканального фінансування системи професійно-технічної освіти.*

*Analysed sources of financing in the state, which were inculcated in the system of education. The constituents of mechanism of the multichannel financing of the system of professional technically education are improved.*

*Ключові слова: державне регулювання, механізм фінансування, національна безпека, професійно-технічні заклади, система освіти, стратегічний напрям.*

### ВСТУП

У сучасних умовах освіта набуває особливої важливості й стає одним з пріоритетних напрямів суспільної діяльності. Сьогодні модно говорити про перспективність освіти, підраховуючи економічну ефективність цієї сфери, підкреслюючи тим самим її інвестиційний характер. Водночас специфічні характеристики освіти як виду і сфери людської діяльності вимагають від суспільства особливого ставлення до неї, в якому поєднувалися б прагматичні міркування щодо налагодження ефективного економічного механізму її функціонування з глобальним підходом збереження її загальноцивілізаційного значення й ролі в переданні культурних традицій і цінностей людського співтовариства. Саме другий елемент має стратегічне значення для розвитку освіти зокрема та людського суспільства в цілому.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Питання управління освітою досліджували В. Андрущенко, Л. Беззубко, В. Бобров, В. Дзоз, Д. Дзвінчук, О. Жабенко, О. Зайченко, І. Каленюк, В. Козубняк, В. Кремень, В. Лутай, В. Луговий, В. Майборода, О. Мінаєв, В. Огаренко, С. Ніколаєнко, В. Огнев'юк, Н. Островерхова, Н. Протасова, О. Падалка, Н. Подольчак. Незважаючи на велике різноманіття порушених наукових проблем та глибину їх дослідження, у сучасній науці окремі їх аспекти залишилися не вирішеними.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— проаналізувати джерела фінансування в державі, які впроваджувалися в систему освіти;

— удосконалити складові механізми багатоканального фінансування системи професійно-технічної освіти.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Фінанси як сукупність всіх грошових ресурсів, наявних у розпорядженні держави і господарюючого суб'єкта, а також система їх формування, розподілу і використання є засобом вирішення багатьох проблем. У економічній і фінансовій теорії переважає трактування фінансів як системи економічних, грошових і виробничих відносин. Вивчення механізму фінансування професійно-технічної освіти дає можливість усвідомити пріоритети тих, хто виділяє гроші і хто їх споживає.

Аналізуючи нововведення, спрямовані на розширення джерел фінансування, які впроваджувалися в систему освіти або використовувалися окремими навчальними закладами, експерти Консорціуму науковців професійно-технічної освіти і Європейського ЮНЕСКО з професійно-технічної освіти дійшли висновку, що змішане фінансування є більш ефективним, ніж суто державне або виключно приватне [2, с. 38].

Становлення незалежної Української держави, її поступальний економічний розвиток, зміцнення засад громадського суспільства потребують відповідної цим цілям високоефективної системи освіти.

За період з 1991 р. система освіти зазнала кардинальних змін, причому як позитивного, так і негативного характеру. Непослідовність проведення реформ у галузі освіти та низька ефективність управління бюджетними коштами в умовах недостатності обсягів фінансування сприяють погіршенню якості навчального процесу, зниженню загальноосвітнього рівня населення [1, с. 367].

У фінансуванні закладів освіти як бюджетних установ є ряд проблем, подальше зволікання у вирішенні яких може спричинити серйозну соціальну нестабільність українського суспільства та призвести до втрати наявного освітнього потенціалу, внаслідок чого Україна надовго може опинитися на узбіччі розвитку світової спільноти.

Система професійно-технічної освіти в Україні зазнала ряду змін. Професійно-технічна освіта є складовою системи освіти України. Відповідно до статусу вищих навчальних закладів встановлено чотири рівні акредитації: перший — технікум, училище, інші вищі навчальні заклади, що прирівняні до них; другий — коледж, інші навчальні заклади, прирівняні до нього; третій і четвертий — інститут, консерваторія, академія, університет.

Відповідно до ст. 50 Закону України "Про професійно-технічну освіту" [4], фінансування професійно-технічної підготовки робітників, соціальний захист студентів, слухачів та педагогічних працівників у державних професійно-технічних навчальних закладах, у межах обсягу державного замовлення, здійснюються на нормативній основі за рахунок коштів Державного бюджету України [3, с. 159].

Встановлені нормативи фінансування є гарантованою межею, нижче якої не може здійснюватися фінансування підготовки робітників у професійно-технічних навчальних закладах. Держава забезпечує своєчасність відповідних виплат і надання пільг учням, слухачам і педагогічним працівникам державних професійно-технічних навчальних закладів.

Установи професійно-технічної освіти та професійно-технічні навчальні заклади інших форм власності утримуються за рахунок коштів відповідних засновників. Обсяги бюджетного фінансування державних професійно-технічних навчальних закладів та установ професійно-технічної освіти не можуть зменшуватися або припинятися за наявності інших джерел фінансування.

Додатковими джерелами фінансування професійно-технічного навчального закладу є кошти, одержані за [6, с. 220]:

— професійну підготовку понад державне замовлення, курсову підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітників відповідно до укладених договорів з юридичними та фізичними особами;

— надання додаткових платних освітніх послуг, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

— інші додаткові джерела фінансування професійно-технічного нав-

чального закладу, визначені Законом України "Про освіту".

Кошти, одержані професійно-технічним навчальним закладом за рахунок додаткових джерел фінансування, що передбачені цією статтею, використовуються ним на діяльність, передбачену статутом.

Відповідно до ст. 62 Закону України "Про освіту" [5], фінансування державних навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування.

Держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не менше 10% від національного доходу, а також валютні асигнування на основну діяльність. Кошти закладів і установ освіти та науки, які повністю або частково фінансуються з бюджету, одержані від здійснення або на здійснення діяльності, передбаченої їх статутними документами, не вважаються прибутком і не оподатковуються.

Фінансування навчального процесу в державних ВНЗ I—II рівня акредитації як основного виду їх діяльності здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету в рамках державного замовлення на підготовку фахівців і приватних коштів у рамках фінансування підготовки окремих осіб, а фінансування навчального процесу в приватних ВНЗ I—II рівня акредитації фінансується за рахунок приватних коштів.

Потрібно також ураховувати той факт, що підготовка окремих фахівців також може здійснюватися за рахунок коштів підприємств і установ, що перебувають у державній власності, а також за рахунок коштів певних органів державної влади, тобто за рахунок коштів держави. Проте такі випадки є поодинокими й не справляють значного впливу на загальну ситуацію.

Разом з тим територіальна організація системи професійно-технічної освіти на сьогодні передбачає в основному навіть не регіональну, а швидше муніципальну орієнтацію діяльності більшості ВНЗ I—II рівня акредитації та їх структурних підрозділів. Крім того, державна політика в галузі освіти передбачає децентралізацію управління системою професійно-технічної освіти за рахунок мінімізації державного компонента управління, передачі управлінських функцій, що вивільняються, на рівень регіонів. У цих умовах задоволення місцевих потреб на рівні окремого ВНЗ I—II рівня акредитації, регіональне управління їх сукупністю реалізуються на тлі державного фінансування освітньої діяльності за рахунок державних коштів.

На нашу думку, така ситуація актуалізує постановку питань щодо необхідності:

1) вдосконалення фінансування підготовки кадрів на базі вищих навчальних закладів I—II рівня акредитації за рахунок коштів Державного бюджету;

2) інтеграції у фінансування процесу підготовки кадрів фінансових ресурсів місцевих органів державної

влади та органів місцевого самоврядування.

Крім того, як і раніше, актуальним залишається питання щодо додаткового залучення до фінансування освітнього процесу коштів підприємств та організацій різних форм власності і відомчої належності. У контексті цього питання ми маємо на увазі необхідність залучення до фінансування освітнього процесу не афілійованих (тобто пов'язаних із потенційним споживачем освітніх послуг через які-небудь споріднені, ділові та інші відносини) підприємств та організацій, а структур, які мають об'єктивну потребу в трудових ресурсах певної номенклатури і кваліфікаційного рівня.

На нашу думку, вирішення зазначених питань складається з таких компонентів. По-перше, потрібне розмежування всього обсягу потреби в підготовці фахівців з виділенням щонайменше двох складових — загальнодержавної і регіональної потреби в кадрах.

Перша складова має включати підготовку кадрів, необхідних для вирішення завдань забезпечення національної безпеки, реалізації стратегічних напрямів розвитку держави, окремих пріоритетних галузей.

Друга складова повинна передбачати підготовку кадрів для забезпечення розвитку на рівні окремих регіонів і нижче.

По-друге, потрібний розподіл фінансування загальнодержавних і регіональних потреб у підготовці фахівців.

Вирішення проблеми інтеграції коштів регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування у фінансування підготовки фахівців у вищій школі може мати два можливі варіанти.

Першим з них є впровадження практики співфінансування освітнього процесу, який ведеться ВНЗ I—II рівня акредитації і спрямований на задоволення регіональних і місцевих потреб у трудових ресурсах, за рахунок державних коштів, коштів регіону

При цьому обсяги фінансування з боку перших двох суб'єктів можуть бути пов'язані у вигляді жорсткої пропорції (наприклад, на кожну n грн. фінансування центру регіон зобов'язується забезпечити m грн. власного фінансування, інакше державне фінансування частини підготовки для регіональних потреб підлягає зменшенню).

Пропорція ж фінансування з боку органів місцевого самоврядування не може бути закріплена так однозначно (n грн.) і повинна враховувати чисельність населення, а можливо, й інші параметри їх соціально-економічного розвитку. При такому механізмі фінансування системи професійно-технічної освіти з боку органів державної влади, місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування загальна сума фінансових надходжень з цих джерел матиме такий вигляд:

$$Sb = n + m + l,$$

де  $Sb$  — сума всіх бюджетних надходжень.

Другим варіантом залучення до фінансування системи професійно-тех-

нічної освіти коштів місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування може бути впровадження механізму заохочувального й компенсаційного фінансування отримання освітніх послуг для студентів, які навчаються, відповідно, на бюджетній і комерційній основі та які показали найкращі результати за підсумками освітнього процесу. Використання подібної практики, на нашу думку, є тією перевагою, що дасть змогу вирішити проблему низької мотивації студентів до якісного освоєння професійних навичок.

Можна говорити, що на сьогодні для студентів, які навчаються на бюджетній основі, актуальною є загроза відрахування з навчального закладу за неуспішність. Наступною проблемою є втрата бюджетного фінансування власної освіти, перехід до самостійного фінансування отримуваних освітніх послуг. Для студентів, які здобувають освіту на комерційній основі, така загроза практично відсутня. Для більшості з них характерне переконання, що відрахування неможливе, адже ВНЗ I—II рівня акредитації повинен буде повернути їм сплачені і "невідпрацьовані" кошти, на що навчальний заклад в умовах постійного дефіциту фінансових ресурсів не піде.

У другому варіанті загальна сума фінансових надходжень з цих джерел матиме такий самий вигляд, як і в першому. У цих умовах введення матеріальних інструментів мотивації найбільш успішних студентів дає змогу полегшити матеріальне становище для них, знизити навантаження, яке вони несуть з фінансування власної освіти, забезпечити кращу їх мотивацію до оволодіння професійними навичками. Крім того, не варто випускати з уваги той факт, що пропонувані мотиваційні інструменти можуть використовуватися не за всією сукупністю спеціальностей, з яких проводиться підготовка, а лише за певними її складовими, що розглядаються як пріоритетні напрями підготовки кадрів для певного адміністративно-територіального утворення.

Цей варіант участі коштів місцевих бюджетів у фінансуванні освітнього процесу зовсім не заперечує можливості використання принципу пропорційного співфінансування. Принциповою відмінністю другого варіанта є інший об'єкт фінансування. Якщо в першому випадку об'єктом фінансування виступали самі ВНЗ I—II рівня акредитації, за рахунок залучення коштів місцевих бюджетів з'являлася можливість зниження навантаження на Державний бюджет або, принаймні, можливість компенсації існуючого дефіциту державного фінансування ВНЗ I—II рівня акредитації, то в другому випадку — споживачі освітніх послуг, а точніше, результати набуття ними професійних навичок. Як наслідок, при застосуванні другого підходу зниження навантаження на Державний бюджет, так само, як і збільшення питомого фінансування ВНЗ I—II рівня акредитації, не відбувається.

На підставі цього можна зробити припущення, що визначені нами механізми фінансування системи професійно-технічної освіти за рахунок коштів

місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування в принципі не виключають один одного. Через це вибір того чи іншого механізму (а можливо, і їх комбінація) повинен визначатися характером першочергових цілей, що стоять на даному етапі розвитку системи професійно-технічної освіти.

По-третє, за аналогією з другим варіантом фінансування освітнього процесу здійснюється з коштів місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також може здійснюватися за рахунок окремих зацікавлених організаційно-правових структур.

У цьому разі уповноважені органи у складі місцевих органів виконавчої влади або органів місцевого самоуправління повинні взяти на себе функцію цільової акумуляції коштів господарюючих суб'єктів, які потім повинні бути спрямовані на заохочення (або компенсацію витратів на освіту) студентів тих чи інших (залежно від характеру заявок, що надійшли від організаційно-правових структур) спеціальностей. При цьому заохочення (або компенсація витратів) повинні супроводжуватися укладенням тристороннього договору, відповідно до якого певна організаційно-правова структура бере на себе функції фінансуючої сторони, місцевий орган виконавчої влади — її агента, що організує фінансування й гарантує дотримання договірних зобов'язань, а третя сторона (студент), що фінансується, бере на себе зобов'язання відпрацювати після здобуття відповідної спеціальності на заздалегідь обумовлених умовах певний термін в установі, що фінансує його.

Цей механізм залучення коштів підприємств та організацій у фінансування системи професійно-технічної освіти, звичайно, не заперечує можливості прямого фінансування цими структурами самих студентів. Проте в такому разі, як показала практика, можуть залишатися негативні моменти в здобутті якісної підготовки студентами. Правове оформлення й дотримання договорів при цьому варіанті залишаються повністю індивідуалізованими в кожному такому випадку. Проте, заперечувати можливість такої форми фінансування не можна, оскільки основою для її існування є цивільне законодавство України [7].

Виходячи із цього, ми пропонуємо вдосконалений механізм фінансування системи професійно-технічної освіти. Суть удосконалення зводиться до появи змішаного фінансування професійно-технічної освіти, яке виражається у взаємодії органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади, різних організаційно-правових структур, а також тристороннього договору підготовки кадрів, який матиме цільове спрямування відповідних коштів на підготовку конкретного студента з виконання певних зобов'язань з боку фінансуючого, фінансованого суб'єктів та суб'єкта, що управляє відповідними коштами, для фінансування витратів на здобуття професійно-технічної освіти.

У механізмі багатоканального фінансування кошти бюджетів місцевих

органів державної влади або органів місцевого самоврядування можуть бути різною мірою пропорційно спрямовані, на їх розсуд, як безпосередньо на фінансування ВНЗ I-II рівнів акредитації, так і на надання коштів студентам. У цілому ці фінансові потоки за джерелом коштів не є однорідними, їх структура може бути встановлена на основі відповідних договорів між суб'єктами фінансування.

По-четверте, структура заявок, що надійшли від організаційно-правових структур, може служити чи не найоб'єктивнішим індикатором стану ринку праці певного регіону. Нарешті, ця практика дає змогу перейти від принципу фінансування конкретних людей до принципу фінансування кращих знань.

Хотілося б відзначити, що пропонується нами практика договірних відносин, на нашу думку, може бути застосована не тільки в разі залучення в систему професійно-технічної освіти додаткового фінансування. При її використанні може бути забезпечене ефективне витрачання фінансових ресурсів, вже наявних у системі професійно-технічної освіти. Зокрема, на сьогодні більшість випускників не починає працювати за своєю спеціальністю. Більше того, такий розвиток ситуації прогнозувався ними ще до закінчення ВНЗ I-II рівня акредитації, і можна припустити, що й до вступу до нього. Відповідно ефект витрачання бюджетних коштів на підготовку фахівців із цих спеціальностей у більшості випадків є негативним.

У такій ситуації для спеціальностей, за якими намітилися подібні тенденції, пропонується використання тієї самої практики договорів, в яких держава, беручи на себе зобов'язання сторони, що фінансує підготовку фахівця, отримує від нього у відповідь зобов'язання протягом певного терміну здійснювати трудову діяльність відповідно до здобутої спеціальності в пріоритетних для держави галузях. Інакше випускник відшкодує значно більшу суму коштів, ніж було витрачено на його підготовку. Причому контроль за виконанням зобов'язань за такими договорами ми пропонуємо покласти на Міністерство освіти і науки України або галузевий орган державної влади, чи орган місцевого самоврядування, у віданні яких перебуває вищий навчальний заклад I—II рівня акредитації. Причому в складі таких органів публічної влади слід створити спеціальні підрозділи, до повноважень яких входить би контроль за виконанням договорів між суб'єктами договірних відносин.

Крім того, такі підрозділи мають контролювати хід виконання договорів фінансованого суб'єкта включно аж до закінчення терміну їх дії. Такі підрозділи стануть реальним механізмом контролю держави за випускниками ВНЗ I—II рівня акредитації, а також допоможе налагодити відпрацювання студентом інвестованих у нього коштів на користь держави. Це питання, на нашу думку, надзвичайно актуальне, оскільки в нашій державі відсутній механізм контролю за виконанням договорів підготовки кваліфікованого фахівця між суб'єктами, які їх уклали.

При використанні й належному виконанні такого роду договорів можна розраховувати на два ефекти. По-перше, випуск фахівців більшою чи меншою мірою покриватиме потребу в них, а по-друге, мабуть, не всі з фахівців, для яких закінчується договірний термін, відмовлятимуться від продовження роботи за фахом.

При виникненні зазначених позитивних ефектів від пропонованого механізму фінансування буде справедливо твердження не тільки про наявність ефективного процесу задоволення наявних потреб регіону в освітніх продуктах системи професійно-технічної освіти, а й про нормальне відтворення висококваліфікованих кадрів — людського капіталу для суспільства.

## ВИСНОВКИ

Враховуючи ту обставину, що система професійно-технічної освіти є дуже важливою освітньою ланкою та виходячи із двуплєненої вищої освіти, обумовленої Болонською декларацією, вважаємо за необхідне Міністерству освіти та науки здійснити заходи щодо створення окремої ланки освіти — базової/середньої професійної із збереженням освітньо-кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста; за навчальними закладами цієї ланки освіти зберегти права щодо надання випускника основної школи паралельно повної загальної середньої освіти та кваліфікації молодшого спеціаліста, а з деяких професій — робітничої кваліфікації; створити законодавчі акти прямої дії про базову (середню) професійну освіту і законодавчих засад функціонування таких закладів як самостійно, так і в структурі вищих навчальних закладів.

## Література:

1. Грабовський В.А. Особливості регіонального управління закладами освіти в сучасних умовах // Вісн. НАДУ. — 2003. — № 3. — С. 366—372.
2. Дзоз В. Освітня справа як складник гуманітарної політики держави // Вища освіта України. — 2004. — № 4. — С. 37—40.
3. Жабенко О. Державне управління освітою у працях сучасних авторів // Вісн. УАДУ. — 2002. — № 4. — С. 155—160.
4. Закон України "Про професійно-технічну освіту" // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1998. — № 32. — Ст. 215.
5. Закон України "Про освіту" (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1991. — № 34. — Ст. 451.
6. Комарницький М.С. Державно-громадська система управління освітою // Аспекти самоврядування. — 2000. — № 3. — С. 34—35.
7. Коробко Л.І. Система маркетингу в державному управлінні професійною освітою // Державне будівництво [електронне видання Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України]. — 2007. — № 2. — Режим доступу до журн.: <http://www.kbu-ara.kharkov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 15.07.2009 р.