

УДК: 334.7: 336.1

С.В. Михайленко

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМ ФІНАНСУВАННЯМ РОЗВИТКУ СФЕРИ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті визначені окремі недоліки механізму управління бюджетним фінансуванням розвитку сфери вищої освіти. Наведено пропозиції щодо удосконалення вказаного механізму на основі впровадження інноваційних технологій бюджетного менеджменту.

The certain separate lacks of mechanism as for budgetary financing management of higher education sphere development are defined in the article. Suggestions are resulted in relation to the improvement of the indicated mechanism on the basis of introduction of budgetary management innovative technologies.

Ключові слова: бюджетне фінансування, кошторис, середньострокове планування, фінансування сфери вищої освіти.

В сучасних умовах, з огляду на обмеженість бюджетних ресурсів, має бути значно підвищена ефективність управління бюджетним фінансуванням сфери вищої освіти. Необхідно запроваджувати гнучкі механізми управління, що забезпечать підтримку життєздатності складових системи вищої освіти, які не можуть бути пристосовані до ринкових умов.

З проблематики удосконалення механізмів управління бюджетним фінансуванням в останні роки видається чимало наукових праць. Серед тих, хто плідно працює над вказаними питаннями, – І. Грищенко, І. Запатріна, С. Захарін, О. Самошкіна, Л. Сафонова, В. Опарін, В. Федосов, І. Чугунов [4-9] та інші науковці. Проте в умовах виснаженості державних фінансів мають бути критично переосмислені окремі підходи щодо організації бюджетного фінансування закладів освіти, в тому числі вищих навчальних закладів.

Мета статті – навести пропозиції щодо підвищення ефективності механізмів бюджетного фінансування сфери вищої освіти.

Держава та місцеві органи влади здійснюють фінансування та інвестування бюджетних установ, в тому числі і установ вищої освіти, виходячи з розуміння необхідності підтримки їхнього функціонування як виробників колективних суспільних благ.

Згідно з даними Держстату, у 2010 р. на початковий цикл навчання було прийнято 521,1 тис. осіб, в тому числі 217,1 тис. осіб (41,7% від загальної кількості) – за рахунок коштів державного бюджету, 29,3 тис. осіб (5,6% від загальної кількості) – за рахунок коштів місцевих бюджетів [1, с. 445]. Зазначене свідчить про те, що бюджетне фінансування залишається одним із ключових чинників розвитку системи вищої освіти, підтримки нормальної її життєдіяльності.

Бюджетне фінансування сфери вищої освіти – це визначена нормами права діяльність учасників бюджетних відносин щодо планування та використання фінансових ресурсів на реалізацію програм і проектів у сфері вищої освіти. Ця робота проводиться на основі технологій бюджетного менеджменту.

Вищі органи влади вживають чимало заходів з метою поліпшення практики бюджетного адміністрування. У 2010 р. було внесено ряд істотних змін до Бюджетного кодексу України [2], спрямованих на гармонізацію відносин учасників бюджетних відносин, удосконалення розрахункових процедур, підвищення відповідальності розпорядників за результати виконання бюджетних програм.

Крім того, на основі рекомендацій Рахункової палати України [3] було внесено ряд змін до чинної нормативно-правової бази з питань фінансування освітніх закладів.

Бюджетне фінансування вищої освіти здійснюється на підставі загальної методології менеджменту виконання бюджетних програм. Менеджмент виконання бюджетних програм у сфері вищої освіти – це система управлінських функцій, методів, процедур, які спрямовані на реалізацію бюджетних програм в процесі управління бюджетом держави та/або територіально-адміністративних одиниць в частині фінансування сфери вищої освіти (управлінських установ, вищих навчальних закладів, науково-методичних установ системи вищої освіти тощо). Ця система включає в себе суб'єкт управління (керуюча підсистема) та об'єкт управління (керована підсистема) в процесі виконання (реалізації) бюджетних програм. В Україні організація виконання бюджету за видатками через систему фінансування бюджетних програм покладається: на макрорівні – на органи Міністерства фінансів та Державне казначейство України, на місцевому рівні – на фінансові підрозділи державних адміністрацій або виконкомів, на оперативному рівні – на розпорядників бюджетних коштів.

Міністерство фінансів України в якості інституції оперативного управління бюджетним процесом здійснює загальну організацію та управління виконанням бюджету за видатками у сфері вищої освіти, координує в цій роботі діяльність управлінських установ та вищих навчальних закладів як учасників бюджетного процесу, встановлює загальний порядок виконання бюджетних програм, а також механізми бюджетного фінансування, готує пропозиції щодо ефективного розподілу фінансових ресурсів для забезпечення державних витрат, в межах наданих повноважень організовує контроль за раціональністю та ефективністю витрачання бюджетних коштів.

Іншим органом оперативного управління виконанням бюджету за видатками є Державне казначейство. Як орган управління виконанням бюджету за видатками Державне казначейство України виконує такі повноваження: здійснює касове виконання державного бюджету і місцевих бюджетів за видатками; веде облік асигнувань, кошторисних призначень і зобов'язань розпорядників бюджетних коштів; здійснює взаємні розрахунки між державним і місцевими бюджетами; організовує збирання, зведення та аналіз фінансової звітності про стан виконання державного, місцевих і зведеного бюджетів за видатками тощо.

Усі вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності мають статус розпорядника бюджетних коштів. Розпорядник бюджетних коштів, згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України, – це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету [2]. Для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. Розпорядники бюджетних коштів відповідно до єдиної методики звітності складають та подають детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, вста-

новленими законодавством України. Відповідно до затвердженого бюджетного розпису розпорядники коштів Державного бюджету України одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Затвердження, а також корегування протягом бюджетного року кошторисів бюджетних установ здійснюється розпорядниками коштів відповідно до затвердженого бюджетного розпису Державного бюджету України.

Як показує чинна практика, досить болючою проблемою у підтримці нормального функціонування вищих навчальних закладів державної та комунальної форм власності є раціональна організація фінансування з бюджету. Фінансування з бюджету — це перерахування коштів на рахунки розпорядників бюджетних коштів (особові, реєстраційні, спеціальні реєстраційні, поточні) з казначейського або бюджетного рахунку. Розпорядники (в тому числі установи, підприємства, організації) фінансуються за рахунок того бюджету, в якому були передбачені для них асигнування. Бюджетні асигнування — це встановлені планом або розписом суми, в межах яких можуть здійснюватися бюджетні видатки. Фінансування з бюджету здійснюється на основі двох основних принципів: плановості та цільового характеру використання бюджетних коштів. Принцип плановості означає обов'язкову умову законодавчого затвердження даних видатків. Цільовий характер використання бюджетних коштів означає вимогу до розпорядників коштів використовувати виділені кошти за їх цільовим призначенням.

Кошторис є основним плановим документом вищого навчального закладу як бюджетної установи, який надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень. Розпорядники бюджетних коштів мають право брати бюджетні зобов'язання та провадити видатки тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами.

В практику управління бюджетного фінансування розвитку вищої освіти необхідно наполегливо впроваджувати новітні методики і технології програмно-цільового планування, що було відзначено ще у 2001 р. [4, с. 38]. Широке застосування програмно-цільового методу планування обумовлене наявністю в практиці управління вищою школою різнопланових проблемних ситуацій, що характеризуються значною невизначеністю, а також ступенем впливу, взаємодії та взаємозв'язку екзогенних та ендогенних чинників. Вирішення таких проблем можливе на основі методології системного та ситуаційного аналізу шляхом розробки і реалізації відповідних програм.

Застосування програмно-цільового методу в практиці бюджетного планування дозволяє підвищити відповідальність розпорядників бюджетних коштів у досягненні конкретних результатів, встановити чіткі критерії бюджетного фінансування (строки, обсяги, оборотність, додаткові умови тощо), оптимізувати процес бюджетного адміністрування [5, с. 7–8].

В основі програмно-цільового методу бюджетного планування лежить стратегічне планування та середньострокове прогнозування. Стратегічне планування з точки зору бюджетного процесу — це визначення головним розпорядником бюджетних коштів стратегічних орієнтирів (результатів) своєї діяльності на основі відповідних нормативно-правових документів. В ході такого планування головні розпорядники визначають свою місію, цілі і завдання на середньо- та довгострокову перспективу (як правило, від 3 до 10 років), виходячи із загальної урядової політики.

Середньострокове прогнозування з точки зору бюджетного процесу — це розробка і обґрунтування головним розпорядником коштів конкретних завдань і заходів на середньострокову перспективу з метою виконання покладених функцій та досягнення стратегічних цілей. Таке прогнозування здійснюється разом з оцінкою фінансових ресурсів, необхідних для реалізації запланованих заходів (за рахунок різних джерел). Середньострокове прогнозування може здійснюватися як органом, який відповідає за реалізацію бюджетної політики (Міністерство фінансів), так і будь-яким іншим органом, в межах своєї компетенції [6, с. 19–23].

Середньострокове прогнозування в рамках застосування програмно-цільового методу здійснюється в такій послідовності:

- на першому етапі («загальне прогнозування») складаються оцінки поточних витрат, виходячи з існуючих умов,
- на другому етапі («програмування») визначається обсяг видатків у разі зміни економічної ситуації або пріоритетів бюджетної політики.

Передумовою ефективного середньострокового планування фінансування вищих навчальних закладів є введення бюджетних обмежень через встановлення граничних розмірів видатків [7, с. 172]. Ці показники визначаються на основі попередніх прогнозів (оцінок) вартості програм з урахуванням стану розвитку економіки, в межах політичних рішень. Перевагою практики визначення граничних розмірів видатків є те, що вона змушує головних розпорядників шукати найбільш ефективні напрями витрачання бюджетних коштів.

Актуальною проблемою є обґрунтування доцільності видатків, які спрямовуються на фінансування «некомерційних» освітніх програм. В практиці оцінювання обґрунтованості вказаних видів видатків доцільно, на наш погляд, використовувати порівняльний метод, коли порівнюються нормативи забезпеченості суспільним благом перед початком виконання програми та після. Наприклад, у випадку створення нового вищого навчального закладу можна встановити, що підвищиться рівень забезпеченості населення певного територіального утворення освітніми приміщеннями. Але рішення щодо будівництва можна ухвалювати лише в тому випадку, якщо нинішній рівень вказаної забезпеченості не відповідає нормативу [8, с. 273–291].

В процесі визначення стратегічних орієнтирів розвитку вищої освіти необхідно враховувати стимулюючий потенціал податкової системи, зокрема в частині активізації реалізації інвестиційних проектів за рахунок різних джерел фінансування [9, с. 113–114].

З метою підвищення аналітичних можливостей оцінювання обґрунтованості видаткової частини проектів бюджетів різного рівня на фінансування різних «некомерційних» програм (в тому числі у сфері вищої освіти) необхідно, на наш погляд, значно удосконалити систему показників та критеріїв результативності, ефективності та якості. Навіть первісний аналіз стану справ у цій сфері вказує на значні прогалини щодо експертно-аналітичного забезпечення та обґрунтування розміру відповідних видатків.

Вважаємо, вказані рекомендації стануть у нагоді при удосконаленні механізму бюджетного фінансування розвитку сфери вищої освіти.

Отже, в практику управління бюджетного фінансування розвитку вищої освіти необхідно наполегливо впроваджувати новітні методики і технології програмно-цільового планування. Це дозволить підвищити відповідальність розпорядників бюджетних коштів у досягненні конкретних результатів, встановити чіткі критерії бюджетного фінан-

сування (строки, обсяги, поворотність, додаткові умови тощо), оптимізувати процес бюджетного адміністрування.

Передумовою ефективного середньострокового планування є введення бюджетних обмежень через встановлення граничних розмірів видатків. Ці показники визначаються на основі попередніх прогнозів (оцінок) вартості програм з урахуванням стану розвитку економіки, в межах політичних рішень. Перевагою практики визначення граничних розмірів видатків є те, що вона змушує головних розпорядників шукати найбільш ефективні напрями витрачання бюджетних коштів.

В практиці оцінювання обґрунтованості видатків у сфері вищої освіти доцільно використовувати порівняльний метод, коли порівнюються нормативи забезпеченості суспільним благом перед початком виконання програми та після.

Необхідно удосконалити систему показників та критеріїв результативності, ефективності та якості бюджетного фінансування установ вищої освіти. У подальшому необхідно розробити методики оцінки ефективності бюджетних витрат у сфері вищої освіти.

1. Статистичний щорічник України за 2010 рік / за ред. О.Г. Осауленка. – К.: Август Трейд, 2011. – 559 с.;
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – www.rada.gov.ua;
3. Звіт Рахункової палати за 2009 рік [Електронний ресурс]. – <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>;
4. *Чугунов І.Я.* Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / І.Я. Чугунов, О.А. Самошкіна // *Фінанси України*. – 2004. – №9. – С. 37–44;
5. *Чугунов І.Я.* Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І.Я. Чугунов, І.В. Запатріна // *Фінанси України*. – 2008. – №5. – С. 3–14;
6. *Михайленко С.В.* Критерії оцінки обґрунтованості проєктів бюджету з точки зору реалізації інноваційних пріоритетів розвитку економіки / С.В. Михайленко // *Проблеми науки*. – 2010. – №9. – С. 18–24;
7. *Бюджетний менеджмент: Підручник* / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.;
8. *Економічні аспекти проблем розвитку вищої освіти в Україні: Монографія* / за ред. І.М. Грищенка. – Хмельницький: ХНУ, 2010. – 478 с.;
9. *Захарін С.В.* Податкове стимулювання інвестиційної діяльності у сфері вищої освіти / С.В. Захарін / *Гармонізація оподаткування в умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів*. – Ірпінь: НУДПС України, 2011. – С. 113–114.