

УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ СИСТЕМИ ОСВІТИ ЯК ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇЇ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Шестаковська Т.Л.

Чернігівський національний технологічний університет

В статті автор звертає увагу на особливості економічної безпеки системи освіти у сучасних умовах. Розглянуто основні проблеми функціонування економіки освіти, які безпосередньо впливають на її економічну безпеку. Обґрунтовано важливість фінансування у забезпеченні економічної безпеки системи освіти. Запропоновано удосконалити механізм фінансування за рахунок впровадження нормативу бюджетного фінансування. Доведено необхідність використання нормативного фінансування та обґрунтовані можливі позитивні результати.

Ключові слова: система освіти, економічна безпека, економічна безпека освіти, фінансування освіти, нормативне фінансування.

Постановка проблеми. Значну увагу сучасні економісти, що працюють в галузі освіти, приділяють проблемі фінансування. Така увага пояснюється постійним реформуванням економіки системи освіти. Одним з основних завдань економічної безпеки вважається збереження і зміцнення позицій країни у світовій економічній системі. Події кінця ХХ століття в Україні привели до кардинальних змін у економічному та суспільному житті. На зміну командно-адміністративній економічній системі прийшла ринкова економіка. Природно, що такі глобальні зміни стали хворобливими як для самої економіки, так і для системи освіти та кожної особистості, незалежно від її статусу. Коли ми говоримо про економіку освіти в 90-ті роки минулого століття і початку нового століття ми вільно або мимоволі використовуємо уявлення, що знайшли потім (в ході подальшого наукового розвитку) широке застосування в економічній безпеці. Саме під цим кутом зору будемо розглядати економіку освіти, яка раніше була представлена як другий етап розвитку економічної думки в системі освіти у ракурсі проблем економічної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти зазначеної теми, з різним ступенем глибини, досліджувалися багатьма зарубіжними і вітчизняними економістами. Економічним проблемам системи освіти були присвячені наукові праці В.С. Баженова, Н.П. Гибало, І.С. Каленюк, А.К. Ключова, В.І. Лукашина, В.І. Марцинкевича, В.А. Носкова, В.І. Тамбовцева, В.М. Філіппова, Н.І. Холявко та ін. Питання загальної теорії економічної безпеки представлені в працях І.Ф. Білько, А.Д. Бурикіна, З.С. Варналія, О.С. Власюк, О.Є. Користін, І.Г. Мішина, В.Т. Шлемко та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак проблеми економічної безпеки системи освіти у сучасних ринкових умовах потребують глибшого дослідження. Адже актуальні питання фінансування системи освіти не були достатньо досліджені в ракурсі забезпечення її економічної безпеки, які є одним з найважливіших складових.

Мета статті полягає у теоретичному аналізі проблем фінансового забезпечення системи освіти, як головної складової її економічної безпеки в сучасних ринкових умовах господарювання, та обґрунтуванні можливих пропозицій їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом під економічною безпекою освіти стали розуміти проблеми виділення фінансових ресурсів на здійснення заходів з безпеки освітнього закладу (пожежна безпека, антитерористичні заходи, несанкціоноване проникнення в інформаційні бази освітньої установи і т.д.) [1]. Також, існує думка, що предметом еко-

номічної безпеки освітнього закладу, як наукового напрямку, є вивчення, з одного боку, об'єктивних захисних властивостей економічної системи освіти, механізму її протистояння впливу небезпечних сил і чинників, а з іншого – охоронних, контролюючих, консультативних функцій держави та суспільства і створюваних ними з цією метою відповідних інститутів (наприклад, піклувальних рад при закладах освіти). На нашу думку необхідно розрізняти поняття «безпека освітнього закладу» та «економічна безпека освітнього закладу». Під «безпекою освітнього закладу» далі розуміється – стан захищеності, як у короткостроковій, так і у довгостроковій перспективі певної частини або всього освітнього закладу від загроз соціального, техногенного та природного характеру, забезпечення його якісного та ефективного функціонування. Під «економічною безпекою освітнього закладу» розуміється – сукупність економічних відносин спрямованих на забезпечення необхідними ресурсами, що дозволяють протистояти загрозам порушення рівноваги і стійкості траєкторій розвитку даної динамічної системи. При цьому особлива увага приділена розгляду здатності закладів освіти реагувати на зовнішні та внутрішні загрози за допомогою перебудови своєї внутрішньої структури і корекції параметрів функціонування.

За роки попереднього розвитку суспільство звикло, що безкоштовна (тобто повністю фінансується державою) освіта є невід'ємною частиною життя. Зміни в структурі джерел фінансування з одного боку різко погіршили фінансове становище освіти, в силу зниження бюджетних впливів, а з іншого надали можливість освітнім установам самим заробляти гроші. Тому сучасних дослідників, що працюють в області економіки освіти і як наслідок економічної безпеки освітніх установ хвилювали, і хвилюють, насамперед, наступні проблеми [2;3;4]:

- яким має бути співвідношення між бюджетними і позабюджетними фінансовими потоками в системі освіти та наскільки це виправдано з точки зору порогових значень економічної безпеки у нових умовах соціального розвитку. На жаль, більшість дослідників даного питання або повністю обходить проблеми благодійності, або просто їх згадує. Це звичайно не дозволяє повномасштабно враховувати можливості одного із значущих чинників економічної безпеки освітніх установ;

- наскільки виправдано введення і потім широке використання так званого «нормативного подушового фінансування» при визначенні бюджету освітньої установи та як це відобразиться на рівні економічної безпеки освітніх установ;

- як повинні розвиватися реформи в галузі економіки освіти, і як вони пов'язані з розвитком еко-

номічної безпеки освіти, в умовах демографічного спаду, що спостерігається у даний час.

На жаль, більшість дослідників замикається в рамках кризового періоду функціонування національної економіки. Осторонь залишаються проблеми стабілізації, які за багатьма показниками завершилися і потребують переосмислення сучасними економістами. Тим більше не розглядаються питання інноваційного розвитку, які є актуальними в сучасних умовах. Освітні установи мають багатокладну систему економічного розвитку: одні живуть з позицій економічної безпеки в основному в рамках виживання, інші в рамках стабілізації, треті повільно, але впевнено будують інноваційні відносини. Природно, що економічна безпека для різних освітніх установ має відмінні риси та мету. Відповідно і благодійні процеси в таких освітніх установах не схожі за своїми сутнісними характеристиками [3; 5].

У сучасній літературі вважається, що безпека освітньої системи має ряд фундаментальних принципів [2; 4]. При зміні даних принципів система знижує рівень власної захищеності від ризиків і потім руйнується в цілому, або у окремих значущих підсистемах. Дане поняття базується на принципах

функціонування великих та складних систем і методологічно пов'язаних з загальною теорією систем. Одночасно в сучасній літературі вважається, що економічна безпека освітньої системи – це, перш за все, забезпечення всієї освітньої системи необхідними ресурсами (в першу чергу фінансовими). У такій постановці предметом економічної безпеки освітнього закладу, як наукового напрямку, є [4]: – вивчення можливих захисних якостей економічної системи держави стосовно конкретного освітнього закладу в залежності від його типу і місця розташування; – формування механізмів та інструментів (зовнішніх і внутрішніх, перш за все, економічних) щодо протистояння впливу ворожих сил і чинників, які прагнуть дестабілізувати діяльність організації; – створення охоронних, контролюючих та консультативних функцій, у тому числі держави; – надання допомоги у функціонуванні інститутів, що впливають на функціонування освітньої установи (наприклад, піклувальних ради).

У системі освіти доречно поширити рекомендації щодо розрахунку нормативів фінансування. Слід відпрацювати не тільки механізми виділення державою субвенцій місцевим бюджетам у розмірі, необхідному для реалізації основних загальноосвітніх програм, а й запровадити механізми фінансування кожного закладу на основі нормативного принципу.

Поряд з безумовною важливістю подальшого вдосконалення механізмів, що підвищують ефективність використання бюджетних коштів у системі освіти, необхідно створювати механізми і стимули інвестування в неї приватних і корпоративних засобів. Створення подібних механізмів і стимулів буде не тільки сприяти поліпшенню загальної фінансово-економічної ситуації в системі освіти, а й забезпечить умови для зростання її сприйнятливості до запитів суспільства та ринку праці, що безумовно позитивно вплине на якість освітнього процесу.

Разом з тим, створення сприятливих правових та економічних умов для приватного інвестування в систему освіти має супроводжуватись розробкою і впровадженням механізмів захисту освітніх установ від дій, спрямованих на їх необґрунтований перехід до господарської самостійності. Вважаємо, що для підвищення інвестиційної привабливості системи освіти необхідно:

1) створити умови для підвищення економічної автономії та якісного управління закладами освіти шляхом урізноманітнення організаційно-правових форм;

2) створити умови для зниження інвестиційних ризиків вкладень в систему освіти шляхом розвитку громадських інститутів управління освітою;

3) забезпечити введення нових принципів фінансування;

4) забезпечити більшу прозорість для засновників процесів фінансово-господарського управління закладами освіти [6].

Виходячи з виявлених проблем у фінансуванні, сформулюємо рекомендації, що сприятимуть поліпшенню чинного механізму фінансування системи освіти в Україні.

По-перше, слід розмежувати видаткові повноваження, тобто права та обов'язки органів влади різних рівнів щодо нормативно-правового регулювання, забезпечення фінансовими засобами і власне фінансування загально-



Рис. 1. Цілі та принципи підходу до впровадження нормативу фінансування системи освіти



Рис. 2. Результати від впровадження нормативного фінансування у національній системі освіти

освітніх послуг. У його основу має бути покладено розмежування функцій між державними, регіональними та місцевими органами влади щодо основних видаткових статей економічної класифікації.

По-друге, для підвищення ефективності використання ресурсів потрібно, на наш погляд, змінити порядок виділення бюджетних коштів.

В якості пріоритетного напрямку реформування системи освіти пропонуємо впровадження нового механізму розподілу бюджетних ресурсів та перехід закладів освіти на фінансову автономію. Основною ідеєю є створення механізмів, при яких державні послуги могли б надаватись закладами різних організаційно-правових форм. Це значно впорядкує фінансові потоки в системі освіти та суттєво вплине на діяльність закладів в цілому. Для запуску нового механізму пропонується:

1) розробити методичку розрахунку нормативу бюджетного фінансування для закладів системи освіти різних типів і видів;

2) законодавчо затвердити дану методичку;

3) надати фінансову автономію бюджетними установами, створивши при них власні бухгалтерії, забезпечити ведення бухгалтерського обліку та надання фінансової звітності, ґрунтуючись на принципах господарської автономії. Пропонується зберегти статус бюджетних установ тільки за тими, хто дійсно потребує адміністративного контролю та кошторисного фінансування.

По-третє, мобілізація коштів з позабюджетних джерел повинна стати постійною і служити вагомим доповненням до державних асигнувань у процесі вирішення актуальних проблем підвищення якості освіти. Таку роботу слід проводити відповідно до законодавства України. Це, у свою чергу, вимагає вдосконалення нормативно-правової бази.

По-четверте, існуючий сьогодні кошторисний порядок бюджетного фінансування закладів освіти багато в чому обмежує можливості і стимули підвищення якості послуг та ефективності їх надання, що вимагає закласти в основу фінансування системи освіти принцип «управління за результатами».

Необхідно, щоб будь-яка фінансована за рахунок бюджетних коштів програма розвитку освітньої діяльності містила чіткий перелік індикаторів результативності. Використання індикативного управління результатами дозволить підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів. Складність системи, її багатофункціональний, багатоцільовий характер роблять неефективним використання одного або декількох інструментів бюджетного фінансування, обумовлюють необхідність використання різних фінансових інструментів, що застосовуються в єдиній системі і в оптимальному поєднанні.

У сучасних умовах підходи, які функціонують в Україні, стосовно формування нормативів відрізняються від тих, які пропонуємо, головним чином, складом витрат, що враховуються при розрахунку нормативу та рівнем управління, на якому формуються нормативи. Адаже система фінансування української освіти оцінюється як неефективна через наступні причини:

1) чинний порядок фінансування базується на жорсткому виконанні кошторису, тобто планового документа. При цьому відсутня розроблена для умов ринкової економіки методична база планування;

2) розподіл бюджетних коштів за статтями бюджетної класифікації і дотримання постатейного принципу їх використання не дозволяє оперативно маневрувати ресурсами залежно від конкретних умов, змінювати кошторис можна, але процедура змін складна;

3) участь у ринкових відносинах фактично примушує освітні установи маневрувати ресурсами, що розцінюється як нецільове використання бюджетних коштів і веде до посилення контролю;

4) посилення нагляду за витрачанням коштів бюджету породжує необхідність обґрунтування перед фіскальними і фінансовими органами напрямків використання виділених фінансових ресурсів, що практично знищує можливість реалізації принципів автономності освітніх установ;

5) чинна структура органів, яка бере участь у фінансуванні освіти, містить проміжні ланки, які гальмують рух фінансових потоків [6].

Введення в сучасних умовах механізму нормативного фінансування дозволить підвищити ефективність використання сукупних ресурсів системи освіти. Найбільш загальні цілі та принципи підходу до впровадження нормативу фінансування представлені на рис. 1.

Тому доцільним вважається вивчення зарубіжного досвіду впровадження нових механізмів фінансування навчальних закладів. Нормативи фінансового забезпечення освітньої діяльності визначаються по кожному рівню освіти, виду та спрямованості освітньої програми з урахуванням форм навчання, типу освітньої організації, інших особливостей організації освітнього процесу в розрахунку на одного учасника. Передбачено, що норматив може корегуватись на відповідні коефіцієнти, в залежності від: місця розташування (міська чи сільська); кількості учителів вищої категорії; кількості класів корекції; кількості учнів, що навчаються вдома через хворобу.

В процесі дослідження нами проаналізовані цілі, принципи та завдання механізму нормативного фінансування, що дало змогу виділити основні ефекти від впровадження даного механізму, які відображені на рис. 2.

При переході до нормативного фінансування необхідно розробити методичні рекомендації для визначення нормативів бюджетного фінансування закладів системи освіти. Основні ідеї методичних рекомендацій, які можуть використовуватись в Україні, на нашу думку, полягають у наступному:

1) планування має здійснюватись на основі визначення вартості стандартної бюджетної послуги у розрахунку на одного учня;

2) необхідний облік специфіки контингенту;

3) норматив повинен враховувати законодавчо визначені натуральні норми (санітарні, наповнюваність класів та ін.);

4) для визначення вартості стандартної освітньої послуги необхідно використовувати обов'язкові для виконання норми законодавства, які впливають на вартість освітньої послуги;

5) врахування відмінностей у вартості освітньої послуги за рівнями навчання, видами освітніх програм може здійснюватись за допомогою коефіцієнтів подорожчання;

6) методика розрахунку повинна враховувати регіональні особливості розподілу фінансових ресурсів між закладами системи освіти.

Висновки і пропозиції. У країні поступово, але неухильно змінюється ставлення до системи освіти, що виражається зокрема у величині фінансування. Інноваційна економіка природно повинна брати свої орієнтири на даний економічний цикл. Саме система освіти відповідальна за темпи і якість побудови нового технологічного укладу. Це в свою чергу принципово змінює вимоги до економічної безпеки всієї системи освіти в цілому і кожного освітнього закладу зокрема. Природно, що джере-

ла фінансування, благодійність в першу чергу, в цьому ракурсі повинні зіграти свою провідну роль. Забезпечення розвитку системи освіти можливе лише на основі використання інноваційних організаційно-економічних підходів, здатних долати ризики та ефективно досягати поставлених цілей розвитку. Механізм нормативного фінансування

має забезпечити прозорість планування видатків, ефективність використання бюджетних коштів, вирівнювання бюджетних фінансових можливостей освітніх закладів на етапі планування; забезпечення справедливості розподілу бюджетних коштів; гарантії фінансово-господарської автономії закладів освіти.

Список літератури:

1. Варналій З. С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення: Монографія / З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева, С. О. Саєнко. – К.: Знання України, 2011. – 299 с.
2. Экономическая безопасность: теория, методология, практика / под науч. ред. Никитенко П. Г., Булавко В. Г.; Институт экономики НАН Беларуси. – Минск: Право и экономика, 2009. – 394 с.
3. Кондрат И. Н. Экономическая безопасность производства образовательных услуг и ее институциональное обеспечение / И. Н. Кондрат // Из-во Санкт-Петербургского университета, 2005. – 136 с.
4. Користін О. Є. Економічна безпека / О. Є. Користін, О. І. Барановський, Л. В. Герасименко та ін. – К.: «Правова єдність», 2010. – 368 с.
5. Бучковська Я. Г. Проблеми фінансування освіти в Україні / Наука й економіка. – 2010 р. – № 2. – С. 20-24.
6. Шестаковська Т. Л. Організаційно-фінансові інновації у сфері загальної середньої освіти: міжнародний досвід / Т. Л. Шестаковська // Економіка і регіон. – 2012. – № 6. – С. 76-81.

Шестаковская Т.Л.

Черниговский национальный технологический университет

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация

В статье автор обращает внимание на особенности экономической безопасности системы образования в современных условиях. Рассмотрены основные проблемы функционирования экономики образования, которые непосредственно влияют на ее экономическую безопасность. Обоснована важность финансирования в обеспечении экономической безопасности системы образования. Предложено усовершенствовать механизм финансирования за счет внедрения норматива бюджетного финансирования. Доказана необходимость использования нормативного финансирования и обоснованные возможные положительные результаты.

Ключевые слова: система образования, экономическая безопасность, экономическая безопасность образования, финансирование образования, нормативное финансирование.

Shestakovska T.L.

Chernihiv National University of Technology

IMPROVING FINANCIAL MECHANISM OF EDUCATION AS THE BASIS FOR SUPPORT OF ITS ECONOMIC SECURITY

Summary

In this article the author draws attention to the peculiarities of economic safety education in the modern world. The main problem of the economy education that directly affect its economic security. The importance of finance in ensuring economic security education system. A funding mechanism improved through the introduction of regulation of public funding. The necessity use of funding and regulatory reasonably possible positive results.

Keywords: education, economic security, economic security education, education funding, regulatory funding.