

УДК 37.014.543

РЕАЛИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНИЗМА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ**Куликов П.М., к.э.н.**

Министерство образования и науки Украины

Проведено теоретичне узагальнення діючої практики реалізації бюджетного механізму фінансування витрат у сфері освіти України. Визнано пріоритетні напрямки у фінансуванні витрат сфери освіти. Уточнено сутність категорії "бюджетне фінансування". Структурований діючий механізм фінансування витрат у сфері освіти України.

A theoretical overview of current practice of budgetary mechanism of expenses financing realization in the field of education in Ukraine was conducted. Priority directions in expenses financing of the education field were determined. The essence of the category "budgetary financing" was specified. The existing mechanism of expenses financing in the field of education in Ukraine was structured.

Актуальность работы и ее связь с научными и практическими задачами. Проводя анализ современных тенденций развития общества можно сделать вывод о том, что основными движущими силами этого развития выступают знания и информация. В этом контексте особое значение приобретает сфера образования и науки, главным предназначением которой является распространение знаний и информации.

В настоящее время роль образования для украинского государства определяется задачами перехода к рыночной экономике, преодоления опасности отставания от мировых тенденций экономического и общественного развития. Государственно-политические и социально-экономические преобразования конца 80-х – начала 90-х годов оказали существенное влияние на национальную систему образования. Так, в 1991 году был принят Закон Украины "Об образовании". Он закрепил такие принципы системы образования как доступность для каждого гражданина, равномерность условий, гуманизм, демократизм, органическую связь с мировой и национальной историей и традициями, научный характер, гибкость, непрерывность и другие, а также структуру образования, которая включает дошкольное, общее среднее, внешкольное, профессионально-техническое, высшее, последиplomное образование, аспирантуру, докторантуру, а также самообразование [4].

Стоит заметить, что до настоящего времени данные положения так и не были полностью реализованы. По показателям интеграции образования и науки, компьютеризации образования на всех уровнях национальная система существенно отстает от мировых стандартов. Неэффективно работает механизм государственного заказа специалистов, отсутствует отлаженная система мониторинга потребностей экономики в специалистах различных профилей. Низкими темпами происходит адаптация высшего образования к требованиям Болонской конвенции. Продолжается отток за рубеж квалифицированных специалистов-практиков и ученых.

Одной из важнейших причин, обусловивших кризисные тенденции в развитии сферы образования и науки, стало некачественное ресурсное обеспечение реформ. Дефицит финансовых ресурсов на всех уровнях, неэффективность использования средств и непрозрачность финансовых потоков повлекли за собой систематическое недофинансирование программ в сфере образования и науки, а также закрепления принципа "остаточного финансирования" отрасли.

Таким образом, проблема совершенствования механизма финансирования расходов на образование и науку в Украине является актуальной.

Анализ последних публикаций. Обоснование необходимости развития сферы образования наиболее полно было представлено в теории человеческого капитала, разработанной американскими экономистами Т. Шульцом и Г. Беккером [1; 2]. Благодаря этой теории кардинально изменилось отношение к расходам государства и субъектов хозяйствования на образование, которые стали рассматриваться как инвестиции в человеческий капитал и неотъемлемый источник экономического роста. В дальнейшем исследования в данном направлении вели Г. Блауг, У. Боуэн, Э. Дениссон, Л. Хансен и другие ученые, изучавшие проблемы экономической эффективности инвестиций в человеческий капитал [3]. Однако инструменты реализации конкретных методов финансирования расходов рассматриваемой сферы требуют постоянного совершенствования, что и предопределяет цель и задачи статьи.

Цель и задачи исследования. Целью данной работы является теоретическое обобщение действующей практики реализации бюджетного механизма финансирования расходов в сфере образования Украины. Задачи исследования: обоснование приоритетных направлений в финансировании расходов в сфере образования; уточнение сущности категории "бюджетное финансирование"; структуризации действующего механизма финансирования расходов в сфере образования Украины.

Изложение основного материала исследования. Перейдем к изложению основных результатов исследования. Так, в статье 26 Национальной доктрины развития образования [5] указывается, что основными источниками финансового обеспечения образования являются: средства государственного и местных бюджетов; средства юридических и физических лиц, общественных организаций и фондов; средства от предоставления дополнительных образовательных и других услуг; гранты; кредиты на развитие образовательных учреждений и получение образования; средства от осуществления учебными заведениями экономической деятельности, регламентированной государством.

Однако практика функционирования отечественной системы образования показывает, что реально действующими являются два источника – бюджетные средства (особенно для сферы дошкольного и общего среднего образования, где работают в основном государственные и муниципальные учреждения, а конкуренция со стороны негосударственных учреждений практически отсутствует) и средства юридических и физических лиц, которые, в основном, используются для оплаты услуг в сфере высшего образования. Остальные источники можно охарактеризовать как финансово маломощные, поступления из них носят непостоянный, фрагментарный характер.

Причина преобладания бюджетной формы финансирования образовательных услуг носит исторический характер. Длительное время в научных кругах дискуссионным являлся вопрос о том, является ли образование государственным (чистым общественным) товаром [6]. Известно, что к общественным товарам относят товары и услуги, характеризующиеся следующими чертами: предельные издержки предоставления индивидуальному потребителю равны нулю; потребление характеризуется значительными внешними эффектами; предотвращение доступа дополнительных потребителей к общественному благу либо технически невозможно, либо требует очень высоких издержек.

В сфере образования данные требования выполняются не в полном объеме. Так, образование в качестве блага доступно только для тех, кто его непосредственно получает, то есть для учащихся. Но непосредственно потреблять это благо могут только те, кто учится в конкретном классе или учебной группе, поскольку образовательная услуга потребляется в процессе оказания. Потребляют услугу классами или группами, в число которых можно попасть или не попасть, даже находясь на территории государства.

Что касается издержек, то если в систему образования придет дополнительно один учащийся, то прирост потребности в средствах будет действительно близок к нулю, но все-таки не равен нулю. Это связано с тем, что объем расходов, необходимых для осуществления образовательного процесса, определяется численностью учащихся.

Внешние эффекты, то есть последствия получения образования, практически не учитываются в цене блага.

Таким образом, можно считать, что образование не является общественным благом в чистом виде, а относится к благам частным, обладающим чертами общественного блага и на определенном этапе развития общества отнесенным к таковому. Государство законодательно закрепило свои обязательства по финансовому обеспечению образования и науки. Государственное финансирование широко распространилось еще в XIX веке в Европе, а к середине XX века – и в других странах мира. В Украине в условиях командно-административной экономики оно стало исключительной формой обеспечения.

Остановимся более подробно на характеристике механизма бюджетного финансирования. В экономической литературе существует множество определений термина "бюджетное финансирование". Так, О.Д. Василик характеризует бюджетное финансирование как "...предоставление юридическим лицам из государственного бюджета финансовых ресурсов в виде безвозвратных безвозмездных средств и инвестиций на развитие экономики, социально-культурные мероприятия, оборону и другие общественные потребности" [7].

В.М. Опарин рассматривает бюджетное финансирование как выделение средств из бюджета или государственных фондов целевого назначения определенным субъектам на безвозвратной и безвозмездной основе [8].

На наш взгляд, в данных определениях имеются некоторые неточности. Так, бюджетное финансирование осуществляется не только из государственного бюджета, как указывает О.Д. Василик, а также из местных бюджетов. К тому же выделение бюджетных средств не всегда носит безвозвратный характер: в случае нецелевого использования средств они должны быть возвращены в соответствующий бюджет [9].

Таким образом, можно дать следующее определение термина: бюджетное финансирование – это процесс предоставления средств хозяйствующим субъектам из бюджетов всех уровней для финансирования выполняемых ими бюджетных программ.

В условиях рынка эта форма финансирования является подчиненной, второстепенной по отношению к таким формам как самофинансирование, кредитование, инвестирование. Ее основное преимущество заключается в следующем. С помощью механизма бюджетного финансирования государство может оказывать прямое воздействие на социально-экономические процессы. Реализация финансовой политики с помощью бюджетных ассигнований осуществляется посредством определения направлений, объемов финансирования субъектов хозяйствования, регионов, отраслей [8]. Оптимизация распределения бюджетных средств с учетом обеспечения решения приоритетных социально-экономических задач с одной стороны и достижения сбалансированного развития экономики с другой составляет сущность бюджетной политики государства. Для распорядителей и получателей бюджетных средств выгода финансирования заключается в прямом постоянном доступе к ресурсам.

Основным недостатком бюджетного финансирования является то, что объем выделяемых ресурсов практически не зависит от показателей эффективности работы бюджетных учреждений. Безвозмездный характер предоставления средств практически не стимулирует руководителей учреждений и предприятий к повышению качества работы подведомственного учреждения, и зачастую приводит к хищению и нецелевому использованию бюджетных ресурсов.

Бюджетное финансирование используется государством в тех сферах, которые являются либо непривлекательными для частного капитала, либо имеют повышенное социальное значение (например, образование и наука, здравоохранение, культура и искусство, физкультура и спорт, жилищно-коммунальное хозяйство и другие).

В Украине учреждения сферы образования, состоящие на бюджетном финансировании, предоставляют свои услуги населению бесплатно и не имеют собственных полноценных источников доходов. Государство принимает на себя их расходы и финансирует, соответственно, из государственного (при условии государственной формы собственности учреждений) или местных бюджетов (при условии коммунальной формы собственности) на основании сметы. Процесс функционирования механизма бюджетного финансирования на примере сферы образования и науки (на уровне государственного бюджета) представлен на рис. 1.

Данный порядок регламентирован Бюджетным кодексом Украины [10], новой Бюджетной классификацией и рядом других нормативно-правовых актов и отражает реализацию программно-целевого метода управления средствами бюджета. Он начал внедряться в практику начиная с 2002 года с целью обеспечения прозрачности бюджетных потоков, повышения ответственности участников бюджетного процесса – распорядителей, главных распорядителей и получателей бюджетных средств за результаты своей деятельности, противодействия незаконному и нецелевому использованию бюджетных средств.

Однако, не всегда есть возможность получить все необходимые средства для возмещения своих расходов не иначе, как от государства, поставили учреждения сферы образования и науки в зависимость от бюджета. С другой стороны, зависимое положение сферы побудило государство выделять для ее развития меньше средств по сравнению с другими сферами, а также привело к усложнению механизма бюджетного финансирования, что связано с необходимостью четкого контроля целевого использования средств.

Выводы. Обобщим основные выводы, полученные в процессе исследования. Во-первых, несмотря на наличие альтернативных источников финансирования услуг сферы образования, приоритетным все же остается бюджетное финансирование и средства физических и юридических лиц. Во-вторых, бюджетное финансирование – это процесс предоставления средств хозяйствующим субъектам из бюджетов всех уровней для финансирования выполняемых ими бюджетных программ. В-третьих, процесс реализации бюджетного механизма финансирования расходов сфере образования и науки представляет собой последовательность работ, состоящую из 8-и ключевых этапов.

Направления дальнейших разработок. Выделенные этапы функционирования бюджетного механизма финансирования определяют в большей степени и направления дальнейших разработок рассмотренных в настоящей работе проблем, а именно, создание новых и повышение эффективности существующих методов принятия решений на всех уровнях управления бюджетными ресурсами сферы образования.



Рис. 1. Процесс функционирования механизма бюджетного финансирования

ЛИТЕРАТУРА

1. Shultz, T.W. 1960. "Capital Formation by Education". In: Journal of Political Economy (December).
2. Becker, G.S. 1964. "Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education". New York: Columbia University Press.
3. Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса. Учебное пособие под общ. ред. проф. В.П. Колесова (экон. ф-т МГУ) и Т. Маккинли (ПРООН, Нью-Йорк). – М.: Права человека, 2000. – 464 с.
4. Закон України "Про освіту". У ред. Закону України від 23.03.1996 р. № 100/96-ВР //ВВР, 1996, № 21, ст. 84.
5. Национальная доктрина развития образования. Утверждена Указом Президента Украины от 17.04.2002 г. № 347/2002.
6. Куркин Е.Б. Управление образованием в условиях рынка. – М.: Новая школа, 1997. – 176 с.
7. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС, 2000 – 416 с.
8. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія) – 2-ге вид., доп. и перероб.: Навч. Посібник. – К.: КНЕУ, 2001. – 237 с.
9. Порядок уменьшения бюджетных ассигнований и возврата средств в случае нецелевого использования бюджетных средств в текущем или предыдущих годах. Утвержден Постановлением Кабинета Министров Украины от 13.04.2006 г. № 492.
10. Бюджетный кодекс Украины: Закон Украины від 21 червня 2001 р. № 2542 – III // Голос України. – 2001. – 24 липня.