

Марчук А.П.

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВИДАТКОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ НА ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано сучасний стан та тенденції фінансування системи професійно-технічної освіти в Україні та їх вплив на формування і розвиток економічного та соціального потенціалу держави. Опрацьовано нормативно-правові акти та проведено комплексний аналіз останніх змін у законодавстві України, що стосуються фінансового забезпечення підготовки робітничих кадрів за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Виявлено ризикові аспекти припинення фінансування галузі за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку робітничих кадрів, доведено фактичну неспроможність місцевих бюджетів забезпечити необхідні видатки на поточному етапі реформи бюджетної системи. Обґрунтовано необхідність забезпечення додаткових видаткових повноважень, отриманих місцевими бюджетами у процесі бюджетної децентралізації, відповідними фінансовими ресурсами.

Ключові слова: професійно-технічна освіта, децентралізація, бюджет, видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти.

Постановка проблеми. Європейська та світова практика засвідчують необхідність забезпечення країни якісним трудовим потенціалом для досягнення економічного зростання держави у цілому та створення умов для сталого розвитку в усіх сферах її функціонування. Метою сучасної професійно-технічної освіти, як важливої складової частини системи освіти в Україні, є задоволення потреб особистості, суспільства і держави в освітніх послугах з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації різних категорій населення з урахуванням вимог ринку праці. Отже питання забезпечення фінансування закладів професійно-технічної освіти на належному рівні постає на перетині бюджетної, економічної і соціальної сфер та є надзвичайно актуальним в умовах ринкових трансформацій.

У процесі бюджетної децентралізації, що розгортається в Україні з 2015 року, особливого значення набуває питання ефективного розподілу видаткових повноважень на фінансування галузі професійно-технічної освіти, а також відповідних бюджетних ресурсів для їх реалізації між центром та регіонами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний інтерес для дослідження питань реформування бюджетного процесу в Україні, підвищення ефективності бюджетних видатків та бюджетної децентралізації становлять праці таких учених, як В. Андрущенко, О. Василик, О. Кириленко, І. Луїна, В. Федосов та інших. Вклад у дослідження проблемних аспектів фінансового забезпечення професійно-технічної освіти зробили Н. Коверник, Г. Касьянов, С. Котенко, Л. Петренко, В. Голівінов [1–5].

Поряд із цим перед наукою постає важливе завдання розробки та впровадження цілісної концепції ефективного управління бюджетними

ресурсами в умовах децентралізації, й зокрема – теоретичного обґрунтування засад розподілу видаткових повноважень на фінансування професійно-технічної освіти між різними рівнями бюджетної системи.

Формулювання цілей статті. У процесі дослідження передбачається окреслити ризикові аспекти фінансування закладів професійно-технічної освіти, що виникають внаслідок змін у бюджетному та галузевому законодавствах у контексті децентралізації.

Вклад основного матеріалу дослідження. Система професійно-технічної освіти України забезпечує національну економіку висококваліфікованими робітниками. На сьогоднішній день у понад 800 професійно-технічних навчальних закладах державної форми власності здобувають професійно-технічну освіту більше 300 тис. осіб за 35 напрямками та видами господарської діяльності з 500 професій.

Варто наголосити, що система професійно-технічної освіти виконує також важливі соціальні функції, зокрема, забезпечує професійну підготовку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей із неповних сімей, дітей з особливими освітніми потребами тощо, а також безробітних [6].

Об'єктивно, що підтримка та забезпечення розвитку системи профтехосвіти в Україні за даних умов є одними з пріоритетних завдань держави. Однак, система фінансування зазначених навчальних закладів з року в рік характеризується не лише нестачею фінансових ресурсів на модернізацію освітнього процесу, але й на забезпечення поточних видатків закладів.

На шляху до децентралізації бюджетної системи продовжується реформування системи організації видатків державного та місцевих бюджетів, зокрема й на професійно-технічну освіту. Ефективна стратегія децентралізації вимагає збалансованого розподілу повноважень між центральним органом та периферією.

У 2015 р. змінами до Бюджетного кодексу України щодо децентралізації введені у дію нові

© Марчук Анна Павлівна, головний економіст відділу бюджету департаменту фінансів Тернопільської обласної державної адміністрації; аспірантка кафедри фінансів ім.С.І. Юрія Тернопільського національного економічного університету; anna_marchuk1991@ukr.net

види трансфертів, зокрема фінансування професійно-технічної освіти здійснювалось за рахунок субвенції на підготовку робітничих кадрів. Протягом року за рахунок зазначеної субвенції місцевими бюджетами України здійснено видатків у сумі 5486100,8 тис. гривень.

У 2016 р. за переконанням експертів система професійно-технічної освіти опинилася на межі руйнування внаслідок прийняття Закону України «Про Державний бюджет на 2016 р.» [7] і передачі фінансування з державного бюджету на місцевий рівень.

Відповідно до Законів України «Про Державний бюджет України на 2016 р.» від 25.12.2015 р. № 928 [7], «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України від 24.12.2015р № 915» фінансування закладів професійно-технічної освіти в містах обласного значення перекладено з державного бюджету на відповідні місцеві бюджети. Передавання таких видатків здійснюється без надання відповідних ресурсів на їх фінансування – як показала практика, у більшості міст обласного значення відсутні необхідні фінансові ресурси на фінансування цих закладів. За даними Міністерства освіти і науки України взагалі не передбачено фінансування 78 закладів професійно-технічної освіти у 33 містах 14 областей, а додаткове навантаження на місцеві бюджети становитиме 5,8 млрд грн [8]. Ці зміни суперечать статті 142 Конституції України: «Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

У 2015 р. з обласного бюджету Тернопільської області за рахунок коштів субвенції на підготовку робітничих кадрів здійснювались видатки на утримання 24 професійно-технічних навчальних закладів.

Згідно зі статтею 27 Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» на фінансування з бюджетів міст обласного значення передано 7 закладів професійної освіти, зокрема 6 ПТНЗ – з міського бюджету м. Тернополя та 1 професійний ліцей – з міського бюджету м. Кременця і з обласного бюджету – 17 ПТНЗ. Передача повноважень з державного бюджету не передбачає компенсації видатків на фінансування зазначених закладів, що створює значне фінансове навантаження на місцеві бюджети.

Стаття 53 Конституції України та стаття 2 Закону України «Про загальну середню освіту» визначають, що повна загальна середня освіта є обов'язковою і основними завданнями законодавства України про загальну середню освіту є забезпечення права громадян на доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти.

Типова базисна структура навчальних планів для підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах, відповідно до статті 7 Закону України “Про професійно-технічну освіту” [9], статті 15 Закону

України “Про загальну середню освіту”, Положення про організацію навчально-виховного процесу у професійно-технічних навчальних закладах, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 30.05.2006р. № 419, враховує ступневість професійно-технічної освіти та рівень загальної середньої освіти, що мають учні або отримують у процесі навчання. Загальна кількість годин, яка передбачена для здобуття освітнього рівня повної загальної середньої освіти з нормативним терміном навчання 3 роки, становить 40 відсотків загального обсягу навчального часу.

Таким чином, загальноосвітній компонент є невід’ємною частиною при затвердженні робочих навчальних планів професійно-технічних навчальних закладів, фінансове забезпечення яких гарантується державою.

Враховуючи те, що здобуття повної загальної середньої освіти згідно з чинним законодавством здійснюється за рахунок держави, то видатки на забезпечення загальноосвітньої складової мають враховуватись у державному бюджеті.

На утримання професійно-технічних навчальних закладів у 2016 р. у місцевих бюджетах Тернопільської області затверджено 67,3 млн грн, або 36,5 % від потреби, в тому числі в обласному бюджеті – 47,2 млн грн, що забезпечує фінансування цих закладів протягом 5-6 місяців, міських бюджетах м. Тернополя – 18,2 млн грн (3 місяці) та м. Кременця – 1,9 млн грн (2 місяці). Для забезпечення фінансування професійно-технічних навчальних закладів області в 2016 р. додаткова потреба в коштах становить 123,5 млн грн.

4 лютого 2016 р. Верховна Рада України схвалила законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансування професійно-технічної освіти (№ 3831-2) та законопроект про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 р. щодо фінансування професійно-технічної освіти» [10].

Прийняті законодавчі акти визначають, що видатки на підготовку робітничих кадрів у професійно-технічних закладах, розташованих у містах обласного значення – обласних центрах, фінансуються з бюджетів цих міст, а на інших територіях – з відповідних обласних бюджетів. Окрім цього прийняті законопроекти передбачають надання субвенції з державного бюджету обласним бюджетам, бюджету м. Києва та бюджетам міст – обласних центрів на підтримку підготовки робітничих кадрів у професійно-технічних та інших навчальних закладах у обсязі 997,9 млн грн, передбачивши у складі загальнодержавних витрат Міністерства освіти і науки України за рахунок відповідного зменшення стабілізаційної дотації, передбаченої у складі загальнодержавних витрат Міністерства фінансів України. Таким чином міста обласного значення звільняються від обов'язку фінансувати заклади професійно-технічної освіти.

Варто наголосити, що I квартал поточного бюджетного року уже добігає кінця, однак питання

нестачі ресурсів на фінансування профтехосвіти і далі залишається невнормованим, що викликає хвилю протестів з боку освітян, студентів та експертів з питань бюджету.

Враховуючи зазначене, з метою уникнення краху системи професійно-технічної освіти необхідно невідкладно вжити заходів щодо модернізації мережі професійно-технічних навчальних закладів з урахуванням необхідності їх укрупнення та здійснення підготовки та перепідготовки робітничих кадрів відповідно до потреб регіону та ринку праці.

Кабінетом Міністрів України доручено [11] обласним державним адміністраціям за участю відповідних органів місцевого самоврядування розробити та затвердити плани заходів щодо забезпечення фінансування професійно-технічних навчальних закладів; разом з Міністерством освіти і науки України, іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади забезпечити подання до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України пропозицій щодо передачі з державної у комунальну власність відповідних професійно-технічних навчальних закладів; розробити регіональні плани розвитку професійно-технічної освіти на 2016–2018 рр. з урахуванням необхідності модернізації мережі професійно-технічних навчальних закладів, їх укрупнення, здійснення підготовки та перепідготовки робітничих кадрів відповідно до потреб регіону і погодити їх з Міністерством освіти і науки України. У разі відсутності необхідної кількості коштів на фінансування професійно-технічних навчальних закладів у містах обласного значення опрацювати питання спрямування бюджетам таких міст коштів обласного бюджету у вигляді міжбюджетних трансфертів, зокрема невикористаних станом на 1 січня 2016 р. залишків субвенції на 2015 р. на підготовку робітничих кадрів.

Водночас, Федерація профспілок України [12], опрацьовуючи питання обмеженої спроможності місцевих бюджетів у фінансуванні професійно-технічної освіти, звертає увагу на можливість запровадження нових підходів та ефективних зарубіжних практик фінансування: цільове нормативне фінансування (Франція), фінансування за результатами (Великобританія, США), пряме фінансування приватних осіб через освітні ваучери, гранти, позики тощо (Великобританія, Австрія, Бельгія, Франція), багаторівневе фінансування (США, Франція), дуальна система навчання, що поєднує державне фінансування із внесками роботодавців

(Німеччина, Данія), фінансування через різноманітні схеми оподаткування підприємств, прибуткову економічну діяльність закладів освіти (у більшості країн світу) тощо.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Передача відповідальності або компетенції без забезпечення відповідними фінансовими засобами для їхнього здійснення створює проблеми у процесі реформування бюджетної системи України.

Децентралізація у формі розподілу повноважень найбільш ефективна та успішна, коли умови їх передачі взаємно погоджуються, а не нав'язуються. Однак, труднощі, що виникають у місцевих бюджетах із фінансуванням бюджетної сфери (у тому числі професійно-технічної освіти) демонструють, що більшість реформ децентралізації ініціюється майже без попереднього вивчення ситуації та з мінімальним плануванням.

Реформа вимагає перекласти певну частку фінансової відповідальності за систему професійно-технічної освіти на регіональні або муніципальні органи влади. За умов наявних можливостей та потенціалу щодо мобілізації додаткових ресурсів на відповідному рівні бюджетної системи, обґрунтований обсяг такої відповідальності може бути стимулюючим для розвитку системи та якості надання послуг профтехосвіти, адже, витрачаючи власні кошти місцеві органи влади стають більш зацікавленими у раціональності та ефективності їх використання.

Враховуючи наведене, з метою забезпечення доступності та якості професійно-технічної освіти, задоволення потреб національної економіки у висококваліфікованих, конкурентоспроможних та професійно мобільних робітничих кадрах, слід невідкладно унормувати питання щодо розподілу видаткових повноважень для фінансування закладів професійно-технічної освіти на законодавчому рівні, а також здійснити комплекс заходів щодо забезпечення розвитку професійно-технічної освіти у регіонах, підготовки кадрів відповідно до потреб регіонального ринку праці.

Перспективним напрямом подальших досліджень є формування та комплексне обґрунтування нової моделі фінансового забезпечення ефективної системи професійно-технічної освіти в Україні шляхом оптимального співвідношення центральних та регіональних бюджетних ресурсів та розроблення науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів бюджетного управління освітньою системою держави.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Коверник Н.В. Напрямки удосконалення фінансування видатків на розвиток професійно-технічної освіти / Н.В. Коверник // Економічний аналіз. – 2015 рік. – Том 21, № 1. – С. 257–261;
2. Касьянов Г. Освітня система України 1990 – 2014: аналітичний огляд. / Благодійний фонд «Інститут розвитку освіти» – К.: ТАКСОН, 2015.– 52 с.
3. Котенко С.Л. Вплив державного фінансування на розвиток освіти в Україні / С.Л. Котенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 18. – С. 128–132.

4. Петренко Л.М. Модернізація управління професійною освітою у зарубіжних країнах: порівняльний аналіз/Л.М. Петренко // Педагогическая наука: история, теория, практика, тенденции развития. – 2009. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://intellect-invest.org.ua/rus/pedagog_editions_emagazine_pedagogical_science_arhiv_pn_n1_2009_st_22/
5. Головінов В. Аналіз практики застосування закону «Про професійно-технічну освіту» / В. Головінов // Інтернет-портал «Професійно-технічна освіта в Україні». – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://proftekhsivita.org.ua/uk/news/details/5348/>.
6. Відкритий лист робочої групи з реформування професійно-технічної освіти до Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України [Електронний ресурс].– Режим доступу: [http://proftekhsivita.org.ua/en/news/details/8018/\\$](http://proftekhsivita.org.ua/en/news/details/8018/$)
7. Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25.12.2015 р. № 928-VIII;
8. Слобожан О. Бюджет-2016. Тут похована децентралізація // Економічна правда. – 16 грудня 2015. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/12/16/572561/>.
9. Закон України «Про професійно-технічну освіту» від 10.02.1998р. № 103/98-ВР.
10. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» щодо фінансування професійно-технічної освіти від 29.01.2016 р. № 3830-3.
11. Доручення Кабінету Міністрів України від 15.01.2016р. № 432/1/1-16.
12. Офіційний веб-портал Федерації професійних спілок України [<http://www.fpsu.org.ua/>].

REFERENCES

1. Kovernyk N.V Areas of improvement funding allocations for the development of vocational education /N.V. Kovernyk // Economic Analysis. – 2015. – Volume 21, # 1. – P. 257-261.
2. Kasyanov G. educational system of Ukraine 1990-2014: Analytical Review. / Foundation «Institute of education» – K .: Tucson, 2015. – 52 p.
3. Kotenko S.L. The impact of public funding for education development in Ukraine / S.L. Kotenko // Investments: practice and experience. – 2015. – # 18. – P. 128-132.
4. Petrenko L.M. Upgrading management of professional education in foreign countries: a comparative analysis / L.M.Petrenko // Pedagogical Science: History, Theory, Practice, trends of development. – 2009. – # 1 [WWW resource]. – Available at: http://intellect-invest.org.ua/rus/pedagog_editions_e-magazine_pedagogical_science_arhiv_pn_n1_2009_st_22/.
5. Golovinov V. Analysis of application of the law «On Vocational education» / V. Golovinov // Internet portal «Vocational education of Ukraine» – 2014 [WWW resource]. – Available at: <http://proftekhsivita.org.ua/uk/news/details/5348/>;
6. Open letter to the working group on reforming vocational education to the President of Ukraine, Chairman of Verkhovna Rada of Ukraine, Prime Minister of Ukraine. – [WWW resource]. – Available at: <http://proftekhsivita.org.ua/en/news/details/8018/>;
7. Ukrainian Law «On the State Budget of Ukraine for 2016» of 25.12.2015 # 928-VIII;
8. Slobozhan A. Budget 2016. Here the decentralization is buried // Economic true – December 16, 2015. – [WWW resource]. – Available at: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/12/16/572561/>;
9. Ukrainian Law «On Vocational Education» of 10.02.1998 # 103/98-VR;
10. Draft Ukrainian Law «On Amendments to the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2016» for funding vocational education of 29.01.2016 3 # 830-3;
11. The order of the Cabinet Ministers of Ukraine of 15.01.2016 # 432/1 / 1-16;
12. Official Web Portal Federation of Trade Unions of Ukraine [<http://www.fpsu.org.ua/>].