

**З. М. Лободіна**

*к.е.н., доцент кафедри фінансів Тернопільського національного економічного  
університету*

### **Практика і проблематика фінансового забезпечення загальної освіти в умовах соціально-економічних трансформацій**

У статті проаналізовано порядок бюджетного фінансування освіти та загальної освіти, проведено моніторинг фінансового забезпечення галузі у розрізі бюджетів та виявлено основні проблеми. Обґрунтовано необхідність реформування фінансового забезпечення національної системи освіти в умовах соціально-економічних трансформацій.

В статье проанализирован порядок бюджетного финансирования образования и общего образования, проведен мониторинг финансового обеспечения отрасли в разрезе бюджетов, обнаружены основные проблемы. Обосновано необходимость реформирования финансового обеспечения национальной системы образования в условиях социально-экономических трансформаций.

In the article the order of the budgetary financing of education and universal education is analysed, monitoring of the financial providing of industry from state and local budgets is conducted, basic problems are founded out. Necessity of reformation of the financial providing of the national system of education in the conditions of socio-economic transformations is grounded.

**Постановка проблеми.** Освіта виступає стратегічною основою розвитку особистості, суспільства і держави, гарантом майбутнього для людства. Освіта – найбільш масштабна й людиномістка складова сучасного державного устрою, його політичної, соціально-економічної, культурної та наукової організації. Від її якості залежить відтворення й нарощування інтелектуального та духовного потенціалу суспільства, виховання громадянина, модернізація суспільних відносин. Удосконалення системи освіти є одним із заходів подолання кризових процесів, поліпшення життя людей, утвердження національних інтересів, зміцнення могутності й авторитету держави. Цим зумовлений зростаючий інтерес суспільства й держави до питань розвитку галузі освіти та визнання її загальнонаціональним пріоритетом.

Ефективна реалізація політики у сфері освіти, в тому числі і загальної, не можлива без формування відповідного фінансового підґрунтя, яке складають як бюджетні кошти, так і кошти юридичних та фізичних осіб. Необхідність вирішення проблем, пов'язаних з фінансовим забезпеченням освіти, зумовлена обмеженням бюджетним фінансуванням та вимагає розроблення нових підходів до впровадження альтернативних джерел фінансових ресурсів галузі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій з проблеми.** В Україні дослідженню теоретичних і практичних аспектів фінансового забезпечення освіти присвячені праці Т. Боголіб, С. Буковинського, О. Василика, В. Гейця, В. Глуценка, А. Даниленка, В. Кудряшова, В. Куценко, Е. Лібанової, І. Лютого, Н. Новікова, Т. Оболенської, К. Павлюк, Д. Полозенка, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін. Серед зарубіжних вчених цими питаннями займалися Г. Беккер, А. Вагнер, Дж. Вейзе, Є. Деннісов, П. Друкер, К. Ерроу, Дж. Кейнс, П. Самуельсон, А. Анчишкін, В. Єрошин, В. Жамін та ін.

Віддаючи належне проведеним дослідженням, потрібно звернути увагу на необхідність постійного розвитку наукових поглядів на проблеми фінансового забезпечення розвитку освіти, їх орієнтації на соціально-економічні трансформації у світі та, зокрема, Україні.

**Мета статті.** З огляду на вищесказане, у статті спробуємо проаналізувати порядок бюджетного фінансування освіти, провести моніторинг фінансового забезпечення галузі у розрізі бюджетів, виявити основні проблеми та обґрунтувати необхідність реформування діючої системи фінансового забезпечення зазначеної галузі в Україні.

**Викладення основного матеріалу.** Загальна освіта включає в себе дошкільну, загальну середню та позашкільну освіту.

Дошкільна освіта є первинною складовою системи освіти. Саме в період дошкільного виховання формуються моральні принципи та становлення особистості дитини. Право дитини на здобуття дошкільної освіти реалізується через діяльність дошкільних навчальних закладів.

Загальноосвітній навчальний заклад забезпечує реалізацію права громадян на загальну середню освіту, яка є обов'язковою основною складовою безперервної освіти. До загальноосвітніх навчальних закладів належать середні загальноосвітні школи, спеціалізовані школи (школи-інтернати), гімназії, ліцеї, колегіуми, загальноосвітні школи-інтернати, спеціальні загальноосвітні школи (школи-інтернати), загальноосвітні санаторні школи (школи-інтернати), школи соціальної реабілітації,

вечірні (змінні) школи.

Позашкільна освіта є складовою системи безперервної освіти і спрямована на розвиток здібностей та обдарувань дітей, задоволення їх інтересів, духовних запитів і потреб у професійному визначенні. Позашкільна освіта здійснюється переважно позашкільними навчальними закладами, до яких належать будинки, палаци, центри, станції дитячої, юнацької творчості, школи мистецтв, дитячо-юнацькі спортивні школи, студії, учнівські та студентські клуби, початкові спеціалізовані мистецькі навчальні заклади та інші.

Основним джерелом фінансування загальної освіти є бюджетні кошти. Додатковими джерелами фінансування є плата за надання додаткових освітніх послуг; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання; дотації з місцевих бюджетів; добровільні внески у грошовій та матеріальній формах; інші кошти.

Розподіл видатків на фінансування загальної освіти між державним та місцевими бюджетами регламентується статтями 87–91 Бюджетного кодексу України [2].

До видатків на загальну освіту, які здійснюються із Державного бюджету України, належать видатки на: загальну середню освіту (спеціалізовані школи (зокрема й школи-інтернати), засновані на державній формі власності, загальноосвітні школи соціальної реабілітації), позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Планування видатків Державного бюджету України на освіту передбачає розробку бюджетного запиту головного розпорядника бюджетних коштів галузі освіти (Міністерства освіти і науки України) та бюджетних програм (програмно-цільовий метод бюджетного планування). Зазначені документи складаються на основі державних цільових програм та визначених урядом прогнозних показників. Основними бюджетними програмами у галузі загальної освіти є такі як: „Методичне забезпечення діяльності навчальних закладів”, „Надання загальної та поглибленої освіти з фізики і математики, фізкультури і спорту загальноосвітніми спеціалізованими школами-інтернатами”, „Надання освіти у загальноосвітніх школах соціальної реабілітації”, „Надання позашкільної освіти дитячими позашкільними навчальними закладами та заходи з оздоровлення та відпочинку дітей”, „Видання, придбання, зберігання і доставка підручників і посібників для студентів вищих

навчальних закладів та учнів загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів ” та інші.

За рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів здійснюються видатки на загальну освіту, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, і включають видатки на загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації (спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного, розумового розвитку, санаторні школи-інтернати), загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені батьківського піклування, дитячих будинків, які фінансуються із районного бюджету, бюджету міста республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення, та дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей); інші державні освітні програми.

Із районних бюджетів, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення проводяться видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на:

- дошкільну освіту (у містах республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення);
- загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи-дитячі садки (для міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи;
- заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки (у разі, якщо не менше 70 відсотків кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків формується на території відповідного міста чи району), дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням;
- інші державні освітні програми.

До видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на дошкільну освіту, загальну середню освіту (школи-дитячі

садки). Видатки на позашкільну освіту також здійснюються із бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, але не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Планування видатків місцевих бюджетів на освіту здійснюється із використанням формульного підходу, суть якого полягає у розрахунку обсягу видатків на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них (зазначені коефіцієнти визначаються з розрахунку на одну дитину або учня).

Порядок розрахунку обсягу видатків на освіту бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету, бюджету міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районного бюджету, бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань визначений постановою Кабінету Міністрів України „Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин” від 12.09.2009 р. № 995.

Аналізуючи динаміку видатків зведеного бюджету України на освіту за період 2004–2008 рр., можна констатувати зростання обсягу фінансових ресурсів у 3,3 рази, які спрямовуються на потреби зазначеної галузі (табл. 1).

Таблиця 1

**Динаміка видатків бюджетів України на освіту у 2004–2008 рр. \***

Роки	Обсяг видатків				
	Зведений бюджет, тис. грн.	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
		всього, тис. грн.	частка у видатках зведеного бюджету на освіту, %	всього, тис. грн.	частка у видатках зведеного бюджету на освіту, %
2004	18333183,9	7199955,5	39,3	11133228,4	60,7
2005	26801750,5	9932784,6	37,1	16868965,9	62,9
2006	33785002,0	12122058,2	35,9	21662943,8	64,1
2007	44333576,2	15149678,8	34,2	29183897,4	65,8
2008	60959371,4	21554274,2	35,4	39405097,2	64,6

Основним джерелом фінансових ресурсів освіти залишалися кошти місцевих бюджетів, абсолютна величина яких щороку збільшувалася. Спостерігалася тенденція до зменшення частки коштів державного бюджету з 39,3% у 2004 р. до 35,4% у 2008 р. і зростання питомої ваги коштів місцевих бюджетів з 60,7% у 2004 р. до 64,6% у 2008 р. у структурі джерел фінансового забезпечення освіти. Таку

\* Розраховано автором на основі даних [7].

ситуацію можна пояснити децентралізацією управління галуззю освіти шляхом делегуванням повноважень держави щодо її організації та фінансування органам місцевого самоврядування. Зазначені дії схвалюються багатьма науковцями, економістами, які підтримують позицію щодо можливості отримання найвищої віддачі від вкладень коштів саме у загальну освіту. За оцінками експертів до 30% приросту ВВП країни отримують за рахунок витрат на початкову і середню освіту, і лише 8–15% приросту ВВП – від вищої освіти [8, 297].

Структура видатків зведеного бюджету України на освіту у 2004–2008 рр. відображена у табл. 2.

Таблиця 2

**Структура видатків зведеного бюджету України на освіту у 2004–2008 рр. \***

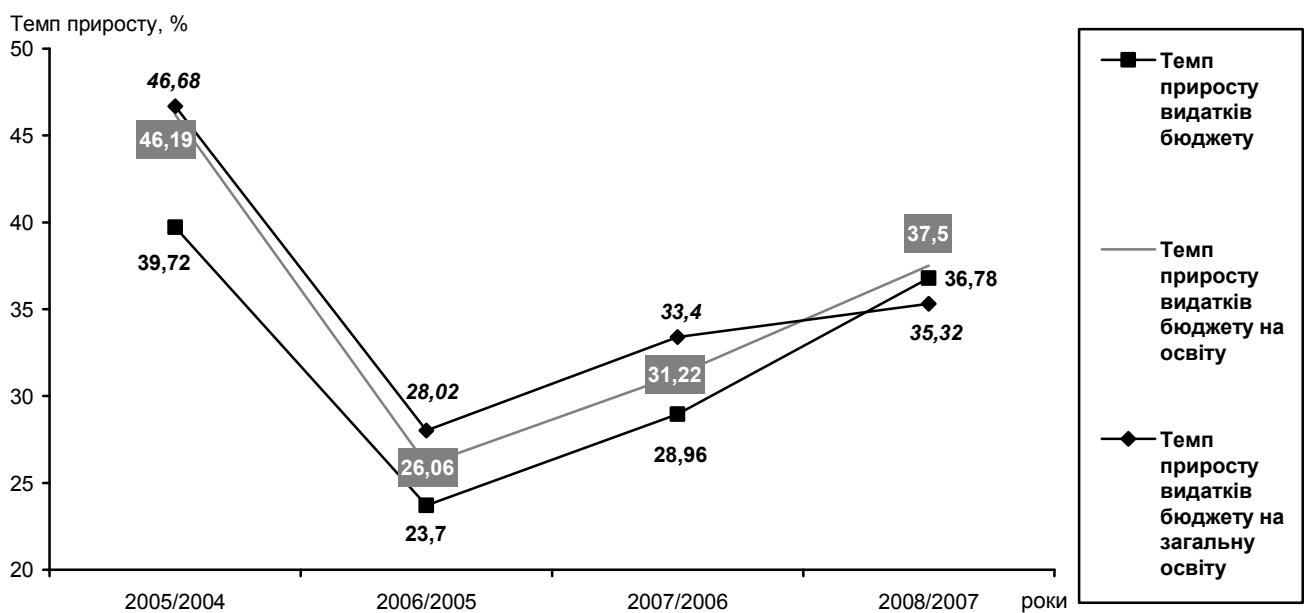
Показники	2004		2005		2006		2007		2008	
	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %	млн. грн.	пит. вага, %
1. Дошкільна освіта	2059,5	11,2	2940,7	11,0	3825,1	11,3	5257,7	11,9	7214,8	11,8
2. Загальна середня освіта	7517,4	41,0	11158,8	41,6	14229,2	42,1	18849,5	42,5	25409,3	41,7
3. Професійно-технічна освіта	1137,6	6,2	1749,9	6,5	2096,0	6,2	2676,4	6,0	3766,6	6,2
4. Вища освіта	5815,9	31,7	7934,1	29,6	9935,7	29,4	12827,8	28,9	18552,9	30,4
5. Післядипломна освіта	210,6	1,1	287,5	1,1	365,7	1,1	505,2	1,1	668,4	1,1
6. Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	766,4	4,2	1072,6	4,0	1369,7	4,1	1803,9	4,1	2439,1	4,0
7. Програми матеріального забезпечення навчальних закладів	258,3	1,4	259,8	1,0	166,1	0,5	180,2	0,4	186,2	0,3
8. Дослідження і розробки у сфері освіти	101,6	0,6	112,9	0,4	148,3	0,4	219,3	0,5	331,0	0,5
9. Інші заклади та заходи у сфері освіти	465,9	2,5	1285,5	4,8	1649,1	4,9	2013,5	4,5	2391,1	3,9
Разом видатків зведеного бюджету на освіту	18333,2	100	26801,8	100	33785,0	100	44333,6	100	60959,4	100

Дані табл. 2 свідчать, що упродовж 2004–2008 рр. на фінансування загальної освіти із зведеного бюджету України спрямовувалось від 10343,7 млн. грн. (56,4% від обсягу видатків на освіту) у 2004 р. до 35063,2 млн. грн. (54,6% від обсягу видатків на

\* Розраховано автором на основі даних [7].

освіту) у 2008 р. Найбільша частка бюджетних коштів спрямовувалась на фінансування загальної середньої освіти – 41,0–42,5%, дещо менша – на дошкільну освіту – 11,0–11,9% та найменша – на фінансування позашкільної освіти і заходів із позашкільної роботи з дітьми – 4,0–4,2%.

Упродовж аналізованого періоду темпи приросту видатків зведеного бюджету України, видатків зведеного бюджету на освіту, видатків зведеного бюджету на загальну освіту різко знизилися у 2006 р., проте починаючи з 2007 р. почали зростати (рис. 1). Як позитивне явище можна відмітити найвищі щорічні темпи зростання видатків на загальну освіту, проте у 2008 р. ситуація змінилася – темп приросту видатків на загальну освіту зменшився порівняно із темпом приросту видатків на освіту на 2,18% та темпом приросту видатків зведеного бюджету – на 1,46%.



**Рис. 1. Динаміка приросту видатків зведеного бюджету, видатків на освіту, видатків на загальну освіту в Україні у 2004–2008 рр., % \***

Незважаючи на збільшення обсягів видатків бюджетів на освіту і у відсотках до ВВП (з 5,3% у 2004 р. до 6,4% у 2008 р.), враховуючи обсяг ВВП на душу населення, дані показники залишаються в Україні нижчими порівняно з країнами-членами Європейського Союзу і не забезпечують потреби вітчизняної галузі освіти у фінансових ресурсах. Внаслідок цього погіршується якість освітніх послуг та зменшується їх доступність для малозабезпечених верств населення.

\* Розраховано автором на основі даних [7].

Задекларований у статті 61 Закону України „Про освіту” від 23.05.1991 р. №1060-XII обсяг фінансування галузі освіти на рівні, не меншому, ніж 10% національного доходу [3], не відповідає сучасним фінансовим можливостям держави. Законодавче закріплення чіткої ставки національного доходу для фінансування галузі освіти суперечить статті 95 Конституції України, згідно з якою видатки на загальноосвітні потреби, їх розмір та цільове спрямування визначаються виключно законом про державний бюджет, тобто враховуючи фінансові можливості держави на певний час щодо забезпечення безоплатності освіти як конституційної гарантії реалізації права населення на освіту.

Ми погоджуємося із М. Азаровим, Ф. Ярошенком, В. Гейцем, що фінансування галузей національної економіки в межах нормативу, котрий визначають як частку від національного доходу, не є повністю обґрунтованим, оскільки в сучасній економічній практиці для характеристики макроекономічних процесів використовують переважно показник валового внутрішнього продукту [9, 471].

Звертаючись до досвіду зарубіжних країн, можемо зауважити, що видатки на освіту відносно ВВП в окремих із них перебувають на дещо вищому рівні і мають тенденцію до зростання: Швеція – 8,3%, Данія – 8,1%, Фінляндія, Польща – 7,5%, Естонія – 7,2%, Франція – 6,8 % [10, 132; 11, 89].

Підсумовуючи вищевикладене, констатуємо, що основною проблемою галузі освіти є недостатній рівень фінансового забезпечення із одночасним нераціональним використанням фінансових ресурсів, які надходять у її розпорядження. Так, у Бюджетному кодексі України хоч і порушується проблема контролю за ефективним витрачанням бюджетних коштів, відповідальність учасників бюджетного процесу за бюджетні правопорушення настає у разі нецільового використання бюджетних коштів, порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань тощо. Тому нагальною проблемою є реформування організаційно-економічних засад галузі освіти шляхом оптимізації мережі освітніх закладів, пошуку додаткових джерел фінансування, розробки науково обґрунтованих норм і нормативів, які застосовуються у процесі бюджетного планування, підвищення ефективності використання обмежених коштів тощо.

**Висновки.** Освіта є невід'ємною складовою і визначальним фактором людського розвитку та відіграє важливу роль у формуванні інтелектуального, духовного, економічного потенціалів держави. Пріоритетне значення серед складових освіти має загальна освіта, яка включає дошкільну, загальну середню та позашкільну освіту.



Визначальним чинником забезпечення дітей доступними та високоякісними освітніми послугами і запорукою належного функціонування навчальних закладів є необхідний для надання таких послуг обсяг фінансових ресурсів. Проте, незважаючи на зростання обсягів фінансування освіти, ситуація в галузі суттєво не покращується. Наслідком цього є зниження якості освітніх послуг, обмеження доступу до них дітей із малозабезпечених сімей, неповна реалізація їхнього права на освіту. Отже, необхідність реформування управлінських та економічних засад вітчизняної системи освіти і зміни її відповідно до сучасних запитів суспільства не викликає сумнівів. Пріоритетне значення при цьому набуває формування багатоканальної системи фінансування галузі освіти.

### Література:

1. Конституція України : прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254/96 ВР (із змінами та доповненнями). – К. : Право, 1996. – 38 с.
2. Бюджетний кодекс України. Закон України від 21. 06. 2001 р. № 2542 – III (із змінами внесеними згідно ЗУ №1075-VI від 05.03.2009).
3. Закон України „Про освіту” від 23.05.1991 р. №1060-XII (із змінами внесеними згідно ЗУ №290-VI від 20.05.2008 р.).
4. Закон України „Про загальну середню освіту” від 13.05.1999 р. №651-XIV (із змінами внесеними згідно ЗУ №309-VI від 03.06.2008).
5. Закон України „Про позашкільну освіту” від 22.06.2000 р. №1841-III (із змінами внесеними згідно ЗУ №876-V від 05.04.2007 р.).
6. Закон України „Про дошкільну освіту” від 11.07.2001 р. №2628-III (із змінами внесеними згідно ЗУ №290-VI від 20.05.2008).
7. Фінансова звітність про виконання Державного, місцевих, зведеного бюджетів України за 2004–2008 рр., I півріччя 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: <http://budget.rada.gov.ua>.
8. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монограф. / К. В. Павлюк. – Київ : НДФІ, 2006. – 583 с.
9. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / редкол. : М. Я. Азаров (голова) [та ін.]. – К. : НДФІ, 2004.  
Т. 1: Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні. – 2004.
10. Боголіб, Т. М. Фінансування освіти за кордоном / Т.М. Боголіб // Фінанси України. – 2005. – N8. – С. 132–139.

11. Мельник А. Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві : монограф. / А. Ф. Мельник, О. В. Длугопольський. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – 240 с.