

УДК 332:378

Александрова Г. М.,
к. е. н., ст. викладач,
кафедра фінансів та банківської справи,
Донецький національний університет економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського, м. Кривий Ріг

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Стаття присвячена вивченню проблемних питань фінансування освіти на місцевому рівні в Україні. В роботі розглянуто види джерел та методи фінансування освіти на місцевому рівні. Охарактеризовано результативні показники, що використовуються при визначенні пріоритетності та ефективності бюджетних програм у сфері освіти. На основі даних щодо витрат на освіту на місцевому рівні виявлено проблеми фінансування. Визначено основні перешкоди на шляху розвитку освіти, а саме: зростання обсягів навчальних планів та тривалості освітньої діяльності, при цьому – скорочення надходжень фінансових ресурсів на фінансування освіти. Також проаналізовано основні напрямки реформування фінансування освіти та запропоновано шляхи удосконалення фінансового забезпечення освіти на місцевому рівні в Україні.

Ключові слова: видатки на освіту, обсяги фінансування освіти на місцевому рівні, результативні показники, якість навчання, фінансовий стан освіти, реформа освіти.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Александрова А. Н.

Статья посвящена изучению проблемных вопросов финансирования образования на местном уровне в Украине. В работе рассмотрены виды источников и методы финансирования образования на местном уровне. Охарактеризованы результативные показатели, которые используются при изучении приоритетности и эффективности бюджетных программ в сфере образования. На основе данных относительно расходов на образование на местном уровне выявлены основные проблемы финансирования. Определены основные препятствия на пути развития образования, такие как: увеличение объемов учебных планов и продолжительности образовательной деятельности, при этом – сокращение поступлений финансовых ресурсов на финансирование образования. Также проанализированы основные направления реформирования финансирования образования и предложены пути усовершенствования финансового обеспечения образования на местном уровне в Украине.

Ключевые слова: расходы на образование, объемы финансирования образования на местном уровне, результативные показатели, качество образования, финансовое состояние образования, реформа образования.

THE PROBLEMS OF FINANCING EDUCATION AT THE LOCAL LEVEL

Aleksandrova A.

The article is devoted to the study of problematic issues of education financing at the local level in Ukraine. The paper discusses the sources and methods of financing education at the local level. Characterized by performance indicators, which are used in studying the relevance and efficiency of budget programs in the field of education. Based on data on spending on education at the local level the basic problems of financing. Identified the main obstacles to the development of education such as: the growth of curricula and duration of the educational activity with a reduction of the financial resources for the financing of education. Also analyzed the main directions of reforming education funding and proposed ways to improve financial education at the local level in Ukraine.

Keywords: *expenditure on education, funding of education at the local level, performance indicators, quality of education, financial education, education reform.*

Постановка проблеми. Освіта – суспільне явище, яке впливає на всі сфери економічного життя суспільства та є вагомим елементом на шляху досягнення високих темпів економічного зростання і добробуту суспільства. Ця сфера займається формуванням знань і вмінь молодого покоління, його вихованням підготовки кадрів.

Розбудова сучасної української держави, орієнтованої на високі європейські стандарти, висуває особливі вимоги до діяльності системи освіти, оскільки виникає потреба у чималій кількості спеціалістів, здатних здійснювати технічне, економічне та організаційне керівництво. У зв'язку з цим не викликає сумнівів актуальність фінансування освіти в сучасних умовах. Аналіз значення освіти в сучасному житті та стан української системи освіти дозволяє зробити висновок про необхідність кардинальних змін в існуючій на нинішній момент системі освіти.

Нажаль, в умовах економічної кризи, фінансування освіти і науки в повномасштабному обсязі здається неможливим. Саме тому, проблема об'єктивного визначення обсягів фінансування залишається актуальною, оскільки на часі залишаються важливими питання проведення реформ у системі освіти, створення владою передумов для раціонального використання коштів державного бюджету і забезпечення якості підготовки спеціалістів на рівні вимог європейських стандартів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням цього питання займалися такі вітчизняні вчені, як: Бровко О. Н., Вахович І.М., Ілляшенко Т.О., Іщук Л.І., Радіонова Т.О., Пиріг С.О. [3; 6; 7] та інші. Разом з тим, проблеми достатності фінансування місцевих закладів освіти для нашої країни завжди є актуальними, а тим більше, при економічній кризі та запиті суспільства на більш якісні послуги освітніх закладів.

Метою статті є пошук сприятливих та економічно обґрунтованих умов для вирішення проблем фінансування освіти і науки в Україні на місцевому рівні в умовах економічної кризи.

Основні результати дослідження. По-перше, визначимо, які саме видатки на розвиток освіти йдуть з місцевих бюджетів.

Видатки, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів це видатки на:

- дошкільну освіту;
- загальну середню освіту (школи-дитячі садки).

До видатків, які здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського значення, Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на¹:

- дошкільну освіту;
- загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи-дитячі садки, 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 бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

– загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) 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, визначених у підпункті “в” пункту 2 статті 89 Бюджетного Кодексу, та дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей);

– заклади професійно-технічної освіти, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим і виконують державне замовлення;

– вищу освіту (вищі заклади освіти I, II, III та IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим та спільній власності територіальних громад);

– післядипломну освіту (інститути післядипломної освіти вчителів та центри і заходи з підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, постійно діючі курси (центри) підвищення кваліфікації працівників соціально-культурної сфери та агропромислового комплексу, що знаходяться у комунальній власності);

- інші державні освітні програми.

До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на позашкільну освіту.

Головними джерелами фінансування витрат на освіту на місцевому рівні є:

- кошти бюджетів;

¹ Автор проводить дослідження за період 2011-2013 рр.

- кошти юридичних і фізичних осіб, громадських організацій, фондів;
- спонсорські та добровільні внески і пожертвування;
- кошти галузей народного господарства, плата за додаткові освітні послуги та інші послуги, що надаються закладами освіти.

Фінансування освіти за рахунок вказаних джерел здійснюється наступними методами:

- кошторисне фінансування закладів освіти;
- бюджетне фінансування закладів освіти на основі показника вартості навчання одного учня (студента);

- індивідуальна оплата навчання за рахунок власних доходів, грошових коштів юридичних осіб;

- спеціальні кредити для здобуття освіти;
- отримання спонсорських і добровільних внесків та пожертвувань;
- отримання додаткових доходів від різноманітних послуг не освітнього характеру.

В теперішній час в Україні планування місцевих бюджетів здійснюється за допомогою програмно-цільового методу. Цей метод планування бюджету спрямовує бюджетні кошти відповідно до пріоритетів суспільного розвитку. З метою визначення пріоритетності та ефективності бюджетних програм у сфері освіти використовуються різні результативні показники.

Результативні показники характеризують кількісні та якісні результати виконання бюджетної програми, що підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і дають можливість оцінювати використання коштів на виконання бюджетної програми. Результативні показники бюджетної програми поділяються на такі групи:

а) показники затрат - визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми. У сфері освіти це: кількість навчальних закладів за категоріями, обсяги годин, навчального процесу, чисельність працівників навчального закладу та кількість учнів;

б) показники продукту - використовуються для оцінювання досягнення поставлених цілей (кількість користувачів товарами, роботами, послугами, виробленими у процесі виконання бюджетної програми). У сфері освіти це: чисельність випускників;

в) показники ефективності - визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконання робіт, надання послуг) до їх вартості в грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту). У сфері освіти це: вартість навчання одного учня, витрати на один навчальний заклад, кількість навчальних годин на одного вчителя;

г) показники якості – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг). У сфері освіти це: кількість випускників, які закінчили навчальний заклад з відзнакою, поліпшення рівня освіти (ступінь успішності).

Обсяг видатків на освіту визначається залежно від:

- загального обсягу ресурсів місцевих бюджетів на освіту;
- розрахункового нормативу видатків на одного учня;
- наведеного контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів.

Розмір витрат на утримання шкіл визначається кошторисом доходів і видатків. Вихідною базою для визначення розміру асигнувань за основними статтями кошторису

школи є кількість учнів і класів, яку відображають у кошторисі на дві дати: 1 січня та 1 вересня планового року. На основі цього розраховують кількість педагогічних ставок у школі за трьома показниками: кількість класів, кількість навчальних занять, норми навчального навантаження учителів на тиждень. Після цього розраховують витрати за економічними категоріями.

Фінансування середньої освіти в Україні здійснюється за рахунок коштів, які виділяються відповідно до нормативів нарахування на одного учня, але наявний дисбаланс між обсягом завдань, які визначаються державою перед освітою, та обсягами фінансового забезпечення цих завдань. З одного боку, тенденція до зростання обсягів навчального матеріалу і тривалості освітньої діяльності, а з іншого - наявне скорочення надходжень фінансових ресурсів на фінансування освіти. Аналіз показав, що коштів, які виділяються державою для надання освітніх послуг на кожну територію, не вистачає на покриття базових статей витрат: заробітну плату, нарахування на заробітну плату, плату за енергоносії. Дефіцит бюджетних коштів, які виділяються щороку на середню загальну освіту в містах України, за останні три роки становить у різних регіонах 10-20 %.

Розрахунковий показник обсягу видатків на освіту визначається залежно від загального обсягу ресурсів місцевих бюджетів на освіту, фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня та приведеного контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів станом на 5 вересня року, що передував поточному бюджетному періоду.

Фінансово-господарська діяльність загальноосвітньої школи-інтернату здійснюється на основі єдиного кошторису доходів і видатків, які за більшістю статей цього ж кошторису плануються так само, як і в загальноосвітній школі. Особливості полягають у штаті (передбачається вихователь, лікарі, працівники кухні) та у більших витратах на закупівлю меблів.

Сучасні умови економічно-політичної нестабільності негативно вплинули на розвиток системи освіти на всіх рівнях, у тому числі на місцевому: відбулось скорочення реальних доходів і зниження економічної активності користувачів освітніх послуг, зменшення реальних бюджетних надходжень і обмеження витрат відповідних навчальних закладів на розвиток освітньої, наукової, господарської діяльності, зниження стимулювання праці викладацького складу, що в майбутньому може призвести до неякісного викладання навчальних дисциплін, гальмування розвитку освітньої діяльності.

Незважаючи на збільшення бюджетних видатків на освіту (з 6,3% ВВП у 2009 р. до 6,6% у 2010 р.), ефективність їх використання була і залишається дуже низькою. Понад 70% цих коштів спрямовуються не на освітні потреби, а на зарплату та комунальні платежі. Разом з тим забезпеченість українських шкіл сучасними засобами навчання становить ледь третину від реальної потреби. Розподіл фінансових потоків між школами залежить від кількості учнів, що там навчаються, при цьому не враховуються інші важливі критерії: приміром, стан приміщень закладів освіти [4].

Розглянемо обсяги фінансування освіти з місцевих бюджетів України (табл. 1) і які саме зміни в обсягах фінансування виникли впродовж 2011-2013 років (табл. 2).

Таблиця 1. Рівень виконання плану місцевих бюджетів за статтями фінансування освіти у 2011-2013 рр.

Освіта	Виконання плану, %		
	2011	2012	2013
Дошкільна освіта	98,45	97,24	93,40
Загальна середня освіта	99,60	99,32	96,08
<i>Загальноосвітні навчальні заклади</i>	99,58	99,61	96,43
<i>Загальноосвітні спеціалізовані школи-інтернати</i>	97,65	0	0
<i>Загальноосвітні спеціальні навчальні заклади</i>	100,04	97,09	93,29
Професійно-технічна освіта	98,97	98,20	95,82
Вища освіта	100,11	102,52	94,09
<i>Вищі навчальні заклади I і II рівнів акредитації</i>	99,77	98,19	93,96
<i>Вищі навчальні заклади III і IV рівнів акредитації</i>	101,96	126,19	94,82
Післядипломна освіта	98,36	95,44	90,20
Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	98,58	97,61	95,14
Програми матеріального забезпечення навчальних закладів	181,25	124,08	84,36
Дослідження і розробки у сфері освіти	0,00	0,00	0,00
Інші заклади та заходи у сфері освіти	96,54	95,98	90,93
<i>Всього</i>	<i>99,18</i>	<i>98,71</i>	<i>95,17</i>

Джерело: [1]

Треба відзначити, що за розглянутий період обсяги фінансування освіти з місцевих бюджетів збільшуються. Але необхідно брати до уваги рівень інфляції, тобто підвищення цін на товари, підвищення рівня заробітної плати тощо. Тобто значного підвищення фінансування освіти не відбувається.

Щодо рівня планування видатків на освіту з місцевих бюджетів – він за розглянутий період погіршився. У 2011 році значна частина видатків була виконана з профіцитом, але у 2012-2013 рр. їх було виконано гірше, але у рамках допустимого (90-100 %).

У 2015 р. очікуються наступні зміни у фінансуванні освітніх закладів на місцевому рівні:

1. Закриття шкіл. Народні депутати скасували усі мораторії на закриття загальноосвітніх навчальних закладів, останній з яких приймали влітку 2014 р. Здебільшого це стосуватиметься сільських шкіл, адже тепер їх можна буде закрити рішенням місцевої влади без згоди загальних зборів територіальної громади чи референдуму, як було раніше. Також створення сільських шкіл тепер буде прив'язуватись до кількості учнів. Незмінною залишилась вимога наповнюваності – не менше 5 учнів у класі школи села та селища.

2. Харчування учнів. Батьки будуть доплачувати більше за харчування дітей у дитячих садочках: не менше 60 % у містах та не менше 40 % у селах. Раніше ці показники складали не більше 50 % та не більше 30 % відповідно. Харчування учнів у школах перекладається на місцеві бюджети або ж, фактично, на батьків учнів. Харчування учнів у початковій школі та професійно-технічних навчальних закладах залишається безкоштовним лише для сиріт, дітей-інвалідів, дітей, позбавлених батьківської опіки, та дітей з малозабезпечених родин.

Таблиця 2. Динаміка обсягів фінансування освіти за 2011-2013рр., грн.

Освіта	2011	2012	2013	2012 порівняно з 2011, грн.	2013 порівняно з 2012, грн.
Дошкільна освіта	11 756 440 683,41	14 559 975 663,73	15 590 086 112,13	2 803 534 980,32	1 030 110 448,40
Загальна середня освіта	34 998 049 307,40	42 261 506 768,27	44 012 238 232,25	7 263 457 460,87	1 750 731 463,98
Загальноосвітні навчальні заклади	30 833 529 337,49	37 601 341 662,82	39 304 514 555,14	6 767 812 325,33	1 703 172 892,32
Загальноосвітні спеціалізовані школи-інтернати	450 781 516,59	0,00	0,00	-450 781 516,59	0,00
Загальноосвітні спеціальні навчальні заклади	3 713 738 453,32	4 660 165 105,45	4 707 723 677,11	946 426 652,13	47 558 571,66
Професійно-технічна освіта	4 267 619 038,76	4 803 998 013,66	4 941 531 631,14	536 378 974,90	137 533 617,48
Вища освіта	2 414 148 810,29	2 904 925 700,71	2 967 204 954,41	490 776 890,42	62 279 253,70
Вищі навчальні заклади I і II рівнів акредитації	2 027 170 873,01	2 352 315 637,44	2 501 238 620,99	325 144 764,43	148 922 983,55
Вищі навчальні заклади III і IV рівнів акредитації	386 977 937,28	552 610 063,27	465 966 333,42	165 632 125,99	-86 643 729,85
Післядипломна освіта	318 997 676,34	373 981 293,10	376 928 472,92	54 983 616,76	2 947 179,82
Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	3 373 161 360,15	4 251 351 741,35	4 506 723 901,53	878 190 381,20	255 372 160,18
Програми матеріального забезпечення навчальних закладів	1 164 145,14	774 520,54	1 511 551,95	-389 624,60	737 031,41
Дослідження і розробки у сфері освіти	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Інші заклади та заходи у сфері освіти	1 891 227 138,47	2 161 199 664,35	2 199 398 690,68	269 972 525,88	38 199 026,33
Всього	59 020 808 159,96	71 317 713 365,71	74 595 623 547,01	12 296 905 205,75	3 277 910 181,30

Джерело: [1]

3. Пільговий проїзд. З 1 червня 2015 року гарантія безкоштовного проїзду для дошкільнят, учнів та вчителів у сільській місцевості зникає, натомість органи місцевої влади, якщо будуть кошти, можуть забезпечувати пільговий проїзд для учнів, студентів та педагогів до місця навчання. Урізання пільгового проїзду не поширюється на дітей-інвалідів, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, учнів із малозабезпечених сімей та осіб, які їх супроводжують.

4. Безкоштовні підручники. Безплатне забезпечення підручниками у школі гарантується лише для сиріт, дітей-інвалідів, дітей, позбавлених батьківської опіки, та дітей з малозабезпечених родин.

5. Нові субвенції. Зміни до Бюджетного кодексу запровадили нові типи субвенції – на підготовку робітничих кадрів та освітню субвенцію. Освітня субвенція формується з метою фінансування шкіл та передається з Державного бюджету до обласних, районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення (а також Києва) та бюджетів об'єднаних територіальних громад. Субвенція на підготовку робітничих кадрів надається обласним бюджетам та Києву для фінансування державного замовлення саме на кваліфікованих робітників. Обидві субвенції можуть спрямовуватися на оптимізацію шкільної мережі.

Розподіл освітньої субвенції мусить відбуватись за формулою, яку розробить Міністерство фінансів та затвердить уряд. Формулу для субвенції на підготовку робітничих кадрів розробляє МОН. Перша повинна враховувати кількість учнів у школах різної місцевості, наповнюваність класів та коефіцієнти для різних типів шкіл. Друга - кількість учнів у ПТНЗ (зважаючи на пільговиків), теж із відповідною поправкою на різні місцевості. Обидва порядки мають бути затверджені до кінця січня 2015 року.

Власне, розробка формули в такий термін може виявитись проблематичною, адже на сьогоднішній день не існує актуальної інформації про згадані параметри. Іншою проблемою може стати відсутність будь-яких гарантійних норм, які визначали би не розподіл, а саме загальний обсяг субвенцій.

Обидві субвенції передбачатимуть 1% резерву, щоб протягом року перекривати закладені прорахунку. Якщо ж гроші до кінця року будуть використані не повністю, то залишок місцевий бюджет зможе використати в наступному році на оновлення матеріально-технічної бази шкіл та професійно-технічної навчальних закладів.

На 2015 рік бюджет передбачає 43,7 млрд. грн. для освітньої субвенції та 5,8 млрд. грн. для субвенції на підготовку робітничих кадрів.

6. Перерозподіл видатків між бюджетами різного рівня. Починаючи з 2016 року фінансування початкової середньої освіти (а дошкільної освіти з 2015 року) не буде здійснюватися з бюджетів сіл, селищ та міст районного значення, натомість вони будуть віднесені на рівень вище - до районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення та бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Підготовка кваліфікованих робітників, окрім професійно-технічних навчальних закладів соціальної реабілітації, не буде фінансуватись безпосередньо з видатків Державного бюджету. Внаслідок змін до ст. 87-90 Бюджетного кодексу ця стаття фінансуватиметься з видатків обласних бюджетів та через відповідну субвенцію.

У свою чергу, з 2017 року підготовка молодших бакалаврів та бакалаврів у коледжах буде фінансуватись лише з районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення (таких 178), бюджетів об'єднаних територіальних громад, а також обласних бюджетів.

З огляду на те, що субвенція на підготовку робітничих кадрів не охоплює підготовку молодших спеціалістів, з 2017 року тягар фінансування їхнього навчання, а також навчання молодших бакалаврів (за умови успішного ліцензування) та бакалаврів у коледжах, ляже на місцеві бюджети.

На 2015 рік у загальному фонді Міносвіти ще закладено 3,8 млрд. грн. на підготовку кадрів закладами I та II рівнів акредитації.

Ще однією новацією з 2017 року стане можливість підготовки кадрів від молодших бакалаврів і до докторів наук за рахунок обласних бюджетів не лише у комунальних, але й у державних вишах.

Також зміни до Бюджетного кодексу передбачають, що уряд до кінця січня 2015 року мусить забезпечити передачу державних ПТНЗ та ВНЗ I і II рівнів акредитації до комунальної власності з умовою заборони відчужувати їхнє майно до прийняття Закону «Про професійну освіту». У свою чергу, Закон «Про державний бюджет України на 2015 рік» передає 65 училищ, 15 коледжів та 3 технікуми на фінансування з місцевих бюджетів [1].

Одним з пріоритетів Концепції розвитку освіти є забезпечення рівного доступу до якісної освіти усім громадянам України і перетворенню освіти в соціальний ліфт.

Для досягнення цієї мети пропонується ввести механізми заохочення сімей з низьким соціально-економічним положенням до участі їх дітей в дошкільній освіті і пристосування системи до потреб сімей.

Також пропонують законодавчо легалізувати сімейну і індивідуальну освіту, спростити і чітко регламентувати процедури навчання в екстернаті, змінити принципи фінансування малокомплектних шкіл шляхом ваучеризації шкільної освіти. Також передбачається введення школоцентричного (school-based) менеджменту, перенесення "центру тяжіння" в процесі ухвалення рішень на операційний рівень (рівень школи).

Призначення директорів шкіл повинне відбуватися на конкурсній основі по 5-річному контракту, а повноваження атестації педагогічних працівників мають бути передані в загальноосвітнім учбовим закладам.

У даній розробці передбачається змінити підхід до фінансування учбових закладів від принципу змісту учбових закладів (фінансування стін) до принципу формування їх бюджетів, виходячи з чисельності контингенту і стандарту вартості навчання одного учня, студента (гроші йдуть за дитиною). Введення економічного стимулювання якісної освітньої діяльності. Також внесення змін до Бюджетного кодексу відносно школи як розпорядника засобів. Серед пропозицій відмічається необхідність збільшення питомої ваги витрат на середню освіту до середньоєвропейських [7].

Ситуація, що склалася в Україні щодо фінансування системи освіти, оцінюється як катастрофічна. Відбувається руйнація існуючих закладів, а натомість не відбувається заміни начебто непотрібних вищих закладів освіти та шкіл на ті, що реально необхідні територіям. Поряд із цим обсяг коштів, які мають спрямовуватися з бюджетів, зменшується.

Проблема нашої держави полягає в тому, що саме на державному рівні відсутнє розуміння життєвої необхідності в конкурентоспроможній системі освіти. У світі прийнято вважати: суспільство не завжди розуміє необхідність розвитку освіти, тому державі за допомогою різноманітних стимулюючих норм доводиться підводити громадян до думки про необхідність отримання освіти високого рівня, а не зменшувати видатки на освіту.

Світова практика не знає випадків стабілізації витрат за допомогою засобів, спрямованих на економію коштів. Можна досягти тимчасового зменшення витрат, але наслідком буде втрата досягнутого рівня розвитку системи освіти країни. Розвинені держави планують щорічне збільшення витрат на системи освіти (в абсолютних одиницях).

Такий стан речей є не тільки несправедливим по відношенню до місцевих органів влади, які не мають достатньо ресурсів аби виконувати делеговані їм функції. Він є також аморальним по відношенню до населення, якому обіцяють освітні послуги, але обсяг цих послуг, а також розмір доплати, необхідної для того, щоб дитина могла отримати належну освіту, зі споживачами заздалегідь не обговорюють. Більшість доплат батьків - це «добровільна пожертва» на ремонт школи, класу, або «плата за репетиторство» - стягують неофіційно, тому ці витрати не можна врахувати наперед. В результаті немає відкритої конкуренції між школами та іншими освітніми закладами які пропонують платні послуги, отже немає і можливості порівнювати, робити вибір між ними.

Освітня не можуть сподіватися на нормальні умови праці і належну винагороду за свою діяльність. Усі розуміють, що оскільки грошей не вистачає навіть на найнеобхідніше, освітні заклади і вчителі та викладачі мають право йти на різні хитрощі. Але доти, доки процес додаткового фінансування закладів освіти не буде прозорим, доки місцева влада, батьки не будуть відкрито допомагати таким закладам, а школи, у свою чергу, не будуть публічно звітувати, така тіньова активність буде спрямована не так на користь навчальному процесу, громаді, як на вирішення власних економічних проблем.

Але що робити, якщо коштів все одно не вистачає? Незалежні дослідження, свідчать, що батьки платять за «репетиторство» 40-50 млн. грн., «на допомогу школам» та інші потреби – 350-400 млн. грн.

За таких обставин у наданні послуг з освіти відбувається прихована диференціація як в межах одного закладу, так і між навчальними закладами - за майновим станом споживачів освіти. З'являються престижні школи, поліпшені умови навчання в яких формують коштом батьків. Добір батьків з вищими доходами у такі школи здійснюється через особливу систему тестування дітей: для успішної здачі тестових завдань батькам слід оплатити підготовчі заняття, або внести «добровільну пожертву» у фонд закладу. Підкреслюємо, що мова йде не про приватні заклади освіти, а про ті, які утримують за рахунок державних коштів. У приватних закладах батьки погодилися платити за освітні послуги і підписали контракт.

Недолік цього засобу полягає у тому, що бідні родини мають менше, або зовсім не мають можливості доплачувати за навчання своїх дітей, тому менші доходи означають зменшення можливостей щодо якісного навчання дітей з бідних родин. Якщо є фонди доплати вчителям, то, відповідно, є різниця між якістю надання освіти. Негативним є не різниця в розмірах заробітної плати вчителів, викладачів різної кваліфікації, а непрозорість критеріїв такої нерівності для споживачів. При подальшій диференціації платоспроможності

батьків збільшуватиметься кількість дітей із малозабезпечених родин, батьки яких не можуть сподіватися на надання своїм дітям якісної освіти не через відсутність у дітей здібностей, а у першу чергу через неспроможність батьків доплачувати за освіту. Таким чином, державна освіта посилюватиме і без того зростаючу соціальну нерівність.

Спроби вийти із ситуації за рахунок роботи з дефіцитним бюджетом можуть бути двох типів. Перше - це намагання пристосуватися до обмежених можливостей шляхом скорочення видатків, збільшення класів, зменшення кількості вчителів. Але такий підхід не є популярним з огляду на прагнення директорів освітніх закладів зберегти колективи і заохочувати і без того низькооплачуваних вчителів та викладачів. Критерій ефективності і якості навчального процесу може бути вагомим чинником для прийняття фінансових рішень лише за умов прозорості бюджетного процесу.

Друге – це спроби використовувати статтю «видатки на енергію та енергоносії» для витрат з інших статей. За рахунок цієї статті освітні заклади збільшували свої загальні видатки, тому що розмір витрат з інших статей не можна було міняти. Внаслідок цього держава змушена була виділяти субвенції місту для покриття боргів в оплаті енергії та енергоносіїв, накопичених освітніми закладами. Отже, на цю статтю списували інші видатки закладів.

Застереження щодо цього методу наступні. У адміністрації районів і закладів освіти не так багато можливостей, щоб значно покращити ситуацію за рахунок більш раціональної організації навчального процесу. В умовах дефіциту ресурсів адміністрації важко звільняти вчителів, пояснюючи це необхідністю приведення у відповідність співвідношення кількості учнів на одного вчителя і зменшення програмних годин. При дефіцитному бюджеті першим, хто страждає, є вчитель, а аргументи щодо якості й ефективності навчання здаються теорією, відходять на другий план.

Оскільки наперед всім учасникам освітнього процесу (крім батьків і самих учнів) відомо, що заявлені, декларовані обсяги фінансування не виконуються, відповідальність за фінансове забезпечення освіти залишається розмитою, не визначеною. Адміністратори на місцях сподіваються на свої особисті стосунки з керівництвом і намагаються добитися особливих умов фінансування для свого закладу або району.

При цьому не тільки знижується фінансова дисципліна і зникають стимули для заощадження на всіх рівнях – міста, району, закладу освіти. Також широко використовується роздування дефіциту для більш «обґрунтованої» позиції на переговорах на всіх рівнях управління для хоча би часткового покриття цього дефіциту. Така практика в умовах непрозорості бюджетного процесу є досить поширеною, особливо, якщо врахувати, що радянський стиль управління базувався саме на такому способі взаємодії з керівництвом.

Через розгалужену мережу навчальних закладів вплив фінансового стану освіти на кожну родину, кожного члена суспільства стає надзвичайно сильним. Якщо зберегти залежність освіти від центру, то навіть за умов відсутності належного фінансування, а може і завдяки цьому, вона виступає «приводним ременем» у використанні так званого «адміністративного ресурсу» в процесі боротьби за владу в пострадянських умовах недосконалої демократичних інституцій.

Так, наприклад, ручний спосіб розподілу ресурсів дозволяє використовувати освіту в період проведення виборчих кампаній для маніпуляції процесом волевиявлення громадян і директивно, методами підкупу, шантажу або примусу впливати на результати виборів.

В умовах чинної системи консолідованого Державного бюджету органи місцевого самоврядування в Україні контролюють 6-10 % надходжень до свого бюджету, тому можливості міст та районів компенсувати дефіцит державного фінансування за рахунок власних коштів є обмеженими. Окремі місцеві громади, особливо тих міст, які мають значні надходження в бюджет за рахунок місцевих податків і зборів, намагаються допомагати своїм закладам освіти. За даними незалежних досліджень, місцеві бюджети великих міст «доплачують» за освіту, покриваючи від 8 до 17 % її поточних витрат.

Проблема тут полягає у відсутності єдиних правил щодо частки місцевих бюджетів, які міста або райони зобов'язані виділяти на освіту з власних доходів. Це означає, що міста, які прагнуть компенсувати брак уваги до освіти з боку держави, змушені урізати свої комунальні послуги та згорти інвестиційні програми.

Крім того, далеко не всі місцеві громади перебувають у таких фінансово-економічних умовах, які дозволяють їм надавати фінансову допомогу освіті. В сільських районах часто немає такої можливості з огляду на надзвичайно низьку фінансову спроможність цих суб'єктів самоврядування. А відтак найбільш припущеною в плані фінансування залишається сільська школа і дошкільні заклади.

Як відомо, регіони, які переживають більші фінансові обмеження, схильні переносити на родини більше витрат за освіту, ніж ті, що не так обмежені фінансово. В сільській місцевості потреба в доплаті батьків більша. Але у той же час спроможність батьків платити за освіту своїх дітей менша, ніж у місті, де дитячі садки краще забезпечені. В результаті значна кількість малозабезпечених родин у сільських районах не можуть вносити плати, їхні діти залишаються вдома. Як свідчать експерти, діти бідних батьків, що не відвідували дошкільні навчальні заклади, гірше адаптуються до навчання у школі, мають менше шансів отримати якісну освіту у майбутньому.

Допомога від бізнесу має дві форми. Перша - це участь у ролі постачальника для державних потреб на вигідних для себе і для школи умовах. Друге - це одноразові пожертви, внески, які мають характер доброчинності.

Відомі випадки, коли постачання продуктів харчування для інтернатів для дітей з особливими потребами майже повністю беруть на себе громадські організації, які отримують від цього або сподіваються отримати переваги для своєї діяльності. Аналогічні способи співпраці між школами і приватними організаціями третього сектора, що можуть виступати постачальниками для освітніх закладів, мають поширену на заході практику. Але в умовах браку державних коштів така участь бізнесу в ролі постачальника для потреб держави має дещо інше забарвлення і свою специфіку.

Часто підприємства і фінансові структури висловлюють готовність легально надавати фінансову допомогу освіті, але перешкодою на цьому шляху виступають непрозорість бюджетного процесу як на рівні окремих навчальних закладів, так і на рівні району, міста.

Але як результат прихованого (напівлегального або напівтіньового) постачання, яке відбувається в умовах дефіцитного бюджету без реальних грошових розрахунків, існує ризик зростання вартості такого постачання для бюджету внаслідок непрозорості цього процесу і

відсутності конкурентного середовища. У той же час запровадження обов'язкової процедури тендеру не вирішує проблем, якщо реальних грошей у бюджеті для такого вибору постачальника і створення конкурентного середовища немає.

В Україні оподаткування організацій, діяльність яких не спрямована на отримання прибутку, мало чим відрізняється від оподаткування звичайних приватних підприємств. Громадським організаціям чи благодійним фондам важко вступати у контрактні відносини з навчальними закладами, оскільки вони не можуть наймати працівників для виконання професійних завдань.

Якщо з боку бізнесмена здійснюється благодійна пожертва з розрахунку на моральне визнання цього вчинку суспільством, він має бути переконаний у правильному використанні своїх внесків. Інакше, у разі виявлених пізніше зловживань, добродійник не тільки не отримає очікуваного морального визнання свого вчинку з боку суспільства, а навпаки, він може стати в очах громадян співучасником злочину, що негативно позначиться на бізнесі добродійця.

Висновок. Отже, система освіти на місцевому рівні, як і її фінансування, потребують значного реформування, а також зміни систем надходження та використання коштів.

Замість створення рівних умов доступу до освіти за рахунок бюджетного вирівнювання, наявна непослідовність у державній політиці поглиблює нерівність і обмежує шанси менш забезпечених родин надати своїм дітям якісну освіту. Через непрозорість механізмів залучення батьківських коштів створюється напружена ситуація всередині батьківських колективів закладів освіти. Діти батьків, які активно фінансують заклад з власних джерел, отримують привілеї у навчанні.

Неефективним є розподіл коштів у бюджеті та не відбуваються бажані зміни у використанні нових джерел фінансування даної галузі.

Все ж подолання кризи у фінансуванні навчальних закладів значно полегшиться у разі створення сприятливої законодавчої атмосфери, яка б допомагала системі освіти не лише виживати, а й розвиватись. Так, перспективи має залучення приватних інвесторів, бізнесу до фінансування освіти. У цьому напрямку необхідно удосконалення податкових умов, спеціальних програм кредитування тощо. Але поки що відсутні законодавчі умови, які б дозволили будувати стратегію виходу із ситуації, що склалася.

1. *Бюджет освіти та науки 2015: що прийняли депутати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/news/45310/>*

2. *Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>*

3. *Ілляшенко Т. О. Проблеми та перспективи фінансування освіти і науки в Україні в умовах економічної кризи / Т. О. Ілляшенко, Т. О. Радіонова // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 1.*

4. *Якимчук Т. В. Проблеми фінансування загальноосвітніх шкіл та напрями їх вирішення [Електронний ресурс] / Т. В. Якимчук, В. Б. Завацька. – Режим доступу: <http://наука.kushnir.mk.ua/?p=31770>*

5. *Луковенко Ю. Проблеми фінансування шкільної освіти. Від фікції до прозорості / Ю. Луковенко, А. Коpecь // Український регіональний вісник. – 2001. – № 27.*

6. Вахович І. М. Стан і проблеми вищої освіти в Україні / І. М. Вахович, Л. І. Іщук, С. О. Пиріг // *Актуальні проблеми економіки*. – 2014. – № 1.
7. Бровко О. Н. Особливості кредитування освітянських послуг в умовах ринкової економіки України / О. Н. Бровко // *Актуальні проблеми економіки*. – 2010. – № 5(23).
8. Державна казначейська служба України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>
9. Міністерство освіти і науки України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua>.