

**Олексюк Н. В.,**

заступник директора Департаменту

Міністерства фінансів України

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

Потреби національного відродження в умовах трансформації економіки вимагають розбудови системи освіти, її докорінного реформування. Все-зростаюча роль освітньої сфери потребує всестороннього дослідження тенденцій її розвитку та закономірностей функціонування на сучасному етапі.

Освіта є стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету й конкурентоспроможності держави на міжнародній арені.

Функціонування системи освіти залежить, в основному, від розвитку її матеріально-технічної бази, головне функціональне призначення якої полягає у створенні розгалуженої інфраструктури навчальних закладів, забезпеченні умов для відтворення та вдосконалення робочої сили, підготовці висококваліфікованих кадрів для різних галузей господарства. Якість освіти також перебуває у залежності від фінансування.

Тобто навчальний заклад повинен бути конкурентоспроможним як завдяки реалізації своєї соціальної ролі, так і за рахунок ефективної фінансово-господарської діяльності. Особливо це важливо в умовах сучасного фінансування навчальних закладів.

Фінансові ресурси, що знаходяться у розпорядженні держави і господарюючого суб'єкта, а також система їх формування, розподілу і використання є засобом розв'язання багатьох проблем. Дослідження механізму фінансового забезпечення освіти дає можливість визначити пріоритети тих, хто виділяє кошти, та їх споживачів. За соціально-економічним змістом видатки на освіту є частиною вартості робочої сили та безпосередньо зумовлені необхідністю її відтворення. У зв'язку з цим питання про роль освіти в підвищенні темпів розвитку економіки дедалі більше привертає увагу представників економічної думки.

Проблеми теорії та практики фінансового забезпечення освіти, науки та соціально-культурної сфери досліджували українські економісти: Й. М. Бескид, Т. М. Боголіб, Є. М. Бойко, О. Д. Василик, Т. М. Гребнева, П. М. Коваль, К. В. Павлюк, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій та ін.

Серед західних економістів, які вивчали питання теорії та практики фінансування освіти, можна назвати Н. Барра, Г. Беккера, Ч. Бексона, М. Боумена, Б. Джонстоуна, П. Друкера, Дж. Е. Стігліца, Т. Шульца та ін.

Наукові здобутки цих вчених є значним внеском у теорію, методологію та організацію фінансового забезпечення освіти. Проте питання вдосконалення фінансового забезпечення функціонування навчальних закладів не були остаточно розв'язані, що стримує впровадження економічних механізмів виходу системи освіти з кризового стану.

Витрати на освіту, на формування нового типу виробника, який має достатній рівень загальної та спеціальної підготовки, сьогодні розглядається як одна з форм інвестицій, що приносить прибуток і фінансується частково за рахунок держави.

У зв'язку з цим багато економістів ставили перед собою завдання визначити, яким чином забезпечити більш справедливий розподіл найбільш важливих благ, в першу чергу тих, що формують саму людину, наприклад, освіту. Безумовно, вирішити цю проблему шляхом введення загальної платності неможливо. Але певні зміни у співвідношенні платності та безоплатності освіти можуть мати позитивні результати. Досить часто висловлюється думка про встановлення гарантованого мінімуму соціальних послуг, котрі повинні надаватися населенню безкоштовно. Така позиція активно підтримувалася А. Е. Аганбегяном, іншими економістами та соціологами. Все, що споживається понад даний мінімум, повинно бути платним. На наш погляд, така ідея на сучасному етапі розвитку країни найбільш прийнятна з позиції принципу справедливості та розподілу соціальних благ. Але в цьому випадку необхідно правильно підійти до визначення необхідного мінімуму.

Метою запропонованої статті є розкриття сутності механізму фінансового забезпечення освіти та розробка рекомендацій щодо його вдосконалення.

В економічній літературі поняття “фінансове забезпечення”, “фінансування” використовуються дуже широко і нерідко у різних значеннях. Тому єдиної думки щодо їх визначення та змісту не існує.

Зокрема, “Фінансовий словник-довідник” трактує: “Фінансування – забезпечення необхідними фінансовими ресурсами витрат на здійснення або розвиток чого-небудь, наприклад, проекту, технічного переозброєння, плану заходів, комплексної програми, бюджету та бюджетних витрат тощо”<sup>1</sup>.

Окремо слід розглянути тлумачення “фінансування бюджетне” і “бюджетне асигнування”. Найбільш поширеними в економічній і фінансовій науковій літературі є визначення, що застосовуються так, як вони сформульовані в нормативних документах. Наприклад, “фінансування бюджетне – надання в безповоротному порядку коштів із державного бюджету підприємствам, установам, організаціям, бюджетам нижчого рівня для повного або часткового покриття їхніх витрат”<sup>2</sup>.

Згідно з визначенням Бюджетного кодексу, бюджетне асигнування – повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Фінансовий словник-довідник* / М. Я. Дем'яненко, Ю. А. Лузан, П. Т. Каблук та ін. – Х.: ІАЕ УААН, 2003. – 554 с.

<sup>2</sup> *Там само*.

<sup>3</sup> *Бюджетний кодекс України* від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – Ст. 2.

Стосовно фінансування закладів освіти, то в науковій літературі зустрічаються різні визначення. Наприклад, під фінансовим забезпеченням підготовки кадрів розуміють сукупність економічних форм та методів, що виникають у процесі створення, розподілу, перерозподілу та використання фонду фінансових ресурсів, який формується за рахунок бюджетних джерел та інших надходжень і спрямовується на утримання і розвиток освітніх закладів, що здійснюють підготовку кадрів.

Узагальнивши визначення поняття “фінансове забезпечення”, пропонується фінансовим забезпеченням освіти вважати покриття фінансовими ресурсами витрат на здійснення науково-дослідних робіт, надання освітніх послуг і на відтворення основного капіталу.

Суть дії фінансового забезпечення полягає у виділенні певного обсягу фінансових ресурсів на розв’язання окремих завдань фінансової політики. При цьому слід розрізняти як забезпечувальну, так і регулятивну його дію. Забезпечувальна дія проявляється у встановленні джерел фінансування навчальних закладів, проектів, робіт, заходів тощо. Досить умовно це можна охарактеризувати як пасивний вплив фінансового забезпечення, тобто покриття повсякденних потреб. Регулятивна дія характеризує активний вплив фінансового забезпечення на розв’язання конкретних завдань і проблем. При цьому вплив здійснюється як через виділення достатніх коштів, так і через конкретну форму фінансового забезпечення.

Фінансове регулювання здійснюється у двох напрямках. Суть першого полягає в тому, що за допомогою фінансових інструментів встановлюються певні пропорції розподілу доходів юридичних і фізичних осіб, які впливають на їх забезпеченість фінансовими ресурсами.

Другий напрям фінансового регулювання, встановлюючи певні пропорції розподілу, вибудовує відповідну систему економічних інтересів. Таким чином, можна стимулювати одних суб’єктів (чи певні сфери діяльності) й стримувати інших.

Фінансово-господарська діяльність навчальних закладів та установ освіти здійснюється відповідно до Законів України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про вищу освіту”, “Про наукову і науково-технічну діяльність” та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність навчальних закладів у цій сфері.

Основними джерелами фінансового забезпечення освіти є:

- кошти державного та місцевих бюджетів;
- кошти юридичних і фізичних осіб, громадських організацій та фондів, у тому числі спонсорські, благодійні внески і пожертвування;
- кошти від надання навчальними закладами та установами додаткових освітніх та інших послуг;
- гранти;
- кредити на розвиток навчальних закладів усіх рівнів та здобуття освіти;
- кошти від здійснення навчальними закладами економічної діяльності, регламентованої державою;
- інші кошти.

Формування джерел фінансування поточних і капітальних витрат може здійснюватися двома методами: безповоротним (метод фінансування) і поворотним (метод кредитування).

Безповоротний метод фінансування передбачає надання установам освіти фінансових ресурсів на поточні та капітальні витрати у порядку прямого їх виділення та без наступного повернення. У такому порядку використовуються бюджетні асигнування, власні надходження бюджетних установ, залучені кошти інвесторів.

Надання фінансових ресурсів у порядку прямого фінансування поточних і капітальних витрат на науку та освіту здійснюються на основі таких принципів: планово-цільового характеру використання; надання коштів у міру фактичного виконання обсягів поточних і капітальних робіт; безповоротного характеру наданих ресурсів і контролю за їх цільовим використанням.

Поворотний метод забезпечення функціонування закладів науки та освіти передбачає надання їм кредитів у тимчасове користування на суворо визначений термін, за плату, на умовах повернення і цільового використання. Кредитування вищих навчальних закладів і науково-дослідних установ повинно відповідати умовам переходу до ринку. Воно має стимулювати ці організації до підвищення ефективності використання позикових ресурсів.

Держава повинна забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі не менше десяти відсотків національного доходу, а також валютні асигнування на основну діяльність<sup>4</sup>. Однак дані таблиці вказують на те, що традиційних державних джерел фінансування в освітній сфері недостатньо для того, щоб здійснювати фінансування задекларованого рівня витрат на освіту.

Негативної оцінки заслуговує незначна частка ВВП, що перерозподіляється через бюджетну систему України та спрямовується на фінансове забезпечення освітньої галузі (таблиця). На середньострокову перспективу планується збільшити частку витрат у ВВП на фінансування освіти з 5,27 % у 2005 р. до 5,6 % у 2007 р.<sup>5</sup>

Головним інвестором освіти на сьогодні є держава, а також юридичні та фізичні особи. Диверсифікація джерел фінансування зазначеної сфери розширила доступ громадян до освіти, зменшила навантаження на державний бюджет, сприяла забезпеченню освіти фінансовими, матеріальними, людськими ресурсами. Джерелом фінансового забезпечення вищої освіти України є кошти, які сплачуються урядами іноземних держав, іноземними юридичними та фізичними особами за підготовку фахівців.

У сучасних економічних умовах, коли обсягів бюджетного фінансування недостатньо для ефективної діяльності державного навчального закладу,

---

<sup>4</sup> Закон України "Про освіту" від 23.05.91 № 1060-ХІІ. — [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

<sup>5</sup> Постанова Кабінету Міністрів України "Прогнозні показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на 2005–2007 роки" від 09.09.2003 № 1427.

Таблиця

Видатки зведеного бюджету на розвиток освіти в Україні

Показник	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВВП, млн грн	102 593	130 442	170 070	204 190	225 810	267 344	345 113	424 741
Зведений бюджет, млн грн	31 196	34 820,9	48 148,6	55 528,0	60 318,9	75 792,5	102 538,4	113 074,2
Видатки на освіту, млн грн	4564,2	4719,5	7085,5	9557,1	12 269	14 978	18342,6	22 167,2
у % до ВВП	4,45	3,62	4,17	4,68	5,43	5,60	5,32	5,27
у % до зведеного бюджету	14,63	13,55	14,72	17,21	20,34	19,76	17,89	19,60
в т. ч. на вищу освіту, млн грн	967,58	846,37	2118,97	2828,5	3904,7	4312,9	5424,3	4665,4
у % до ВВП	0,94	0,65	1,25	1,39	1,73	1,61	1,57	1,10
у % до зведеного бюджету	3,10	2,43	4,40	5,09	6,47	5,69	5,29	4,13
у % до видатків на освіту	21,20	17,93	29,91	29,59	31,83	28,79	29,57	29,60

Джерело: за даними Міністерства фінансів України та Державного комітету статистики.

він фактично здійснює підприємницьку діяльність, яку можна віднести до виробничого підприємництва. Ознаками виробничого підприємництва є: визначення номенклатури товару, послуг; виявлення потреби у товарах і послугах; оформлення договору з покупцем товарів, послуг; здійснення самого виробництва товарів і послуг; залучення до своєї діяльності сторонніх організацій і осіб, якщо окремі роботи неможливо виконати власними силами<sup>6</sup>.

Розглянемо всі ці ознаки на прикладі державного навчального закладу: навчальний заклад визначає потреби регіону у спеціалістах і подає заяву на ліцензування відповідного виду освітніх послуг; при наданні послуг навчальний заклад обов'язково підписує договір з покупцем послуг; навчальний заклад може залучати спеціалістів для виконання окремих послуг. Тобто державний навчальний заклад здійснює підприємницьку діяльність з ознаками виробничого підприємництва. Підприємницька діяльність державного навчального закладу регламентується відповідними нормативними документами.

Державний навчальний заклад може надавати послуги у сферах: освітньої діяльності, міжнародного співробітництва, охорони здоров'я та дошкільного виховання, фізичної культури та спорту, туризму та екскурсії, побутових послуг, транспортних послуг, житлово-комунальних послуг, інші послуги<sup>7</sup>. Відповідальність за організацію та якість послуг, що надаються, а також за обґрунтованість розміру оплати несуть керівники закладів освіти.

На наш погляд, переважна частина послуг навчальних закладів державного сектору, як і раніше, має бути, в основному, безкоштовною. Повністю повинні звільнитися від оплати послуги, що надаються в межах обов'язкового суспільно необхідного мінімуму. Послуги зверх цього мінімуму, тобто середньої освіти для всіх, що надаються навчальними закладами споживачам згідно з їх вибором, повинні оплачуватися (повністю або частково) самими споживачами. Але вони можуть надаватися не лише за рахунок власних коштів споживачів, а й за рахунок спеціально створених для цього фондів (страхових фондів, підприємств тощо). Таким чином, послуги, що надаються зверх обов'язкового мінімуму, для конкретного споживача можуть залишатися безкоштовними.

Оскільки послуги освіти, які надаються вищими навчальними закладами, виходять за межі обов'язкових, то вони, навіть з позиції соціальної справедливості, повинні хоча б частково оплачуватися споживачем.

При кризовому стані бюджетної системи України держава не змогла відновити попередні масштаби ресурсного забезпечення сфери освіти. Отже, в ситуації, що склалася, виникає питання стабілізації бюджетного фінансування на основі підходу, який базується на використанні мінімальних со-

---

<sup>6</sup> Салига С. Я., Яришко О. В. Управління вищими навчальними закладами: Монографія / Під ред. проф. С. Я. Салиги. – Запоріжжя: ЗЦНТЕІ, 2005. – 194 с.

<sup>7</sup> Перелік платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.97 № 38. – [www.zakupivli.com](http://www.zakupivli.com).

ціальних стандартів, що дають змогу встановити нижню межу обов'язкових обсягів фінансування<sup>8</sup>.

При цьому фінансові нормативи повинні відображати ступінь пріоритетності виділення ресурсів на розвиток окремих галузей, в тому числі освіти (про пріоритетність може свідчити частка витрат на освіту у ВВП, у національному доході або у витратній частині бюджету). Вони також можуть виступати як нормативи мінімально необхідного фінансового забезпечення освіти. Крім того, ці фінансові нормативи повинні відображати суспільно необхідні витрати обмежених ресурсів на виробництво одиниці суспільних благ, у тому числі й освітніх послуг (нормативи вартості підготовки одного студента).

На основі нормативу витрат на підготовку одного студента (учня) і встановленого контингенту тих, що навчаються, визначаються необхідні обсяги бюджетного фінансування. Простота розрахунку витрат на освіту (норматив помножити на кількість учнів і студентів) дає можливість побачити її реальну потребу в бюджетних ресурсах на будь-якому рівні державного управління освітою.

Визначення реальних потреб освіти в бюджетних коштах при фінансуванні на основі нормативів стає дедалі важливішим, оскільки створює нормативну основу для забезпечення державних гарантій прав громадян на доступність та безплатність професійної освіти на конкурсній основі та у співвідношенні з суспільно необхідною потребою у кваліфікованих кадрах, а також дає змогу оцінити, яку частину фінансових ресурсів необхідно отримати за рахунок джерел власних та інших надходжень.

Покращання організації освітньої діяльності передбачає ефективне поєднання наявних можливостей для її здійснення (матеріальна база, технічні засоби навчання, методичне і навчальне забезпечення) та організаційних форм роботи (планування, аналіз, прийняття рішень, організація виконання).

Аналізуючи нововведення, спрямовані на розширення джерел фінансування, які впроваджувалися в системі освіти або використовувалися окремими навчальними закладами, експерти Консорціуму науковців вищої освіти і Європейського ЮНЕСКО з вищої освіти дійшли висновку, що змішане фінансування є більш ефективним, ніж суто державне або виключно приватне.

Для забезпечення розвитку системи освіти в Україні повинна бути створена прозора система розподілу бюджетних коштів на фінансування, контроль за їх використанням. Отже, доцільно запропонувати такі шляхи вирішення зазначених проблем:

- З метою збереження і розвитку інтелектуального потенціалу України, практичної відмови від принципу “залишкового” фінансування вищої освіти забезпечити неухильне виконання ст. 61 Закону України “Про освіту”, що передбачає фінансування сфери освіти в розмірі не нижче 10 % ВВП.

---

<sup>8</sup> Пирого С., Пирого І. Джерела фінансування освіти // Економіка України. — 1997. — № 2. — С. 16–24.

- Запровадити модель фінансування вищої школи, яка повинна передбачати заміну попереднього затратного механізму виділення коштів з державного бюджету на цільовий, тобто такий, який би враховував не лише витрати освітнього закладу на підготовку одного студента, а й характер конкретних програм навчання, наукових досліджень, актуальність та якість яких визначаються на конкурсній основі, та включав у вартість підготовки бакалавра, магістра (за умови дворівневої системи підготовки) частку накопичення, яка може бути використана на розвиток матеріально-технічної бази, стимулювання працівників тощо.
- Розробити та запровадити на законодавчому рівні прозорий механізм фінансування навчальних закладів за принципом виділення коштів з розрахунку на навчання одного студента (учня).
- Впровадити багатоканальну систему фінансування навчальних закладів, зокрема, через залучення спонсорських коштів, грантів тощо.
- Ухвалити Закон України “Про соціальне кредитування”, в якому передбачити: соціальний кредит (таким вважати кредит на здобуття освіти за пільговою ставкою терміном не менш ніж на 10 років), державні гарантії виданих кредитів, інститут поручителів та ін.
- З метою впровадження державної цільової допомоги викладачам, студентам вищих навчальних закладів ухвалити Закон України “Про впровадження цільових бонусів для системи освіти”. У ньому передбачити порядок надання іменних бонусів викладачам, студентам з малозабезпечених сімей та сиротам на певну суму для придбання комп’ютера, передплати фахових періодичних видань тощо.
- Перспективною формою фінансування підготовки кваліфікованих кадрів закладами вищої освіти вважається участь у ній приватних підприємств та комерційних структур. Це позитивно не лише з точки зору збільшення фінансування освіти, а й тому, що участь підприємства, яка може здійснюватися у різних формах, так чи інакше сприяє орієнтації навчання на конкретні вимоги виробництва щодо підготовки фахівців. Розвиток такої форми взаємовідносин дає змогу врахувати конкретні вимоги цього підприємства, забезпечить замовнику можливість впливати на рівень і зміст професійної підготовки, формувати замовлення на спеціалістів, оцінювати рівень підготовки молодих спеціалістів.

Система освіти України потребує подальшого вдосконалення та реформування. Реального поліпшення її стану можна досягти лише на засадах комплексного підходу до вирішення проблем фінансового, соціального та іншого характеру.