

АНАЛІЗ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ І НАУКИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Західна О.Р., Трохимчук Д.В.

Львівський національний університет імені Івана Франка

Розглядається питання стану фінансування галузі освіти в контексті чинного законодавства України про освіту. Визначено можливі шляхи вдосконалення існуючої системи фінансування системи освіти України. Проаналізовано зміни видатків державного бюджету на освіту 2015-2018 рр. Обґрунтовано необхідність підвищення ефективності управління видатками на освіту державного бюджету України. Розглянуто основні проблеми фінансування освіти та напрями її оптимізації.

Ключові слова: державна політика в галузі освіти, бюджетне фінансування галузі освіти, пріоритетність освіти, бюджет освіти і науки.

Постановка проблеми. Ефективність діяльності будь-якої системи, в тому числі й освіти, певною мірою залежить від обсягів фінансування. Державні ресурси залишаються на сучасному етапі основною формою фінансування освіти і спрямовуються в цю галузь, як правило, через державний та місцеві бюджети. Бюджетне фінансування галузі освіти стає дедалі актуальнішим. У суспільстві з'являється чітке усвідомлення того, що освіта – це сфера здійснення соціально-економічних інвестицій, надзвичайно важливих для забезпечення сталого розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню питань бюджетного фінансування системи освіти приділяли увагу вітчизняні науковці: А. Вельчко, І. Жилияєва, І. Калько, В. Затуренської, М. Дарманського, І. Каленюк, Н. Шумар, А. Бордо та Є. Жовтяка тощо, а також російських учених М. Андїєва, Г. Балихіна, Є. Куркіна, Б. Лівшица, А. Селюкова, О. Смоліна. Проте на сьогодні потребують глибокого дослідження теоретичні засади ефективного розподілу фінансових ресурсів на освіту. Недостатньо врахований зарубіжний досвід реформування системи фінансування освіти.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дане питання потребує подальшого дослідження через вплив об'єктивних факторів на фінансування освіти в Україні в останні роки, а саме: частоті зміни законодавства з питань освіти, недосконалого механізму планування фінансування видатків на освіту тощо.

Мета статті. Метою дослідження є визначення тенденцій фінансування освіти з державного бюджету України та їх зміни протягом останніх років з метою формування засад для впровадження напрямів удосконалення видаткової політики на освіту та науку. А також аналіз стану фінансування галузі освіти відповідно до чинного законодавства про освіту.

Виклад основного матеріалу. Освіта і наука у ХХІ столітті є стратегічним ресурсом держави, найголовнішим чинником підвищення якості людського капіталу, генерації нових ідей, запорукою побудови інноваційної та конкурентоспроможної економіки.

Освіта, насамперед загальна середня освіта, наукова і науково-технічна сфери є питаннями та складовою національної безпеки держави.

За останні роки структура витрат Державного бюджету України має наступний вигляд: на першому місці – видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, потім видатки на народне господарство, обслуговування зовнішнього боргу, оборону, ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи і лише за цими витратами іде стаття видатків на фінансування системи освіти.

Об'єктивна необхідність бюджетного фінансування освіти зумовлена ще й тим, що діяльність галузі вимагає певної стабільності фінансового забезпечення, що вже закріплено законодавством України. Взагалі пріоритетність освіти в політиці держави чітко підкреслено в Законі України «Про освіту»: «Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства» [1, ст. 4, ч. 1].

Чинне законодавство України є вагомим підґрунтям для того, щоб видатки на фінансування системи освіти з бюджетів усіх рівнів були значно вищими. Насамперед Конституція України проголошує обов'язковість загальної середньої освіти; держава забезпечує розвиток дошкільної, повної загальної середньої освіти, професійно-технічної освіти, вищої освіти і післядипломної освіти різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам [2, с. 22-23].

Таким чином, держава визнає, що забезпечення права на освіту – турбота держави, право на освіту – не привілей для окремих матеріально забезпечених прошарків суспільства, освіта доступна для кожного громадянина держави. А щоб право на освіту не перетворилося на право-декларацию, вкрай важливо, щоб державні гарантії постійно підкріплювалися гідним державним фінансуванням галузі освіти.

Закон України «Про освіту», який посідає особливе місце в системі законодавства галузі, є сполучною ланкою між Конституцією України та іншим масивом освітняського законодавства. Законодавство про освіту закріплює такі положення: «Фінансування державних закладів освіти та установ, організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування. Держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому десяти відсотків національного доходу» [1, с. 48].

У законах, які регулюють відносини у структурних підрозділах освіти, – «Про професійно-технічну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про дошкільну освіту», «Про вищу освіту» – основними джерелами фінансового забезпечення визнані кошти державного та місцевих бюджетів (відповідно, ст. 50, 43, 26, 37).

На сьогодні стан фінансування освіти і науки є критичним. Потребують особливої підтримки освіта у сільській місцевості, навчання дітей з особливими потребами, постала необхідність докорінної зміни і оновлення матеріальної бази, комп'ютеризації навчальних закладів, упровадження інформаційних технологій, забезпечення сучасних підходів до підготовки і підвищення кваліфікації педагогічних кадрів.

Доктрина передбачає реалізацію важливого завдання – визначення фінансування освіти як пріоритетного напрямку державних видатків, ставити за мету досягнення таких обсягів фінансування освіти і науки, які б задовольняли потреби суспільства і особистості в якісній освіті [3, с. 280].

У сучасному світі освіта, наука та інновації відіграють дедалі більшу роль у розвитку держави і суспільства, забезпеченні потреб та підвищенні якості життя людей. Стратегічні плани та проекти на перспективу, що розробляються більшістю країн – світових лідерів, спираються на знання та здобутки науки, дають змогу зазирнути у майбутнє, скоригувати сучасний вектор розвитку країни, розподілити її ресурси на забезпечення максимального ефекту в реалізації визначених цілей.

Діяльність у сферах освіти і науки регулюється Конституцією і законами України. Загальні принципи державної політики у цих сферах визначені законами України «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту».

Згідно із Законом України «Про освіту» держава має забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в обсязі не менше 10% національного доходу. Законом також визначено додаткові джерела фінансування освіти: кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів; плата за надання додаткових освітніх послуг; кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані навчальним закладом на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання; дотації з місцевих бюджетів; дивіденди від цінних паперів.

Упродовж останніх років Україна витрачає на освіту з бюджетів різних рівнів, включно із спеціальними фондами, що наповнюються платежами юридичних та фізичних осіб, приблизно 5,3% ВВП. Обсяг видатків на освіту з Державного бюджету України не перевищує 3% ВВП. Структура видатків зведеного бюджету України на освіту за освітніми рівнями у 2015 році характеризувалася такими показниками: дошкільна освіта – 16,5 відсотка, загальна середня освіта – 42,6 відсотка, професійно-технічна

освіта – 5,4 відсотка, вища освіта – 27,6 відсотка, позашкільна освіта – 4,3 відсотка, післядипломна освіта – 0,8 відсотка [4].

Видатки на освіту у 2015 році за видами бюджетів розподілялися таким чином: 26,6 відсотка – державний бюджет, 73,4 відсотка – місцеві бюджети. Процеси бюджетної децентралізації, розпочаті 2015 року, зумовили тенденцію до зменшення питомої ваги видатків на освіту в державному бюджеті і відповідне збільшення у видатках місцевих бюджетів за всіма освітніми рівнями. При цьому у рахунок видатків на освіту зараховуються й інші видатки, зокрема видатки соціального спрямування (соціальні та академічні стипендії, видатки на харчування тощо), що в підсумку штучно завищує обсяг видатків на освітні потреби [4].

Отже, за відсутності належного правового забезпечення у 2015 році розпочаті процеси бюджетної децентралізації, спрямовані на зменшення питомої ваги видатків на освіту з державного бюджету України та збільшення видатків з місцевих бюджетів, що негативно позначилося на фінансовому забезпеченні освітньої сфери.

У 2016 році бюджетна забезпеченість одного учня в Україні становила 9,3-10 тис. гривень, або 350-400 доларів США, тоді як у Європейському Союзі цей показник становить 6,8 тис. євро. Витрати на одного студента в Україні складають 1000-1300 доларів США, тоді як у Сполучених Штатах Америки і Канаді – 28-30 тис. доларів США, у Великій Британії і Франції – 16-18 тис. доларів США [5].

Рівень оплати праці працівників закладів освіти в Україні є значно нижчим ніж у державах – членах Європейського Співтовариства та інших державах. Так, посадовий оклад доктора наук, професора у 2016 році в Україні становив 134 долари США, тоді як у Чехії – 1800 доларів США, у Польщі – 2800 доларів США, а в Китаї – 3100 доларів США. Такого низького рівня заробітної плати науково-педагогічних працівників немає в жодній країні світу [5].

Запроваджені останніми роками зміни у підходах до фінансування загальної середньої освіти шляхом надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам не забезпечують у повному обсязі потреб загальноосвітніх навчальних закладів, створення належних умов для здобуття учнями якісної загальної середньої освіти незалежно від місця їх проживання та кількості учнів у школі.

Потребує скасування заборона фінансування за рахунок освітньої субвенції загальноосвітніх навчальних закладів з чисельністю менше 25 учнів, запровадження якої призвело до вивільнення близько 4 тис. вчителів, закриття понад 150 малокомплектних шкіл та загальноосвітніх навчальних закладів з малою чисельністю. За відсутності належної законодавчої бази гострою проблемою залишається здійснення процесів оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів шляхом утворення опорних шкіл та філій, об'єднання малокомплектних шкіл, зміни їх типу та ступеня, особливо в сільській місцевості.

Дані фінансування освіти і науки України з державного бюджету можна побачити на рис. 1. Можна прослідкувати тенденцію до зростання видатків з бюджету на Міністерство освіти та науки

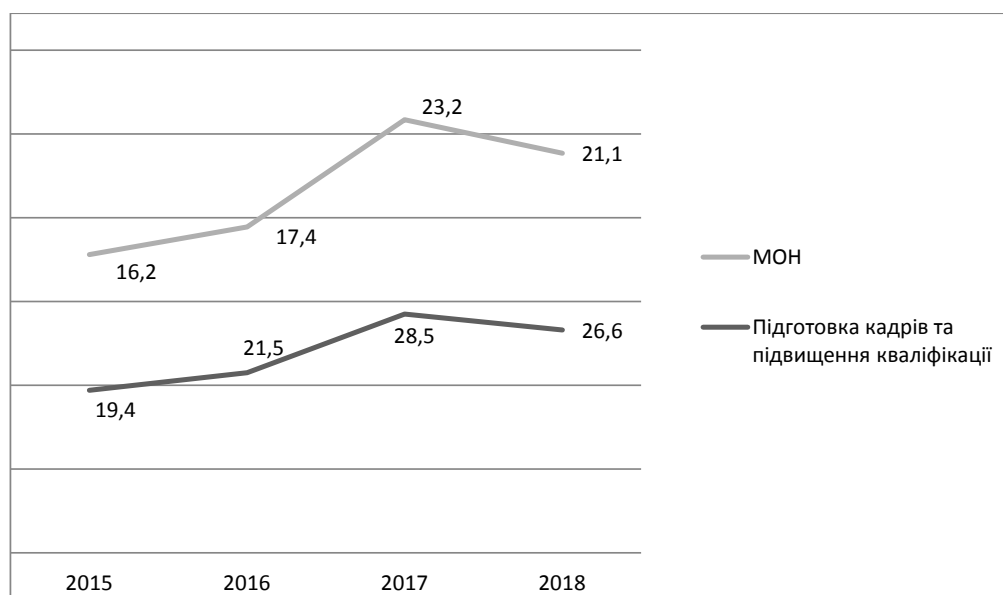


Рис. 1. Бюджет освіти і науки України у 2015-2018 рр.

Джерело: розроблено автором за даними [6]

України а також підготовку кадрів та підвищення кваліфікації протягом 2015-2017 років. На 2018 рік теж передбачається ріст цих видатків у зв'язку з підвищенням посадових окладів вчителям.

Актуальними залишаються питання фінансового забезпечення функціонування загальноосвітніх навчальних закладів, зокрема зміцнення матеріально-технічної бази, вчасного забезпечення підручниками, здійснення організованого підвозу учнів до місць навчання, розгортання повноцінного інклюзивного навчання.

Видатки на професійно-технічну освіту у загальному обсязі видатків на освітню галузь у 2015-2017 роках скоротилися з 5,2 відсотка до 4,4 відсотка, що негативно позначилося на кількості та якості підготовки робітничих кадрів. За цей період кількість прийнятих до закладів професійно-технічної освіти зменшилася майже у 2,4 рази – з 270129 учнів у 2010 році до 113000 учнів у 2016 році [7].

На початок 2016-2017 навчального року 57 професійно-технічних навчальних закладів мали заборгованість з виплати заробітної плати на суму 25,24 млн гривень та стипендій на суму 15,91 млн гривень [7].

У системі вищої освіти через відсутність базового фінансування наукових досліджень, сучасного наукового і навчально-лабораторного обладнання, новітніх інформаційно-комунікаційних технологій навчання, неналагодження ефективної співпраці з роботодавцями, низький рівень оплати праці професорсько-викладацького складу не забезпечується належна якість підготовки конкурентоспроможних фахівців і проведення наукових досліджень.

Державним бюджетом України не передбачаються кошти на виконання норми Закону України «Про вищу освіту» щодо обов'язковості підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників.

Назріла потреба розробити ефективну систему фінансування освіти, спрямовану на забезпечення належної якості підготовки фахівців, яка передбачатиме:

- створення прозорого ринку надання освітніх послуг;
- залучення значних додаткових фінансових інструментів, у тому числі кредитних ресурсів, під гарантії держави;
- перехід від ідеології дотацій до ідеології інвестування в освіту;
- стимулювання постійної мотивації учнів та студентів до якісного навчання;
- залучення коштів банківського сектору до пільгового студентського кредитування.

Згідно із законодавством держава застосовує фінансові, кредитні та податкові інструменти для ефективної діяльності вітчизняної науки та досягнення у 2025 році її фінансування з усіх джерел на рівні 3% ВВП. При цьому у 2020 році рівень фінансування науки з державного бюджету має становити 1,7% ВВП [7].

Вагоме збільшення видатків на науку розвиненими країнами світу забезпечує на 80-90 відсотків зростання їхнього ВВП. Натомість, в Україні за роки незалежності наукоємність ВВП скоротилася у чотири рази і у 2015 році становила 0,6 відсотка, з урахуванням високого рівня тінізації української економіки реальний показник не перевищує 0,4 відсотка ВВП. Світова тенденція полягає у неухильному зростанні наукоємності ВВП, загальноосвітнє значення цього показника збільшилося з 2,1 відсотка у 2000 році до 2,4 відсотка у 2014 році, а в Республіці Корея, наприклад, – з 2,3 відсотка до 4,3 відсотка. Україна має чи не найнижчі показники витрат на одного науковця не лише серед європейських держав, а й серед африканських, які лише починають науково-технологічний розвиток і ще не накопичили науковий потенціал такого рівня, як в Україні [7].

Втім, видатки Державного бюджету України на наукові дослідження у 2015 році не перевищували 0,25 відсотка ВВП, а у 2016 році взагалі скоротилися до рівня нижче 0,2 відсотка ВВП. При цьому видатки на наукові дослідження з місцевих бюджетів не здійснюються, а кількість за-

мовлень на наукові розробки від підприємств (спеціальний фонд бюджету) є мізерною.

В Україні практично відсутнє конкурсне фінансування наукових досліджень, передбачене Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність». Порушуються принципи базового і конкурсного фінансування наукових досліджень, в Україні переважно здійснюється базове фінансування. Конкурсне фінансування, у тому числі грантове, формується з метою задоволення потреб економіки держави та її виробництва в рамках реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки. В Україні таке фінансування не перевищує 3% загального обсягу коштів, що спрямовуються на науку, тоді як у світі, навпаки більша частина фінансування сфери науки здійснюється за рахунок конкурсного фінансування у рамках виконання пріоритетних програм.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» не визначено відсоток ВВП, що спрямовується на наукову і науково-технічну діяльність.

Серед видатків на освіту найбільшу частку становлять витрати на: вищу – 91,3%; дошкільну – 0,5; загальну середню – 0,9; професійно-технічну – 0,6; післядипломну – 2%. Варто підкреслити, що професійно-технічна освіта має надзвичайно малу частку, тож її необхідно збіль-

шити. Але зауважимо, що 2016 р. на підготовку робітничих кадрів було передбачено субвенцію місцевим бюджетам [7].

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи все вищевикладене, можна дійти висновку що програма реформування освіти, насамперед її належного фінансування має відбуватися з урахуванням сучасних економічних реалій в Україні та зарубіжного досвіду. Будь-які зміни в системі освіти неможливі без належного фінансового забезпечення, а вивчений досвід як командно-адміністративної, так і ринкових систем господарювання підтверджує, що саме бюджет є їх домінуючим джерелом, наповнення якого відбуватиметься за умови відродження реального сектору економіки.

Для підвищення ефективності використання фінансових ресурсів установ освіти потрібно проводити виважену кадрову політику, розширювати перелік платних послуг, більше уваги приділяти розвитку кредитної системи фінансування вищої освіти і науки, надати автономію закладам освіти.

Необхідно змінити підходи до фінансування освіти за рахунок зміни його центрів і посилення конкуренції на ринку освітніх послуг. Держава повинна фінансувати не заклади, а учнів і студентів, які мали би право вибирати навчальний заклад незалежно від форми його власності.

Список літератури:

1. Закон України про освіту № 1060-ХІІ із змінами від 11 черв. 2008 р. // Законодавчі акти України з питань освіти : зб. законів. – К.: Парлам. вид-во, 2004. – 404 с.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Національна доктрина розвитку освіти № 347 від 17 квіт. 2002 р. // Законодавчі акти України з питань освіти : зб. законів. – К.: Парлам. вид-во, 2004. – 404 с.
4. Сайт Міністерства освіти і науки України // Бюджет і закупівлі // Виконання державного бюджету 2015-2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/diyalnist/byudzheta-zakupivli/byudzheta>.
5. Бюджет освіти та науки 2018: що пропонує уряд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://cedos.org.ua/uk/articles/biudzheta-osvity-ta-nauky-2018-shcho-proponuie-uriad>.
6. Міністерство освіти та науки 2013-2018. Загальний фонд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/AAaxqv>.
7. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан та проблеми фінансування освіти і науки в Україні» Документ 2133-VIII, чинний, поточна редакція – Прийняття від 12.07.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2133-19/sp:max25>.

Західна О.Р., Трохимчук Д.В.

Львівський національний університет імені Івана Франко

АНАЛИЗ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ В УКРАИНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация

Рассматривается вопрос состояния финансирования отрасли образования в контексте действующего законодательства Украины об образовании. Определены возможные пути совершенствования существующей системы финансирования системы образования Украины. Проанализированы изменения расходов государственного бюджета на образование 2015-2018 гг. Обоснована необходимость повышения эффективности управления расходами на образование государственного бюджета Украины. Рассмотрены основные проблемы финансирования образования и направления ее оптимизации.

Ключевые слова: государственная политика в области образования, бюджетное финансирование отрасли образования, приоритетность образования, бюджет образования и науки.

Zakhidna O.R., Trokhimchuk D.V.

Lviv Ivan Franko National University

ANALYSIS OF FINANCIAL SUPPLY OF EDUCATION AND SCIENCE IN UKRAINE AT THE MODERN STAGE

Summary

The issue of the financing of the education sector in the context of the current legislation of Ukraine on education is considered. Possible ways of improving the existing system of financing the educational system of Ukraine are determined. The changes of the state budget expenditures on education for 2015-2018 have been analyzed. The necessity of improving the management of expenditures on education of the state budget of Ukraine has been substantiated. The main problems of financing education and directions of its optimization are considered.

Keywords: state policy in the field of education, budget financing of the branch of education, priority of education, budget of education and science.