

ДЖЕРЕЛА ТА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

Анотація. Розглянуто питання формування джерел фінансування, методологічні підходи до оцінки ефективності видатків бюджету у сфері середньої освіти. Оцінено динаміку та структуру видатків зведеного бюджету у сфері освіти, а також роль у цьому процесі державного та місцевих бюджетів. Визначено вплив фінансових ресурсів приватного сектору, а також досліджено дію нормативно-правових механізмів забезпечення різнобічного фінансування системи освіти в Україні. Висвітлено досвід країн – членів ЄС та деяких інших країн світу.

Ключові слова: ефективність фінансування освіти, видатки споживання та розвитку, недержавні джерела фінансування.

Рис. 3. Табл. 3. Літ. 20.

JEL classification: H52, H75, I22, I28.

Оцінка ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів на сферу освіти є складним завданням, оскільки між обсягами видатків та результатами освітніх процесів немає функціональної залежності. Структура такої оцінки повинна включати дослідження аспектів щодо виконання планових параметрів бюджету та визначати роль бюджетів центрального та місцевого рівнів. Важливу роль у формуванні джерел фінансування системи освіти відіграють не тільки ресурси державного та місцевих бюджетів, а й кошти приватного сектору. Тому необхідно здійснити аналіз чинної нормативно-правової системи України та визначити додаткові можливості фінансування системи освіти. З огляду на набуття чинності Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом слід дослідити принципи ефективності фінансових

механізмів країн – членів Європейського Союзу у сфері освіти.

Аналіз останніх наукових досліджень свідчить про необхідність продовження роботи щодо формування методологічних інструментів оцінки ефективності фінансування сфери середньої освіти в Україні. Серед вітчизняних науковців велику увагу вказаному питанню приділяли Е. В. Бахчеван, О. Д. Данілов, І. С. Каленюк, Є. В. Красняков, К. С. Мащенко, О. С. Падалка, В. А. Савчук, О. І. Тулай, О. О. Шрамко та ін. Іноземні наукові дослідники, такі як Ф. Вельх, П. Енріх, Х. А. Партінос, Е. Ханушек також розглядали проблеми ефективності фінансування сфери освіти. Їхні праці є важливими для розвитку наукової думки та забезпечують цілісність наукової роботи в цьому напрямі.

Стаття є продовженням пошуку надійних прикладних методів оцінки ефективності фінансування сфе-

ри середньої освіти з урахуванням досвіду країн – членів Європейського Союзу та інших держав світу. Важливо визначити можливості нормативно-правового поля України щодо залучення фінансових ресурсів із різних джерел для забезпечення видатків споживання та розвитку.

Людський капітал – вагомий чинник зростання національного багатства будь-якої країни. Основною передумовою формування людського капіталу високої якості є система освіти, діяльність якої забезпечується за рахунок ефективних фінансових механізмів. Здобуття освіти потребує цілеспрямованої пізнавальної діяльності людини в процесі передавання знань, умінь та навичок, необхідних для поліпшення соціально-економічних умов її життя. В освітній сфері такі процеси відбуваються постійно, також удосконалюються методи та способи пізнання, що позитивно впливає на розвиток суспільства та держави в цілому. Деякі прогнози вказують на те, що в середньостроковій перспективі наукомісткі моделі виробництва за рахунок інвестицій у людській капітал набуватимуть дедалі більшого поширення, а знання стануть ключовим невичерпним економічним ресурсом [1].

У процесі передання знань, як правило, використовуються спеціальні інституції – дошкільні та шкільні навчальні заклади, а також заклади професійно-технічної та вищої освіти. Різні елементи системи освіти мають певні повноваження, котрі не тільки полягають у завіренні рівня отриманих знань через видачу атестата або диплома – завершення одного етапу навчання може

бути сходинкою до іншого етапу набуття знань.

З метою розвитку та оптимізації системи таких закладів, а також для розроблення навчальних програм держава повинна здійснювати відповідне фінансове забезпечення. Для досягнення високого рівня ефективності в управлінні системою державних фінансів у сфері освіти та її оптимізації необхідно використовувати сучасні науково-методологічні підходи, за допомогою яких чиновники зможуть приймати відповідні управлінські рішення. Водночас витрачання коштів із державного та місцевих бюджетів на розвиток сфери освіти потребує наявності інструментів, за допомогою яких здійснюватиметься оцінка ефективності цих видатків.

Окрім сучасних наукових методів, важливо чітко організувати роботу, за результатами якої органи управління фінансами отримуватимуть правильні статистичні дані, на підставі яких можна буде визначити чинники, що мають найбільший вплив на ту чи іншу схему фінансового забезпечення освітніх інститутів. Це особливо важливо у період проведення реформ у сфері державних фінансів чи в системі освіти, а також під час адміністративної реформи.

Для формування та реалізації бюджетної політики, прогнозування й аналізу виконання бюджетних програм важливо враховувати макроекономічні умови та їхній вплив на бюджетну систему в середньостроковій перспективі. Так, після початку збройної агресії з боку Російської Федерації та значної девальвації української національної валюти іс-

тотно зросли виплати за державним боргом. Це спричинило перерозподіл видатків державного бюджету, від чого передусім постраждала гуманітарна сфера.

Фінансові ресурси закладу освіти – це сукупність грошових надходжень із державного та місцевого бюджетів, а також з інших джерел, які використовуються цим закладом у рамках навчально-методичного процесу з надання освітніх послуг. В умовах фінансової нестабільності бюджетні кошти, як правило, виділяються на покриття витрат з оплати праці й оплати комунальних послуг. Нестача фінансових ресурсів негативно позначається на організації навчального процесу та якості освітніх послуг. У такій ситуації актуальним завданням державної політики є підвищення ефективності бюджетних механізмів і пошуку інших джерел фінансування.

На етапі економічної стабілізації після періоду кризи можливе проведення реформ, у тому числі в системі державних фінансів. Реформа механізмів фінансування сфери освіти повинна враховувати задоволення потреб щодо сучасного матеріально-технічного забезпечення навчальних процесів, проведення науково-дослідних робіт, а також належну оплату праці викладачам.

Основним завданням реформ системи фінансування сфери освіти є підвищення ефективності державних витрат, спрямованих на підготовку необхідної кількості спеціалістів з якісною фаховою підготовкою та достатнім рівнем компетентності. Зміни підходів до фінансування повинні також забезпечувати створення нових освітніх програм від-

повідно до чинних стандартів освіти, підвищувати рівень результатів наукової та академічної діяльності, підтримувати процеси поширення академічної доброчесності у вищих навчальних закладах та наукових установах.

Формування ефективних фінансових механізмів сфери освіти в Україні слід здійснювати з урахуванням принципів, що діють для таких механізмів у країнах Європейського Союзу. Такий підхід впливає із зобов'язань України, визначених в Угоді про асоціацію з Європейським Союзом, яку ратифіковано у вересні 2014 р. Цей документ визначає, що співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовується на забезпечення розвитку бюджетної політики та надійних систем внутрішнього контролю і зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності [3]. У свою чергу, уряд України відповідно до завдань Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки організуватиме бюджетний процес у напрямі середньострокового прогнозування та планування, а також удосконалення програмно-цільових підходів, аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм [4].

Ефективність фінансування сфери освіти пов'язана з досягненням цілей освітньої політики у визначених обсягах фінансових ресурсів. Це передусім забезпечення принципового переходу від утримання освітніх установ до надання ними якісних

освітніх послуг. Визначивши мету оновленої фінансово-бюджетної політики, потрібно встановити, як вимірювати повноту її реалізації.

Сучасні наукові підходи до формування ефективних фінансових механізмів для сфери освіти враховують два основні чинники – структурний і функціональний. Вплив таких чинників розглядається з урахуванням місії та функціональних завдань усіх структурних елементів системи освіти. Наприклад, Міністерства освіти і науки України як головного розпорядника бюджетних коштів, обласного управління освітою, районного відділу управління освітою, певного навчального закладу тощо. Цей вплив також ураховується через визначення наявної ієрархії, систематизації процесів, явищ, дій, норм, функцій і завдань системи, фінансування якої необхідно оптимізувати.

Принципи бюджетної політики Європейського Союзу діють у напрямі підтримання бюджетної дисципліни та забезпечення стабільності системи фінансів. Положення ст. 270 Договору про ЄС передбачають, що Європейська комісія не приймає рішень стосовно бюджету, якщо такі рішення не забезпечені власними ресурсами Співтовариства. Принципи фінансового менеджменту також визначені в спеціальному регуляторному акті ЄС [5]. Бюджетні асигнування повинні використовуватися відповідно до принципів економії, ефективності й результативності.

Так, принцип економії вимагає, щоб ресурси, необхідні для діяльності установи, надавалися своєчасно, у належному обсязі та за кращою ціною. Принцип ефективності обумовлює досягнення найкращого

співвідношення між ресурсами, що використовуються, та досягнутими результатами. Принцип результативності означає досягнення встановлених конкретних цілей і намічених результатів. З метою вдосконалення процесу прийняття рішень установи повинні здійснювати як перспективні, так і ретроспективні оцінки здійснених видатків та джерел доходів бюджету.

Зміни в системі фінансування навчальних закладів України є об'єктивним процесом. Чинниками, що зумовлюють необхідність проведення таких змін є вплив економіко-фінансових криз, наслідки процесів глобалізації та інтеграції, посилення конкуренції у сфері освіти тощо. Ефективне управління змінами забезпечує втілення потрібних правових, організаційних та технічних рішень, а також реалізацію цілей інституціональної реформи. При цьому управління змінами у сфері фінансування освіти повинне мати наукову основу, сформовану на постулатах системного аналізу, синергетичній теорії та сучасних методах менеджменту.

Реформа системи управління державними фінансами у сфері освіти здійснюється в межах ухваленої стратегії розвитку держави «Україна 2020» [6], положень Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом. Проведення таких змін орієнтоване на майбутні потреби суспільства та на виконання довгострокових завдань розвитку. Процес підготовки змін системи управління є важливим етапом реформ, водночас він потребує проведення оцінки готовності всіх елементів цієї системи. Розроблення програми реформ

без здійснення оцінки готовності є значною вадою для підготовчого етапу, що може призвести до зменшення ефективності докладених зусиль у кінцевому підсумку. Ця програма має формуватися на підґрунті повного розуміння ймовірних ризиків у процесі впровадження змін.

Оцінка дії фінансових механізмів в системі освіти може здійснюватись як за абсолютними, тобто кількісними, параметрами, так і за якісними критеріями. У контексті дослідження кількісних параметрів важливо визначити своєчасність і повноту виконання запланованих показників з фінансування освіти з державного та місцевих бюджетів. В Україні протягом 2007–2016 рр. обсяг фактичних видатків державного та місцевих бюджетів постійно зростає, окрім 2014 р. (рис. 1).

Рівень виконання плану здійснення видатків зведеного бюджету протягом 2007–2012 рр. колива-

ється в інтервалі від 95,9 до 98,4 %, становлячи в середньому 97,1 %. У 2013–2016 рр. рівень виконання погіршився. Найнижчий показник зафіксовано у 2014 р. – 88,6 %, а середній рівень виконання дорівнював 92,5 відсотка.

Однією з причин невиконання плану фінансування сфери освіти в Україні є недотримання плану мобілізації доходів зведеного бюджету. Однак, як свідчать результати регресійного аналізу, це далеко не головна причина такого стану речей. Множинний коефіцієнт регресії R для показників рівня виконання плану зі збору доходів бюджету та плану з виконання видатків на освіту у період 2007–2016 рр. становить 0,154386, а коефіцієнт детермінації R^2 – 0,023835.

Ці коефіцієнти свідчать про дуже слабкий зв'язок між виконанням планових показників доходу бюджету і здійсненими видатками та

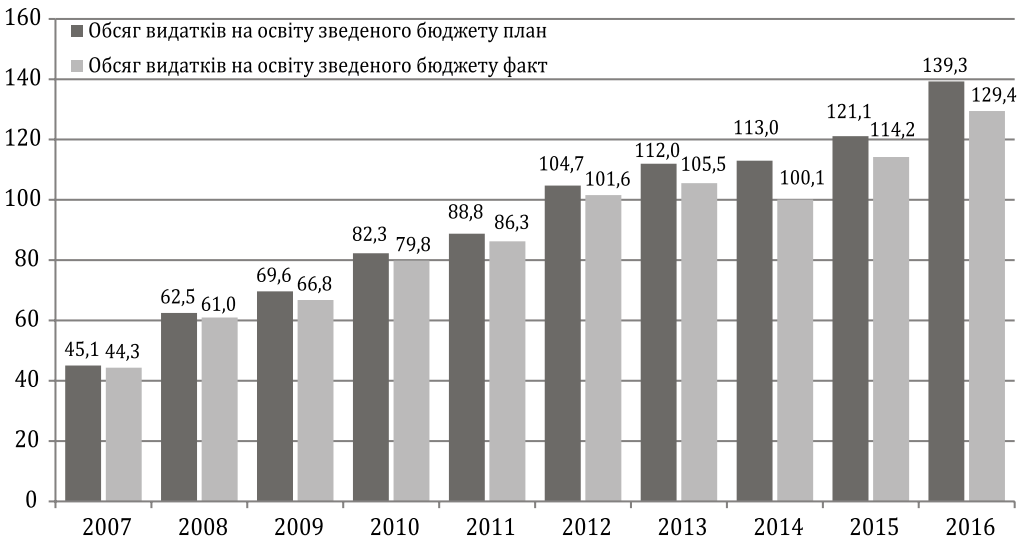


Рис. 1. Обсяги видатків зведеного бюджету на сферу освіти України, млрд грн

Джерело: Державна казначейська служба України.

зумовлюють необхідність пошуку важливіших факторів впливу. На підтвердження слабого зв'язку свідчать приклади різноспрямованої результативності виконання планових показників державного бюджету за доходами та видатками бюджету. За результатами 2007 р. план за доходами зведеного бюджету було виконано на 101,1 %, а плану за видатками на освіту по зведеному бюджету – 98,4 %. У 2009 р. план за доходами виконано на 84,1 %, а за видатками на освіту – на 95,9 %, у 2015 р. план за доходами зведеного бюджету – на 102,6 %, а за видатками на освіту – на 94,3 %.

Серед чинників, що ускладнюють дію бюджетних механізмів, є велика кількість змін до закону про державний бюджет на певний рік. Наприклад, у першій редакції тексту закону про Державний бюджет України на 2016 р., підготовленій у грудні 2015 р., обсяг видатків ви-

значено в сумі 667,815 млрд грн, а після шести змін, внесених протягом бюджетного періоду, видатки зросли на 13,6 млрд грн і на кінець 2016 р. становили 681,461 млрд грн. Також багато змін стосувались податкового законодавства, що безпосередньо впливало на показники дохідної частини бюджету. Скажімо, протягом 2014 р. до Податкового кодексу України внесено 27 змін, протягом 2015 р. – 26 змін, а протягом 2016 р. – 11 змін.

Зміни в системі фінансування освіти відбувалися і з огляду на участь у цьому процесі державного та місцевих бюджетів (рис. 2). Помітно, що після 2010 р. роль державного бюджету у фінансуванні освітньої сфери зменшується. Якщо у 2010 р. частка фінансування освіти з боку місцевих бюджетів становила 63,9 %, то за підсумками 2016 р. – 73,1 %. Одна з причин збільшення частки місцевих органів у загально-

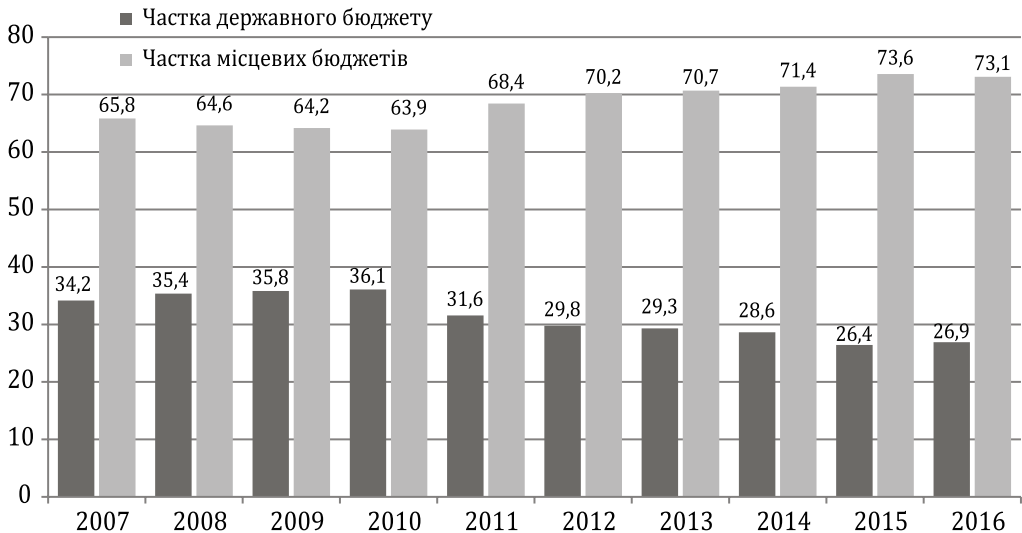


Рис. 2. Частка місцевих бюджетів у фінансуванні сфери освіти, %

Джерело: Державна казначейська служба України.

му обсязі фінансування – проведення реформ із децентралізації.

Згідно зі змінами до Бюджетного та Податкового кодексів України, внесеними у 2015 р., місцеві бюджети отримали право на додаткові надходження, що дало змогу збільшити їхній фінансовий потенціал. За новими нормами законодавства місцеві органи отримали додаткові бюджетні повноваження, а з метою їхньої реалізації для них закріплено постійні джерела доходів.

Збільшення доходів місцевих бюджетів передбачено за рахунок передачі їм окремих доходів із державного бюджету: 100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки та 80 % екологічного податку. У цьому періоді також було запроваджено новий акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання у сфері роздрібної торгівлі підакцизних товарів за ставкою 5 % від їхньої вартості. Разом із тим, зважаючи на економічну структуру того чи іншого регіону, не всі місцеві бюджети будуть спроможні виконати перекладені на них обов'язки. Якщо у великих містах завдяки децентралізації дохідна частина місцевих органів влади суттєво зросла і вони матимуть можливість забезпечити фінансування цих видатків, то невеликі міста та територіальні об'єднання, ймовірно, стикнуться з нестачею коштів.

Починаючи з 2017 р., освітня субвенція з державного бюджету виділяється лише на заробітну плату педагогічним працівникам, а інші працівники сфери освіти – керівники закладів освіти, адміністратив-

но-господарський та навчально-допоміжний персонал, що становить приблизно 25 % загальної чисельності, кошти з цієї субвенції не отримуватимуть [7]. Бюджетні установи освітньої сфери змушені функціонувати за принципами мінімальної достатності та багатоканального фінансування освіти, включаючи позабюджетні джерела, спираючись при цьому на підтримку місцевих органів влади, благодійні внески юридичних та фізичних осіб [2].

Зменшення обсягів фінансування з державного бюджету та відсутність на достатньому рівні доходів місцевих бюджетів можуть призвести до скорочення посад таких працівників як лаборанти, бібліотекарі, психологи, кухарі, прибиральниці та ін. Такий ризик є доволі критичним, оскільки ця категорія працівників є важливою складовою навчального процесу.

У той час коли в країні відбуваються значні зміни макроекономічних параметрів, дослідження ефективності бюджетних видатків потребує додаткової оцінки. На перший погляд обсяг видатків зведеного бюджету у сфері освіти постійно зростає, але, якщо перерахувати обсяг видатків у національній валюті у стабільнішу валюту, наприклад, долари США, то динаміка цих показників матиме інший вигляд (рис. 3).

Зниження купівельної спроможності української національної валюти та зростання ціни на комунальні послуги фактично означає зменшення фінансування освіти та, вочевидь, погіршення її якісних параметрів.

Як доводить практичний досвід України, в умовах економічно-фі-

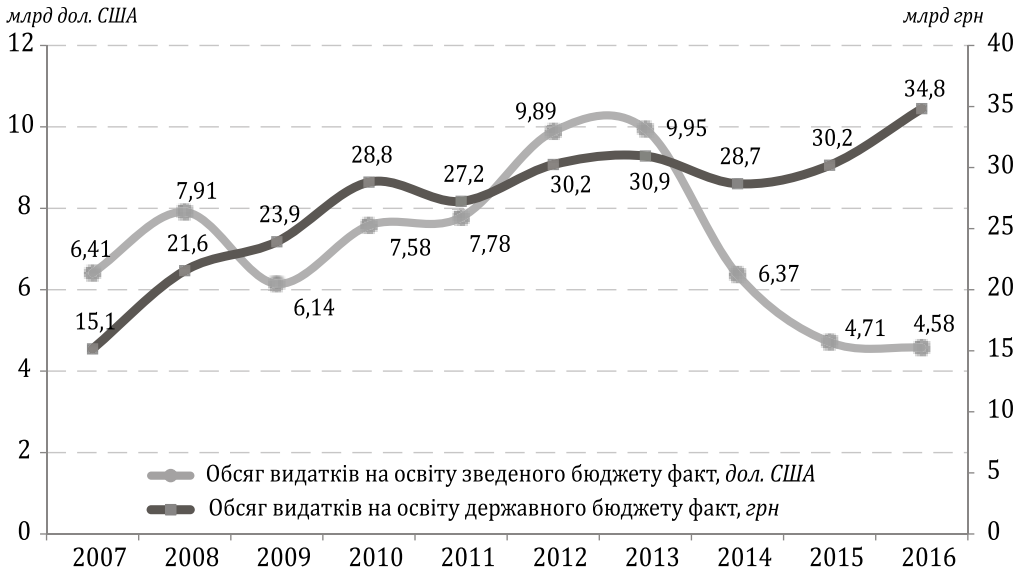


Рис. 3. Видатки зведеного бюджету на освіту в Україні

Джерело: Державна казначейська служба України.

нансової нестабільності бюджетні кошти виділяються переважно лише на покриття витрат з оплати праці та оплати комунальних послуг [8]. Разом із тим, нестача фінансових ресурсів негативно позначається на організації навчального процесу та якості освітніх послуг.

За окремими дослідженнями сучасна система освіти в Україні є неефективною, надмірно централізованою та застарілою [9]. Характерними вадами цієї системи є нерівність доступу до якісної освіти, що збільшується, невідповідність потребам національної економіки, низька ефективність системи фінансування та погіршення якості освіти. Вади системи фінансування освіти ускладнюють суперечності окремих законів України. Наприклад, є чимало прикладів, коли законом про державний бюджет призупинялася дія законів України «Про освіту», «Про

загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про дошкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову та науково-технічну діяльність», «Про охорону дитинства», «Про сприяння соціальному становленню молоді» [10].

Після 2013 р., як демонструють окремі показники табл. 1, зменшилася якість системи освіти. Це помітно за зниженням рівня знань абітурієнтів за результатами зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) з англійської мови, математики, фізики та хімії.

Результати ЗНО в Україні у 2016 р. засвідчили, що в сільських навчальних закладах близько двох третин дітей складають ЗНО з усіх предметів на початковому та середньому рівнях, тобто від 1 до 6 балів за 12-бальною системою. Водночас у містах більше ніж половина дітей

Таблиця 1

Динаміка частки абітурієнтів, що не подолали поріг успішності, %

Предмет	2012	2013	2014	2015
Англійська мова	8,6	8,6	9,2	15,0
Біологія	8,0	9,0	9,4	10,7
Географія	8,6	9,7	10,3	6,8
Історія України	8,3	8,3	3,5	11,7
Математика	9,3	7,3	7,1	21,8
Українська мова і література	8,9	9,2	9,1	8,4
Фізика	9,1	8,1	6,3	23,3
Хімія	8,2	10,1	9,5	15,3

Джерело: дані Міністерства освіти і науки України.

складають ЗНО на достатній та високий рівень – від 7 до 12 балів.

Наприклад, ЗНО з української мови 68,3 % випускників міських шкіл склали на достатній та високий рівень – від 7 до 12 балів, а математику – 56,4 %. Для порівняння: в сільській місцевості за тестування з математики від 1 до 6 балів за 12-бальною шкалою отримали 72,3 % дітей, а з української мови – 62,7 %. Це означає, що у дітей, котрі здобули освіту в сільській місцевості, значно менше шансів успішно скласти ЗНО для вступу до університетів України, ніж у їхніх ровесників, які закінчили школи в містах [11]. На зниження рівня знань випускників середніх навчальних закладів можуть впливати такі чинники: погіршення якості навчальних програм та викладання, зменшення кількості працівників освіти, слабе матеріально-технічне забезпечення та ін.

Проблема вирівнювання якості навчання в середній освіті може вирішуватися за рахунок змін у пріоритетах бюджетної політики та підвищення ефективності фінансування [12]. Оцінка ефективності фінансування сегмента середньої освіти перед-

бачає визначення рівня залежності зарплати викладачів від успішності школярів. Ефективні механізми формування зарплати учителів, які, крім успішності учнів, повинні враховувати рівень кваліфікації, стаж, спеціальні звання тощо, впливатимуть на відповідний ринок праці та підвищуватимуть якість середньої освіти [13].

Важливим інструментом підвищення якості середньої освіти та оптимізації фінансових потоків є використання розробленої в 90-х роках концепції шкільного менеджменту (school-based management). Найуспішніше цей інструмент управління впроваджено в Австралії, Великій Британії, Австрії, Новій Зеландії, США, Канаді, Китаї, Німеччині. Основними рисами цієї концепції є розширення повноважень шкіл у визначенні змісту навчальних програм, засобів навчання, напрямів використання будівель та обладнання, організації праці та фінансового забезпечення викладацького складу та іншого персоналу [14].

На параметри бюджетно-фінансової політики України у сфері загальної освіти впливає широкий спектр

факторів, серед яких варто виокремити зміни чисельності школярів. Так, у 2007 р. в середньому в одному закладі освіти навчалося 239 школярів, у 2008 р. цей показник зменшився до 229, далі зменшення тривало й у 2011 р. досягло 212 школярів. У подальшому показник середньої чисельності коливався в межах 213–219 школярів.

Розвиток сучасної країни та забезпечення конкурентоспроможності її економіки значною мірою залежать від інноваційної складової, котра, у свою чергу, формується на основі якісної системи освіти і науки. У цьому контексті фінансове забезпечення розвитку освітніх програм та технологій є ключовим завданням для відповідних органів державного управління та навчальних закладів. Видатки розвитку – це видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого й невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

У системі фінансування освіти, що діє в країнах Європейського Сою-

зу, в середньому 70 відсотків бюджету належать до витрат, спрямованих на підтримку людських ресурсів (викладачі та персонал). Цей показник є найбільшим у Бельгії та Португалії – 85 %, тоді як у Болгарії, Чехії, Словаччині та Фінляндії він становить до 60 % [15].

Видатки розвитку відповідно до економічної класифікації видатків бюджету формуються за рахунок капітальних видатків (КЕКВ 3000), досліджень і розробок, окремих заходів розвитку з реалізації державних (регіональних) програм (КЕКВ 2281), матеріалів, інвентарю, будівництва, капітального ремонту та заходів спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення (КЕКВ 2260), субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям (КЕКВ 2610) [16]. У 2014–2016 рр. обсяг видатків розвитку у сфері фінансування середньої освіти був незначним (табл. 2).

Помітно, що частка видатків розвитку в загальному обсязі фінансових ресурсів, котрі виділялись із бюджету на середню освіту, в середньому становила близько 1 %.

Формування механізмів фінансування сфери освіти та їхня ефективність залежать від пріоритетів бю-

Таблиця 2

Динаміка видатків розвитку державного бюджету у сфері фінансування середньої освіти

Показники	2014	2015	2016
Видатки розвитку у сфері середньої освіти, план, тис. грн	1560	1025	200
Видатки розвитку у сфері середньої освіти, факт, тис. грн	640,8	639,0	1549,8
Частка видатків розвитку у загальному обсязі видатків у загальному обсязі видатків на середню освіту план, %	1,3	1,0	0,2
Частка видатків розвитку у загальному обсязі видатків у загальному обсязі видатків на середню освіту факт, %	0,6	0,6	1,4

Джерело: дані Міністерства освіти і науки України.

джетно-фінансової політики. Оцінка результатів реалізації цієї політики на сферу освіти є складним завданням, оскільки між характеристиками процесу бюджетного забезпечення та розвитком системи освіти немає функціональної залежності.

Однією з основних проблем ефективного функціонування загальноосвітніх закладів освіти є незначні фінансові ресурси, що виділяються з бюджету на забезпечення видатків розвитку. Розподіл бюджетних коштів здебільшого ґрунтується на обсягах асигнувань, що виділяються освітньому закладу в попередні роки з додаванням певного обсягу на нові витрати з урахуванням індексу інфляції [17].

Чинна система кошторисного фінансування не створює стимулів до формування механізмів оптимального використання наявних ресурсів, а брак фінансування перешкоджає своєчасному оновленню застарілих основних засобів. При цьому слабка модель збору статистичних даних заважає одержанню повної інформації, необхідної для ефективного планування й розподілу державних фінансових ресурсів.

З огляду на вплив кризових чинників у економіці України та обмеженість бюджету в системі фінансування середньої освіти зростає роль власних надходжень освітніх установ. Залучення додаткових ресурсів та ефективно фінансове управління є актуальним завданням для роботи державних органів – Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки України, а також громадських організацій.

Відповідно до норм Бюджетного кодексу України, видатки спеціаль-

ного фонду державних і комунальних ВНЗ, наукових установ та закладів культури, що проводяться за рахунок власних надходжень бюджетних установ, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, здійснюються у порядку, затвердженому урядом. Облік цих коштів здійснюється за спеціальним фондом державного бюджету.

Обсяги надходжень до спеціального фонду проекту кошторису бюджетних установ визначаються на підставі розрахунків, які складаються за кожним джерелом доходів та/або фінансування бюджету чи повернення кредитів до бюджету, що плануються на наступний рік. Формування спеціального фонду здійснюється за групами та підгрупами за правилами, визначеними законодавством для цієї категорії доходів бюджету. Власні надходження бюджетних установ поділяються на дві групи:

1) плата за послуги, що надаються освітніми установами, яка має постійний характер (наприклад, за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх функціональними повноваженнями);

2) плата за послуги, пов'язані з різною господарською діяльністю, наприклад, від надання майна, що належить освітньому закладу, в оренду.

Кошти, які надходять від платних послуг, зараховують на спеціальний рахунок без віднесення до коду економічної класифікації видатків. При цьому здійснення витрат повинне відбуватися лише за конкретними кодами економічної класифікації. До того розпорядники бюджетних коштів можуть провести видатки лише

в межах кошторисів та наявних коштів на спеціальних реєстраційних рахунках розпорядників на підставі платіжних доручень і підтвердних документів на здійснення платежу. Тому, якщо в кошторисі бюджетної установи не заплановано певних надходжень, витратити їх неможливо.

Зміни до спеціального фонду вносяться, коли загальний обсяг фактичних надходжень до цього фонду разом з обсягом залишків бюджетних коштів на його рахунках на початок року буде більшим, ніж відповідні надходження, враховані в кошторисі на відповідний рік. При цьому в спеціальному фонді кошторису уточнений обсяг видатків бюджету та надання кредитів з бюджету повинен дорівнювати сумі уточненого

обсягу доходів і залишків бюджетних коштів на початок року.

Як свідчать оцінки зарубіжних експертів, участь недержавного капіталу за останні 20 років істотно зростає. Більше того, участь у фінансуванні середньої освіти беруть як родини з високим рівнем доходів, так і бідні родини (табл. 3). Водночас запровадження оплати за додаткові послуги в закладах освіти може збільшувати рівень знань учнів із забезпечених та незабезпечених родин.

Уряди окремих країн надають перевагу контрактам із приватними юридичними та фізичними особами на надання послуг, пов'язаних із підготовкою вчителів або з розробленням навчальних програм. Інші контракти передбачають можливість управлін-

Таблиця 3

Участь недержавного сектору у фінансуванні середньої освіти в окремих країнах світу

Країна	Початкова середня освіта			Базова середня освіта		
	1990	2005	Зміни	1990	2005	Зміни
Бенін	3	12	300	8	25	213
Бразилія	14	10	29	35	12	66
Болгарія	0	0	0	0	1	100
Чилі	39	51	31	49	52	6
Колумбія	15	16	27	39	24	38
Індія	10	20	100	10	23	130
Індонезія	18	17	6	49	44	10
Йорданія	23	30	30	6	16	167
Нідерланди	69	69	0	83	83	0
Перу	13	16	23	15	22	47
ПАР	1	2	100	2	3	50
Таїланд	10	16	60	16	13	19
Того	25	42	68	17	28	65
Туніс	1	1	0	12	5	58
Україна	0	0	0	0	0	0
США	10	10	0	10	9	10

Джерело: Education Statistics (EdStats) / World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: worldbank.org/education/edstats.

ня державним навчальним закладом з боку приватної організації.

У деяких країнах роль приватного сектору в наданні середньої освіти є достатньо високою. Наприклад, у Нідерландах частка цього приватного сектору становить більше двох третин. Серед групи країн – членів ОЕСР приблизно 20 % видатків бюджету надається приватним освітнім установам або ці видатки субсидуються домашнім господарствам для плати обраними ними школам [1].

Суттєвий імпульс для змін фінансування системи освіти в країнах ЄС надала економічна криза 2008 р. Головною метою таких змін на фоні зростання дефіциту бюджету було підвищення ефективності державних видатків у сфері освіти [20]. Окрім оптимізації видатків, уряди багатьох країн – членів ЄС запровадили податкові стимули, які могли забезпечити приплив інвестиційного капіталу в систему освіти. Разом із тим вирішення такої комплексної проблеми є індивідуальним завданням для кожної країни з огляду на її економічні, структурні, фінансові та географічні особливості.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки. Матеріали наукового дослідження демонструють можливість оцінювання системи середньої освіти крізь призму результативності, яка, за допомогою відповідних стандартів процесу навчання, дає змогу сформувати набір якостей особи з вищою освітою, що відображає її професійну компетентність, ціннісну орієнтацію та соціальноорієнтований розвиток. Оцінка ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів на сферу середньої освіти свідчить про зменшення її рівня у 2014–2016 рр. При цьому бюджетна політика часто залишає фінансування сфери освіти у другорядному плані завдань державної підтримки. Важливу роль у формуванні фінансових джерел для системи середньої освіти відіграють не тільки кошти державного та місцевих бюджетів, значними є й кошти приватного сектору. Чинна в Україні нормативно-правова база дозволяє використовувати кошти з різних джерел, що може позитивно вплинути на підвищення якості освітніх послуг.

Список використаних джерел

1. Financing Education – Investments and Returns. Analysis of the World education indicators / UNESCO [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/wei02_en.pdf.

2. Шрамко О. О. Проблеми фінансування освіти на сучасному етапі / О. О. Шрамко, Е. В. Бахчеван // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2014. – Вип. 2. – С. 289–293.

3. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – Ст. 346, 347 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print1450097250371062.

4. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

5. Council Regulation № 1605/2002 Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32002R1605>.

6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020»: указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Ст. 1032 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1475926829117698>.

8. Савчук В. А. Напрями удосконалення формування фінансових ресурсів дошкільних закладів освіти / В. А. Савчук, О. Д. Данілов // Економіст. – 2010. – № 9.

9. Проект Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797/>.

10. Красняков Є. Державна політика в галузі освіти та її фінансове забезпечення / Є. Красняков // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 4. – С. 283–290 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-4-37.pdf>.

11. Підсумки ЗНО 2016 засвідчили нерівність в доступі до якісної освіти між містом і селом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2016/08/16/pidsumki-zno-2016-zasvidchili-nerivnist-v-dostupi-do-yakisnoyi-osviti-mizh-mistom-i-selom/>.

12. Enrich P. Leaving Equality Behind: New Directions in School Finance Reform / P. Enrich [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://repository.library.northeastern.edu/files/neu:332725/fulltext.pdf>.

13. Hanushek E. A., Welch F. Handbook of the Economics of Education. Vol. 2 / E. A. Hanushek, F. Welch [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%2BRivkin%202006%20HbEdu%202.pdf>.

14. Падалка О. С. Каленюк І. С. Економіка освіти та управління : навч. посіб. / О. С. Падалка, І. С. Каленюк. – Київ : Педагогічна думка, 2013. – 184 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/4691/1/padalka-ekonom-osvita.pdf>.

15. Funding of Education in Europe 2000-2012. The Impact of the Economic Crisis : Eurydice Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/147EN.pdf.

16. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>.

17. Тулай О. І. Ефективність бюджетних видатків на освіту / О. І. Тулай // Фінансові проблеми України та перспективи розвитку в умовах трансформації соціально-економічних відносин : зб. доповідей Міжнар. наук.-практ. конф. ; Ун-т банківської справи НБУ. – Севастополь, 2013.

18. Мащенко К. С. Доходи бюджетних установ освіти: проблеми реформування і фінансування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ea.donntu.edu.ua/handle/123456789/8780>.

19. Patrinos H.-A. The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education / Harry Anthony Patrinos, Felipe Barrera-Osorio, Juliana Guáqueta. – World Bank, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2612/479490PUB0Role101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1>.

20. Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding : Eurydice Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.erasmusplus.sk/uploads/publikacie/170EN.pdf>.

K. KUZNIETSOV

SOURCES AND EFFECTIVENESS ASSESSMENT OF SECONDARY EDUCATION FINANCING

Summary: *The article analyzes the dynamics of the expenditures of the consolidated budget of Ukraine in the sphere of education during 2007-2016 and the growing role of local budgets in this process. An analysis of the implementation of the planned indicators has shown a lack of a tangible relationship between the levels of implementation of the plan for mobilizing budget revenues and planned expenditures on education. As a rule, the implementation of revenue collection plans was better than the planned figures for funding education. An assessment of the effectiveness of budget expenditures through the prism of the performance of secondary education in the period of 2012-2015 was made. The influence of macroeconomic factors and the role of components of the structure of budget expenditures on the educational system in the aspects of financing consumption and development expenditures are investigated. Also, regulatory and legal aspects of the budgetary system related to the attraction of financial resources to the education system from non-state sources were analyzed. The principles of the effectiveness of the financial mechanisms of the Member States of the European Union in the field of education are considered.*

Key words: *efficiency of education financing, consumption and development expenditures, non-state sources of financing.*