

УДК 351.84:352.07

С. Москаленко

## ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОГО СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ

Проаналізовано актуальні проблеми фінансування соціальної сфери на місцевому рівні на прикладі освітянської галузі як детермінанти суспільних трансформацій. Окреслено підходи до формування державної політики щодо розвитку соціогуманітарного простору України як цілеспрямованої діяльності щодо поліпшення добробуту, розширення доступу населення до послуг освіти, охорони здоров'я, культури, збереження історичної спадщини, забезпечення можливостей для духовного розвитку громадян.

**Ключові слова:** соціальна сфера, галузь освіти, фінансування, державне управління, державна політика, соціогуманітарний простір.

Пошук шляхів вирішення соціальних і гуманітарних проблем на сучасному етапі розвитку держави і суспільства є надзвичайно актуальним завданням як для управлінців-практиків, так і, відповідно, для наукової спільноти, зокрема представників науки державного управління. Адже саме галузь науки “Державне управління” розробляє оптимальні способи досягнення цілей державно-управлінської діяльності, оцінює соціальні, економічні, політичні, екологічні наслідки й ризики цієї діяльності, веде пошук ефективних механізмів впровадження наукових досліджень у сферу державного управління, практику функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Коли йдеться про формування й розвиток соціогуманітарного простору в Україні, мається на увазі цілеспрямована діяльність щодо поліпшення добробуту, розширення доступу населення до послуг освіти, охорони здоров'я, культури, збереження історичної спадщини, забезпечення можливостей для духовного розвитку громадян тощо. Зрозуміло, що рівень фінансування відповідних програм і проектів, забезпечення функціонування закладів соціальної та гуманітарної сфер, розвитку інфраструктури, особливо на місцевому рівні, багато в чому визначає дієвість державної політики та управлінських практик щодо її впровадження.

Важливість окресленої проблематики зумовлює зацікавленість нею науковців. Так, В. Куценко вивчала теоретичні та практичні аспекти функціонування соціальної сфери [1]. Результати досліджень соціальних проблем та шляхів їх вирішення у контексті сталого людського розвитку представлені в Національній доповіді, підготовленій фахівцями низки інститутів Національної академії наук України [2].

В. Новіков, Н. Деева, Г. Дмитренко, Ю. Карягін та інші науковці-співробітники відділу соціальної інфраструктури ІДСД імені М. Птухи у колективній монографії аналізують проблеми взаємообумовленості принципів соціалізації економіки, інституціональних зрушень у соціальній інфраструктурі, співвідношення правових основ, тенденцій і механізмів її розвитку [3]. Важливим є те, що в дослідженні розглянуто теоретико-методологічні й практичні питання організації, фінансування, управління праці

в окремих галузях, моделі прогнозування попиту на платні послуги. За цього дослідники слушно зауважують, що в умовах швидкоплинності соціальних процесів, значної динамічності ситуаційних подій у соціальній системі для розуміння навколишньої дійсності й прийняття на його основі практичних рішень і дій необхідно керуватися виокремленими комплексними характеристиками багатовимірних явищ [4].

Ключовим аспектам управління соціальним і гуманітарним розвитком присвячено навчальний посібник за загальною редакцією В. Скуратівського, В. Трощинського, підготовлений фахівцями з Національної академії державного управління при Президентові України [5].

Проблеми фінансування соціальної сфери економісти часто розглядають у межах аналізу фінансової системи України [6]. Проте потрібно зазначити, що деякі вчені, досліджуючи державну політику фінансування соціальної сфери, звужують проблему до рівня лише соціального забезпечення чи соціального захисту, тоді як ми дотримуємося думки, що сьогодення вимагає більш широкого трактування соціальної політики. У цьому плані ми поділяємо позицію А. Жаліла: “Якщо об’єктом соціального захисту зазвичай визнають людину, яка, як відомо, в індивідуальному вимірі є лише споживачем, то об’єктом соціальної політики є людських капітал нації – творчий, професійний, освітній, трудовий, фізичний, репродуктивний потенціал громадян, який реалізується в системі соціально-економічних, політико-правових, культурно-етнічних та інших відносин; визначає майбутній розвиток нації” [7].

Перспективним вважаємо також розгляд соціальної проблематики у контексті геоекономічної політики [8], що суттєво розширює теоретико-методологічне підґрунтя дослідження особливостей розвитку соціогуманітарного простору України.

Попри наявні успіхи в дослідженні різних аспектів соціально-гуманітарного розвитку, складність і масштабність наявних проблем соціальної сфери в Україні ставлять перед науковцями завдання поглибленого опрацювання зазначених питань, зокрема в контексті пріоритетів державно-управлінської науки, одним із найголовніших із яких є саме розроблення механізмів формування та розвитку вітчизняного соціогуманітарного простору.

Тож, мета статті – аналіз актуальних проблем фінансування соціальної сфери на місцевому рівні на прикладі освітньої галузі, а також визначення підходів до формування державної політики щодо розвитку соціогуманітарного простору України.

Закріплення в Конституції України положення, що Україна є соціальною державою – безумовний крок вперед у розвитку української державності. Для досягнення цієї мети держава має створити систему гідного фінансування соціально-гуманітарної сфери. Проте реальна спрямованість реформ із проголошеною метою не має нічого спільного, а сучасний стан соціогуманітарної сфери загалом визначається безсистемним епізодичним реагуванням влади на різке загострення тих чи інших соціальних потреб, характеризується погіршенням стану її окремих складових. Недарма експерти вже протягом значного періоду часу наголошують на тому, що методи формування і використання фінансових та матеріальних ресурсів не відповідають вимогам часу і потребують коригування [9].

Важливим аспектом аналізу стану соціально-гуманітарної сфери є вивчення її територіальної структури. Територіальна структура характеризує розташування закладів, форми їх зосередження і взаємозв’язки та відображає масштаби розвитку й територіальні пропорції з надання відповідних послуг у регіонах країни. Просторове дослідження

передбачає оцінку певних параметрів: територіального рангу (рівня) об'єкта, територіальної концентрації, взаємного розташування та інших. Територіальний рівень – досить важлива характеристика, оскільки визначає розмір системи, види й способи зв'язків її елементів та характер їх взаємодії. Відповідно, з погляду структуризації розглядається декілька ієрархічно взаємопов'язаних рівнів моніторингу. Так, на прикладі освіти можна виділити:

- локальний рівень, який фіксується у формі системного узагальнення діяльності освітнього закладу щодо досягнення поставленої перед ним мети, а також поведінки споживачів відповідних послуг;
- муніципальний – аналізується муніципальна освітня система з урахуванням специфіки функціонування кожного об'єкта спостереження (школи, ліцею, гімназії);
- регіональний – на цьому рівні моніторинг фіксує стан регіональних освітніх систем загалом та окремих їх елементів, визначає регіональну специфіку та завдання щодо інтегрування на загальнодержавному рівні;
- державний рівень, завданням якого є узагальнення діяльності національної системи освіти, що є основою для формування державної освітньої політики;
- міжнародний – забезпечує визначення рівня розвитку освітньої сфери країни в міжнародному контексті та сприяє узгодженню національної освітньої політики із загальносвітовими стандартами.

Розглянемо принаймні одну зі складових соціальної політики, а саме процеси, які відбуваються у сфері освіти на прикладі Київської області.

У 2011 – 2012 навчальному році фактичні видатки на освіту в Київській області становили 2116,1 млн грн, зокрема на заробітну плату – 1550,2 млн грн (73,3 % від загальних видатків), на енергоносії – 303,6 млн грн (14,3%). Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на 2011 – 2012 навчальний рік на 1 вихованця становив 6207,6 грн, вартість утримання одного вихованця за фактичними видатками в 2011 – 2012 рр. становила 8313,7 грн [10].

Доцільно зазначити, що порушено сам процес бюджетоутворення. Бюджет формується не шляхом надання фінансових запитів “знизу”, а “зверху” надсилаються граничні обсяги фінансування, в межах яких можливо подати бюджетні запити. На рівні Міністерства фінансів України в національному бюджеті закладена цифра граничного фінансування, якої повинні дотримуватися всі області. Цю суму розділяють на кількість учнів і виділяють на школи. А після цього районні управління освіти проводять кінцевий розподіл коштів на місцях.

За висновками моніторингу, основні проблеми пов'язані із недофінансуванням галузі освіти. Як результат: у школи не йдуть працювати молоді спеціалісти (різниця між першим тарифним розрядом та мінімальною заробітною платою становить 300 грн), оскільки вони отримують зарплату трохи більше 1000 грн. На місцевому рівні не закуповується комп'ютерна техніка, не відбувається підключення до Інтернету. Тобто грошей вистачає переважно на покриття заробітних плат та комунальних послуг, що свідчить про те, що приймається бюджет “проїдання”, а не бюджет розвитку.

Як засвідчив аналіз, в області, як і в усій Україні, є певні проблеми з освітньою мережею. Попри те, що існує центральний орган управління – Міністерство освіти і науки України, насправді вищі навчальні заклади підпорядковані більш ніж 20 міністерствам і відомствам. Аналогів такій ситуації у світі немає. Доцільно вдосконалити структуру освітньої мережі. Інвестиції в освіту є інвестиціями в людський капітал, в

інтелект, без якого неможливі технологічний прорив та опанування інноваційної моделі економіки.

Оскільки вирішення багатьох фінансових питань загальноосвітніх шкіл покладено на декілька державних рівнів управління, а відповідальними за фінансування загальноосвітніх шкіл є місцеві органи виконавчої влади, то, відповідно, потребує вирішення проблема розширення повноважень місцевих органів державної влади з акумуляції й розпорядження фінансовими ресурсами.

Загальносвітова тенденція сучасного стану освіти передбачає розвиток децентралізації в управлінні загальноосвітніми школами шляхом делегування повноважень місцевим органам виконавчої влади, які краще обізнані у справах і мають, таким чином, можливість їх вирішувати [11].

Проаналізуємо основні показники розвитку освіти за 2005 – 2006 навчальний рік (докризовий період), 2008 – 2009 навчальний рік (кризовий рік) та 2011 – 2012 навчальний рік (останній звітний рік). Аналіз основних показників розвитку освіти має негативну тенденцію розвитку (табл. 1).

**Таблиця 1**  
**Динаміка основних показників розвитку закладів освіти за 2005, 2008, 2011 рр.**

Показники	Роки		
	2005	2008	2011
1	2	3	4
Кількість дошкільних навчальних закладів	710	709	693
Темп зростання показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	99,86	97,74
Темп зростання показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	97,61
Темп приросту показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	-0,14	-2,26
Темп приросту показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	-2,39
Охоплення дітей освітніми закладами, відсотків до чисельності дітей відповідного віку %	59,0	62,0	46,3
Темп зростання показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	105,08	74,68
Темп зростання показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	78,47
Темп приросту показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	5,08	-25,32
Темп приросту показників 3-го періоду порівняно із 1-им	-	-	-21,53
Кількість загальноосвітніх навчальних закладів	813	792	755
Темп зростання показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	97,42	95,33
Темп зростання показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	92,87
Темп приросту показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	-2,58	-4,67
Темп приросту показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	-7,13
Кількість осіб, що в них навчалися, тис.	263	183	170

**Закінчення табл. 1**

1	2	3	4
Темп зростання показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	69,58	92,90
Темп зростання показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	64,64
Темп приросту показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	-30,42	-7,10
Темп приросту показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	-35,36
Кількість професійно-навчальних закладів	27	27	25
Темп зростання показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	100,00	92,59
Темп зростання показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	92,59
Темп приросту показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	0	-7,41
Темп приросту показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	-7,41
Випущено кваліфікованих працівників, осіб	9917	8430	4816
Темп зростання показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	85,01	57,13
Темп зростання показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	48,56
Темп приросту показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	-14,99	-42,87
Темп приросту показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	-51,44

Проте, цю негативну тенденцію розвитку не можна пояснювати демографічною кризою, оскільки відносні показники народжуваності дітей в Київській області носять навпаки переважно позитивний характер (табл. 2).

**Таблиця 2**

**Динаміка показників народжуваності дітей за 2005, 2008, 2011 роки**

Показники	Роки		
	2005	2008	2011
Кількість народжених дітей	16460	20195	20155
Темп зростання показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	122,69	99,80
Темп зростання показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	122,45
Темп приросту показників по відношенню до попереднього періоду, %	-	22,69	-0,20
Темп приросту показників 3-го періоду порівняно із 1-им, %	-	-	22,45

У 2011 – 2012 навчальний рік в області працювали 755 денних загальноосвітніх шкіл, у яких навчалися майже 170 тис. учнів, 10 вечірніх (змінних) шкіл, 75 консультпунктів (майже 3,5 тис. учнів) та 62 позашкільні установи (58,7 тис. дітей). Але, порівняно з 2008 р., у 2011 р. на 4,67% знизилася загальна кількість загальноосвітніх закладів. На

25,32% зменшився відсоток дітей, охоплених дошкільними закладами та на 7,1% зменшилася кількість осіб, що навчалися в загальноосвітніх закладах. Майже вдвічі зменшився (на 42,87%) випуск кваліфікованих працівників професійно-навчальними закладами [12].

Важливим залишається і питання організованого підвезення учнів та педагогів до навчальних закладів. Протягом 2003 – 2012 рр. у 25 районів області було надано 166 автобусів, з них: за рахунок коштів державного бюджету – 57, обласного – 4, районного – 34, позабюджетних коштів – 35. Це свідчить, що в державному управлінні в гуманітарній сфері області немає діючого механізму контролю та моніторингу. Отже, механізм контролю та моніторингу в системі державного управління регіону посідає важливе місце й потребує постійного вдосконалення, що сприятиме конструктивному використанню ресурсів гуманітарної сфери.

Реалізацію права громадян на здобуття професійної освіти в області забезпечують 120 навчальних закладів різних форм власності і підпорядкування; загалом у них навчається 10637 учнів та слухачів. На жаль, порівняно з 2005 р. кількість професійно технічних закладів скоротилася на 7,41%. Щорічно робітничу кваліфікацію здобувають близько 5 тис. осіб, порівняно з 2005 р. їх чисельність скоротилася на 51,44% [13].

Відбувається зниження доступності освіти (особливо дошкільної та вищої), зокрема для дітей з обмеженими можливостями, дітей-сиріт і дітей із малозабезпечених сімей, які часто не охоплені освітою; поглиблюється розрив у рівні освіти між жителями міст і сіл, випускниками повних і малокомплектних шкіл. Погіршується якість загальнодоступних освітніх послуг; порушується принцип єдності навчання та виховання, взаємодії між освітньою системою і виробництвом, зокрема відбувається надмірне скорочення спеціальностей природничого і технічного напрямів, без яких неможливий перехід до сталого розвитку суспільства та інноваційної моделі економічної системи.

Зважаючи на те, що “вироблення державної політики є послідовним процесом виокреслення складових гуманітарної, соціальної, економічної мозаїки, які логічно поєднуються і доповнюють одна одну” [14], важливо пам’ятати, що хоча загальна тенденція зростання державних витрат є позитивною і має на меті підвищення рівня життя, підвищення якості послуг соціально-гуманітарної сфери та сприяння людському розвитку в країні, при плануванні та визначенні обсягів видатків держави на соціально-гуманітарну сферу необхідно зважати на ризики, які існують при їх необгрунтованому зростанні, не підкріпленому відповідними економічними передумовами. Передусім, це стосується невиконання державних соціальних зобов’язань і гарантій. Так, перевищення видатків над доходами консолідованого бюджету є традиційним для України (за винятком 2000 р.); максимальне значення бюджетного дефіциту (3,2% від ВВП) було зафіксоване в 2004 р.

Відтак, як зазначають фахівці, у ринкових умовах акцент потрібно ставити на ефективному використанні бюджетних ресурсів, на залученні альтернативних джерел фінансування соціально важливих галузей [15].

### **Висновки**

Однією з ключових проблем формування та розвитку соціогуманітарного простору України є досягнення фінансової стійкості галузей соціальної інфраструктури; підвищення ринкового інвестування і внутрішнього попиту на соціально важливі послуги; структурна модернізація і залучення недержавних джерел розвитку.

Проте на сьогодні в Україні майже всі ідеї реформ у соціогуманітарній сфері надходять “зверху”, переважно через накопичення широкого кола проблемних питань або термінову необхідність усунення тієї чи іншої негативної тенденції. Міжсекторальна взаємодія (на рівні центральних органів виконавчої влади) практично зводиться до виконання спільних заходів, що передбачені у державних цільових програмах. Регіональна ініціативність стримується вкрай обмеженими можливостями місцевих бюджетів.

Нагальні потреби формування та розвитку вітчизняного соціогуманітарного простору зумовлюють посилення уваги до проблем освіти – могутньої детермінанти суспільних трансформацій, своєрідного соціально-культурного, історичного феномена, який сприяє нагромадженню знань, умінь і навичок, інтелектуальному розвитку людини. Відтак актуальними залишаються: забезпечення ефективності механізму фінансування освіти та оперативності прийняття управлінських рішень, впровадження нових технологій формування бюджету системи освіти, широке використання економічних регуляторів та стимулів для заохочення ініціатив у освітній сфері; збереження стабільності державної підтримки освітньої сфери, зокрема із застосуванням механізмів міжбюджетних відносин.

Рефлексія контурів державної політики щодо формування та розвитку соціогуманітарного простору України повинна спиратися на національну традицію з урахуванням закономірностей еволюції сучасного глобалізованого світу, ґрунтовним аналізом стратегій та практик міжнародного науково-освітнього та культурного середовища. Орієнтирами за цього мають бути чітковизначені національні інтереси України.

Тож напрями подальших досліджень вбачаємо у розробці організаційних і правових механізмів державної політики щодо формування та розвитку соціогуманітарного простору України.

### Література

1. Куценко В. І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) [Текст] : монографія / В. І. Куценко ; за наук. ред. д. е. н., проф., чл.-кор. НАН України Б. М. Данилишина ; РВПС України НАН України. — Ніжин : ТОВ “Видавництво “Аспект-Поліграф”, 2008. — 818 с.
2. Сталій людський розвиток: забезпечення справедливості: Національна доповідь [Текст] / кер. авт. кол. Е. М. Лібанова ; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи. — Умань : Видавничо-поліграфічний центр “Візаві”, 2012. — 412 с.
3. Економічні та гуманітарні напрями розвитку соціальної інфраструктури [Текст] : кол. моногр. / В. М. Новіков, Н. М. Деева, Г. А. Дмитренко [та ін.] ; за наук. ред. д.е.н., проф. В.М. Новікова. — Вінниця : ПП Балюк І. Б., 2012. — 512 с.
4. Там само. — 512 с.
5. Управління соціальним і гуманітарним розвитком [Текст] : навч. посіб. : у 2 ч. Ч. 1 / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, Е. М. Лібанова та ін.] ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. — К. : НАДУ, 2009. — 456 с.
6. Карлін М. І. Фінансова система України [Текст] : навч. посіб. для студ. вуз. / М. І. Карлін. — К. : Знання, 2007. — 324 с.
7. Жаліло А. Я. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави [Текст] : монографія / А. Я. Жаліло. — К. : НІСД, 2009. — 336 с.

8. Розпугенко І. Геоекономічна політика України в термінах та іменах [Текст] : словн.-довід. / Іван Розпугенко. — К. : НАДУ, 2011. — 228 с.
9. Цумаєва А. С. Деякі аспекти державної політики фінансування соціальної сфери України в період 1990-х років [Електронний ресурс] / А. С. Цумаєва. — Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-10888.html>.
10. Освіта Київщини в цифрах і фактах (2011/2012 навчальний рік) [Текст] : інформ.-аналіт. зб. / за ред. В. Бутника. — К. : Прес-КІТ, 2012. — 208 с.
11. Курець В. С. Актуальні проблеми децентралізації фінансового управління закладами шкільної освіти в Україні [Електронний ресурс] / В. С. Курець. — Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_gum/aprer/2010\\_6\\_2/9.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/aprer/2010_6_2/9.pdf).
12. Освіта Київщини в цифрах і фактах (2011/2012 навчальний рік)... — 208 с.
13. Там само. — 208 с.
14. Розпугенко І. Геоекономічна політика України в термінах та іменах... — 228 с.
15. Економічні та гуманітарні напрями розвитку соціальної інфраструктури... — 512 с.

#### **S. Moskalenko**

#### **FINANCING OF SOCIAL SPHERE AT THE LOCAL LEVEL IN THE CONTEXT OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF SOCIO-HUMANITARIAN FIELD IN UKRAINE**

**The current problems of social sphere financing at the local level on the example of the education field as the determinant of social transformation are analyzed. Approaches to public policy formation are outlined concerning the development of socio-humanitarian sphere in Ukraine as a purposeful activity aimed to improve the population's welfare, access to education, health care, culture, historical heritage protection, providing opportunities for spiritual development of citizens.**

**Key words: social sphere, education sphere, financing, public administration, public policy, socio-humanitarian field.**