



УДК 336.14

Бойко Т.Ю.

*кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки та фінансів
Західнодонецького інституту
Міжрегіональної академії управління персоналом*

ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ НА МІСЬКОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті узагальнено закордонний досвід фінансування сфери освіти в умовах децентралізації. Виокремлено пріоритетні напрями реформування та вдосконалення фінансового механізму інвестування закладів освіти на міському рівні для України. Автором узагальнено напрями реформування системи управління і фінансування закладів дошкільної та обов'язкової середньої освіти на міському рівні в умовах децентралізації влади.

Ключові слова: дошкільна освіта, обов'язкова середня освіта, універсальні та спеціальні трансферти, опорні школи, навчально-виховні комплекси.

Бойко Т.Ю. ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ НА ГОРОДСКОМ УРОВНЕ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

В статье обобщен зарубежный опыт финансирования сферы образования в условиях децентрализации. Выделены приоритетные направления реформирования и усовершенствования финансового механизма инвестирования учебных заведений на городском уровне для Украины. Автором обобщены направления реформирования системы управления и финансирования учреждений дошкольного и среднего образования на городском уровне в условиях децентрализации власти.

Ключевые слова: дошкольное образование, обязательное среднее образование, универсальные и специальные трансферты, опорные школы, учебно-воспитательные комплексы.

Boyko T.Yu. FINANCING OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS AT THE LOCAL LEVEL IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

The article summarizes the foreign experience of financing the education sphere in the context of decentralization. Priority directions of reforming and improving the financial mechanism for investing educational institutions at the local level for Ukraine are identified. The author summarizes the directions of reforming the system of management and financing of institutions of preschool and secondary education at the local level in conditions of decentralization of power.

Keywords: preschool education, compulsory secondary education, universal and special transfers, basic schools, teaching and educational complexes.

Постановка проблеми. В розвинутих країнах світу освіта є основою побудови і розвитку як ефективної національної економіки, так і високоморальних відносин у суспільстві загалом. Фундаментом становлення та розвитку суспільства висококваліфікованих спеціалістів в Україні є система дошкільної та середньої освіти, яка фінансується переважно за рахунок коштів місцевого бюджету. За останні роки умови децентралізації влади дали місцевим органам самоврядування можливості підвищення ефективності використання бюджетних коштів як на існування освіти, так і на її розвиток, що зумовлено низькою факторів, насамперед збільшенням повноважень органів місцевої влади щодо управління бюджетними надходженнями. Це дає можливість розподіляти кошти місцевого бюджету за певним програмним напрямом розвитку освітніх закладів, який включає не тільки видатки поточного функціонування, але й капітальні вкладення перспективного існування. В умовах кризових явищ в економіці видатків коштів міського бюджету на розвиток системи освіти на міському рівні, на жаль, не вистачає. Саме тому важливим кроком для вирішення цієї проблеми є формування нового фінансового механізму функціонування освіти на міському рівні в Україні, який забезпечить розширення джерел фінансування освітніх закладів, забезпечить їх фінансову самостійність, що сприятиме прискоренню реформування системи освіти задля підвищення якості підготовки спеціалістів на рівні вимог європейських стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми фінансування галузі освіти в умовах децентралізації влади присвячено багато наукових праць, серед

яких слід виділити роботи Г.М. Олександрової, в якій вона узагальнила певні проблемні питання фінансування освіти на місцевому рівні в Україні, виокремила види джерел та методи фінансування освіти на місцевому рівні, дала характеристику результативним показникам, що використовуються під час визначення пріоритетності та ефективності бюджетних програм у сфері освіти [1, с. 56]; Л.Я. Бенюк, яка виділила та згрупувала основні проблеми бюджетного забезпечення галузі освіти, висвітила основні засади вирішення цих проблем у контексті проведення децентралізації управління галуззю; науковець підкреслила, що однією з проблем фінансування освіти є фінансування не самої освіти, а закладів освіти [2, с. 121]; О.С. Коцовської, яка дослідила законодавчі підстави розподілу владних повноважень як базової складової механізму фінансового забезпечення освіти на регіональному рівні, а також обґрунтувала та запропонувала передачу повноваження щодо фінансового забезпечення освіти від обласних і районних державних адміністрацій відповідним органам місцевого самоврядування в умовах децентралізації [3, с. 72]; С.О. Коваленко та Ю.О. Коскіна, які проаналізували основні напрями та стан проведення реформи децентралізації в Україні, визначили рейтинг України в галузі освіти за індексом глобальної конкурентоспроможності, окреслили коло основних проблем бюджетного забезпечення освітньої галузі та запропонували напрями його вдосконалення [4, с. 105]; Я.В. Мельника, який розглянув теоретичні та практичні аспекти вдосконалення системи фінансування видатків закладів шкільної освіти, а також дав характеристику позабюджетних джерел фінансування

[5, с. 202]; О.М. Кириленко та Я.В. Бучковської, які присвятили своє дослідження визначенню найважливіших напрямів оптимізації фінансування дошкільної освіти в Україні; автори обґрунтували важливість застосування співфінансування у сфері дошкільної освіти, запропонували напрями удосконалення міжбюджетних відносин з метою поліпшення фінансування дошкільної освіти [6, с. 20]; А.О. Яроша, який узагальнив досвід управління та фінансування загальної середньої освіти у провідних зарубіжних країнах (США та Великобританія) та запропонував використання окремих форм фінансування шкільної освіти в Україні [7, с. 99].

Мета статті полягає в розробці напрямів фінансування закладів освіти на міському рівні в умовах децентралізації влади в Україні на підставі узагальненого зарубіжного досвіду управління та фінансування сфери освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформування системи освіти є одним із пріоритетних напрямів сучасної внутрішньої політики України. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» «основними засадами внутрішньої політики в гуманітарній сфері є удосконалення системи освіти, забезпечення якісної дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, підвищення престижності праці педагогічних та науково-педагогічних працівників, підтримка обдарованої молоді» [8].

Інвестиційні вливання в освітню галузь є і залишаються одним із найважливіших видів бюджетних інвестицій різних рівнів влади в соціальну сферу. Надання якісних освітніх послуг сприяє вихованню на початковому етапі високоморального суспільства, а в подальшому висококваліфікованих спеціалістів, які забезпечать підвищення конкурентоспроможності країни загалом на світовій арені. У розвинених світових країнах відбувається зміна пріоритетів від збільшення бюджетного фінансування освітньої

галузі на раціоналізацію їх використання. Загалом механізм фінансування загальної середньої освіти багато в чому залежить від моделі управління освітою. В сучасних умовах обмеженості бюджетного фінансування освіти в Україні актуальності набувають напрями пошуку нових пріоритетних способів фінансування освітньої галузі. Така тенденція визначає необхідність вивчення та узагальнення найбільш дієвих способів фінансування освіти на прикладі провідних країн світу. Розглянемо системи освіти провідних країн світу з точки зору організації управління та його вплив на порядок здійснення фінансування закладів загальної середньої освіти. Наочно схема фінансування загальної освіти в різних державах представлена в табл. 1.

За результатами проведеного дослідження щодо узагальнення зарубіжного досвіду управління та фінансування сфери загальної середньої освіти можна виокремити пріоритетні напрями реформування та вдосконалення фінансового механізму інвестування закладів освіти на міському рівні для України, такі як розробка та реалізація нової системи фінансової підзвітності (шкільного менеджменту) органам міського самоврядування за фінансові асигнування; закріплення на законодавчому рівні частки сукупного доходу міського бюджету, яка має йти на розвиток освіти (фінансування адресних програм та проектів); збільшення самостійності шкіл у розпорядженні коштами, отриманими з бюджету, а також власного фандрайзингу (виділення грантів та стипендій здібним дітям на реалізацію наукових проектів).

Таким чином, останнім часом процеси децентралізації в освітній сфері відбуваються навіть у країнах із традиційно сильно централізованим управлінням цієї галузі, що дає змогу більшу кількість повноважень передавати на місцевий рівень задля задоволення потреб населення в підвищенні якості освітніх послуг.

В Україні процеси децентралізації знаходяться на початковому етапі, тому повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів у галузі

Таблиця 1

Схема фінансування загальної освіти в різних державах

Держава	Джерела фінансування та особливості розподілу та використання бюджетних коштів на середню освіту
США	<ol style="list-style-type: none"> 1. Кошти приходять із бюджетів усіх рівнів, а саме федерального, штату, муніципалітету (освітнього округу). Частка коштів, що надходять із федерального бюджету, практично в усіх штатах однакова і не перевищує 8% від загальної суми коштів. Кошти штату і муніципалітету діляться у співвідношенні 50 на 50. 2. Міжбюджетні перерахування (трансферти вирівнювання). 3. Фінансова допомога, що надходить через освітні округи, яким у законодавчому порядку делеговане право управління школами. 4. Засоби для шкіл надходять від штату, від освітнього округу, якщо він є «незалежним» і має повноваження стягувати податки, або від муніципалітету, якщо освітній округ є «залежним» і не має податкових повноважень.
Великобританія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Фінансування із держбюджету. Розмір фінансування залежить від кількості учнів. 2. Гранти місцевої та федеральної влади, якими школи самостійно розпоряджаються. 3. Стипендія від школи або від держави. Діє особлива урядова програма для заохочення юних талантів, а розмір допомоги залежить від середньорічних доходів сім'ї. 4. Школи можуть самостійно розподіляти кошти в рамках отриманого від держави бюджету та власного фандрайзингу.
Польща	<ol style="list-style-type: none"> 1. Освітня частина загальної субсидії з державного бюджету, алгоритм розрахунку розміру якої встановлює міністр національної освіти. 2. Органи місцевого самоврядування встановлюють правила оплати праці вчителів і надання фінансової підтримки студентам, несуть відповідальність за інвестиції в освіту і визначають правила отримання та використання школами приватних коштів.
Іспанія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Суми, що виділяються на освіту, і їх розподіл між автономними областями, різними типами, програмами та послугами визначаються щорічно в державному бюджеті. 2. Автономні області у своїх бюджетах приймають рішення про фінансування витрат на освіту за рахунок державних трансфертів і частково за рахунок місцевих податків.
Італія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Регіони мають безпосередньо надавати, але нерідко делегують право фінансування шкіл як на освітні, так і на адміністративні цілі провінціям і муніципалітетам, послуги та допомогу учням (харчування, транспорт, підручники для початкової школи, допомога дітям із бідних сімей, соціальна та медична допомога) з власного бюджету, вони також мають фінансувати плани будівництва шкіл. 2. Провінції та муніципалітети несуть пряму відповідальність за забезпечення в школах опалення, освітлення, телефонного зв'язку, підтримання шкільних будівель у належному стані.

освіти в повному обсязі ще не визначені. Відповідно до бюджетного кодексу України та Державного бюджету органи місцевого самоврядування здійснюють на міському рівні фінансування дошкільної та середньої освіти. На етапі реформування освіти було запропоновано «Концепцію розвитку освіти України на період 2015-2025 років» [9], в якій запропоновані основні напрями реформування дошкільної та середньої освіти. Одним з таких напрямів є приведення механізму управління та фінансування освітньої галузі у відповідність до потреб сучасної економіки, децентралізації влади та інтеграції України в європейський економічний та культурний простір.

В рамках реформування системи дошкільної освіти України держава зазначила кардинально нові підходи щодо забезпечення якісних послуг для різних категорій дітей, а саме забезпечення інклюзивного освітнього середовища для дітей з особливими освітніми потребами; відкриття дошкільних навчальних закладів сімейного типу (зокрема, в житлових приміщеннях) і корпоративних (відомчих); розширення межі приватних дошкільних закладів освіти.

У зв'язку з реформуванням системи управління дошкільною освітою набувають актуальності розробка та впровадження моделі фінансування, яка поєднуватиме державне (комунальне) і приватне інвестування. З урахуванням значного попиту на послуги дошкільної освіти, а також заниженого рівня послуг державних закладів цієї сфери важливим напрямом удосконалення її фінансування, на нашу думку, є розвиток приватного сектору дитячих садочків. У зв'язку з цим доцільно на державному рівні закріпити рівні права суб'єктів господарювання різних форм власності на ринку надання послуг стосовно одержання бюджетних асигнувань, спрямованих на фінансування дошкільної освіти. В сучасних умовах значне поширення корупції у сфері державного управління, комерційній сфері створює чимало перешкод щодо отримання різноманітної фінансової підтримки недержавних дошкільних навчальних закладів. Розглянемо деякі напрями фінансової підтримки закладів дошкільної освіти в Україні, які доцільно впровадити в рамках децентралізації влади та реформування сфери освіти (рис. 1).

Крім бюджетного фінансування, на наш погляд, для приватних дошкільних закладів, які надають послуги дошкільної освіти, доцільно застосовувати податкові пільги суб'єктів господарської діяльності (податкові канікули, пільгове оподаткування, надання статусу неприбуткових організацій). Така податкова політика сприятиме залученню інвестицій в розвиток системи дошкільної освіти, підвищенню якості послуг цієї сфери та розвитку здорової конкуренції в сфері освіти.

В умовах децентралізації влади набуває актуальності механізм державно-приватного партнерства для оновлення необоротних активів за рахунок як бюджетних ресурсів, так і коштів приватних інвесторів, які в подальшому будуть використовуватись дошкільними навчальними закладами. Таким чином, запровадження такого механізму дасть змогу підвищити ефективність використання бюджетних коштів у сфері капітального будівництва та ремонтів, реконструкції та експлуатації дошкільних навчальних закладів.

Наступним етапом вдосконалення системи фінансування дошкільної освіти, на нашу думку, є оптимізація видатків на матеріально-технічне забезпечення дошкільних закладів. Цього можна досягти шляхом створення навчально-виховних комплексів при початкових школах, що забезпечить вивільнення додаткових приміщень, створення спільного зі школою адміністративного, медичного та обслуговуючого персоналу, завдяки чому здійснюється оптимізація колективу працівників. Такі зміни приведуть до вивільнення коштів на оплату праці педагогічного персоналу та матеріально-технічне забезпечення закладу, отже, підвищиться ефективність використання коштів на фінансування дошкільної освіти.

З огляду на важливість дошкільної освіти для успішного розвитку суспільства та конституційно закріплені права щодо отримання безоплатної дошкільної освіти, а також її розвитку подальше удосконалення фінансування дошкільної освіти в Укра-



Рис. 1. Напрями фінансової підтримки закладів дошкільної освіти України в умовах децентралізації



Рис. 2. Переваги створення опорних загальноосвітніх закладів та джерела фінансування цього проекту

іні пов'язане з модернізацією державного фінансування цієї сфери. Основною новацією державного фінансування дошкільної освіти є надання освітніх дотацій у формі універсальних трансфертів та освітніх субвенцій у формі спеціальних трансфертів. При цьому освітні дотації надаються міським бюджетам на оплату поточних видатків дошкільних закладів відповідно до затвердженого міського бюджету і кошторису закладу. Освітня субвенція, навпаки, виділяється на розвиток дошкільної освіти за наявності розробленої програми та економічної обґрунтованості цієї програми.

В рамках реформування системи загальної середньої освіти Постановою КМУ від 20 січня 2016 р. затверджені зміни у порядку створення освітніх округів і визначення умов функціонування загальноосвітніх навчальних закладів у рамках децентралізації [10]. Затверджені зміни сприяють розширенню повноважень органів місцевого самоврядування щодо питань структури мережі загальноосвітніх навчальних закладів.

Відповідно до Положення про освітній округ [11] ним є об'єднання навчальних закладів, закладів культури, фізичної культури і спорту (суб'єктів округу), засновниками якого можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районні ради. В структуру такого округу можуть входити опорні загальноосвітні навчальні заклади та їхні філії. Оскільки опорні школи забезпечуватимуть освітні потреби населення на досить значній території, вони передбачають організоване підвезення учнів і педагогів шкільними автобусами. Ці питання повинні вирішувати органи місцевого самоврядування.

Опорний заклад є юридичною особою, має рахунки в органах Казначейства, самостійний баланс, штамп, печатку та має у своєму складі філії. Кіль-

кість учнів (вихованців) опорного закладу (без врахування учнів (вихованців) філій), як правило, становить не менше 360 осіб. Створення опорних шкіл передбачається на конкурсній основі, при цьому конкурс організують обласні органи влади.

Для участі у конкурсі місцеві органи самоврядування, місцеві громади повинні надати бізнес-план розвитку навчального закладу на наступні три роки з оцінкою можливих ризиків. Обов'язковою вимогою є чіткий опис інвестиційних потреб опорної школи. Обласні управління освіти і науки мають вибрати кращі проекти опорних шкіл, які надали місцеві громади. Крім того, доцільність створення мережі опорних шкіл і використання бюджетних коштів на подібні заходи підтверджується результатами громадського обговорення. Переваги створення опорних загальноосвітніх закладів та джерела фінансування цього проекту представлені на рис. 2.

Отже, напрями реформування системи освіти в Україні нині перебуває на етапі вивчення сві-

тового досвіду, внесення змін в законодавчу базу, розробки та громадського обговорення української моделі децентралізації освіти.

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна зробити такі висновки. Реформування системи фінансування системи дошкільної освіти в умовах децентралізації передбачає вжиття таких заходів:

1) поширення функціонування приватних дошкільних закладів; при цьому необхідно запровадити реалізацію механізму державної фінансової підтримки таких установ;

2) зміна в рамках реформування державних дошкільних закладів механізму їх фінансування, а саме зменшення обсягів бюджетного фінансування в результаті створення навчально-виховних комплексів, здійснення державної підтримки у формі універсальних і спеціальних трансфертів, перенесення тягаря фінансування на територіальні громади.

Реформування системи обов'язкової середньої освіти передбачає створення опорних загальноосвітніх закладів в умовах децентралізації влади. Такі зміни приведуть до таких переваг:

- ефективне використання наявних ресурсів, їхнє спрямування на задоволення освітніх потреб учнів (вихованців), створення єдиної системи виховної роботи;

- план розвитку навчального закладу на наступні три роки з оцінкою можливих ризиків;

- чіткий опис інвестиційних потреб опорної школи;

- оснащення закладів сучасною матеріально-технічною базою, зокрема кабінетами фізики, хімії, біології, географії, математики, навчальними комп'ютерними комплексами, мультимедійним обладнанням.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Александрова Г.М. Проблеми фінансування освіти на місцевому рівні / Г.М. Александрова // *Бізнес та інтелектуальний капітал*. – 2015. – № 3 – С. 56-69.
2. Беновська Л.Я. Проблеми бюджетного забезпечення освіти в контексті децентралізації управління / Л.Я. Беновська // *Регіональна економіка*. – 2016. – № 1 – С. 121-129.
3. Коцовська О.С. Механізм фінансового забезпечення освіти: правові засади розподілу владних повноважень / О.С. Коцовська // *Аспекти публічного управління*. – 2014. – № 9-10. – С. 72-79.
4. Коваленко С.О. Фінансування видатків на освіту в умовах децентралізації / С.О. Коваленко, Ю.О. Коскіна // *Бізнес-Інформ*. – 2017. – № 8. – С. 105-109.
5. Мельник Я.В. Шляхи удосконалення системи фінансування закладів освіти: регіональний аспект / Я.В. Мельник // *Ефективність державного управління*. – 2012. – Вип. 33. – С. 202-208.
6. Кириленко О.М. Пріоритетні напрямки вдосконалення фінансування дошкільної освіти в Україні / О.М. Кириленко, Я.В. Бучковська // *Світ фінансів*. – 2014. – Вип. 3. – С. 20-30.
7. Ярош А.О. Способи фінансування загальної середньої освіти в зарубіжних країнах / А.О. Ярош // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. – 2015. – Вип. 16(1). – С. 99-101.
8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України № 2411-VI від 1 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
9. Концепція розвитку освіти України на період 2015-2025 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/prviddil/1312/1390288033/1414672797>.
10. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 20 січня 2016 р. № 79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
11. Про затвердження Положення про освітній округ: Постанова КМУ від 27 серпня 2010 р. № 777 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.