

**Л. М. Марусіна**

аспірант кафедри державної служби та менеджменту освіти  
Центрального інституту післядипломної педагогічної освіти  
ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»  
Національної академії педагогічних наук України,  
провідний спеціаліст відділу освіти  
Золотоніської районної державної адміністрації Черкаської області

## ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ СТАН ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*У статті теоретично узагальнено фінансове забезпечення функціонування закладів освіти. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено шляхи та тенденції економічного принципу фінансування «гроші ходять за учнем».*

**Ключові слова:** державне управління, децентралізація, заклад освіти, законодавство, фінансування.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Децентралізація передбачає створення системи врядування, яка замість вертикального підпорядкування ґрунтується на співпраці незалежних установ різних рівнів, що керуються положеннями законодавства. В Україні це означає, що об'єднані громади, райони та області матимуть автономні, демократично обрані органи місцевого самоврядування, чиї ради та виконавчі органи діятимуть відповідно до очікувань місцевих мешканців, які їх обрали.

Автономія місцевих органів влади має бути закріплена та гарантована законодавством, а також має ретельно відстоюватися всіма зацікавленими сторонами, зокрема асоціаціями органів місцевого самоврядування. Водночас органи місцевого самоврядування мають функціонувати відповідно до чинного законодавства. Закони мають чітко визначати їхні сфери компетенції, фінансові повноваження та відповідальність, а також доходи. Звичайно, це означає, що освітнє законодавство має бути адаптоване до такої нової системи врядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** показав, що різні аспекти досліджуваної проблеми стали предметом активних дискусій, обговорення та системних досліджень учених і практиків: В. Бурової, Л. Калініної, О. Локшиної, Г. Матвєєвої, І. Маріуц, В. Мелешко, О. Онаць, І. Осадчого, Н. Островерхової, Л. Парашенко, О. Пастовенського, В. Рогової, Я. Стемковської, Л. Шалаєвої, М. Шевцова та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас дуже мало нау-

кових та аналітичних досліджень, присвячених освітній децентралізації й регіональним аспектам фінансування середньої освіти. Зазвичай науковці керуються усталеною традицією аналізувати бюджет освіти загалом, не враховуючи актуальні виклики освітньої реформи на місцях – розширену автономію навчальних закладів та фінансові можливості кожного регіону.

**Мета статті** полягає у дослідженні особливостей фінансово-економічного стану закладів загальної середньої освіти в умовах децентралізації та визначенні шляхів економічного стимулювання їхньої діяльності на основі принципу «гроші ходять за учнем».

**Виклад основного матеріалу.** Закон України «Про освіту», прийнятий 5 вересня 2017 р., започаткував процеси освітньої децентралізації. До повноважень Міністерства освіти і науки належить лише визначення стандартів освітніх послуг; забезпеченням якості освіти й питаннями акредитації освітніх закладів та їх фахового інспектування опікується Державна служба якості освіти. Ключові ж рішення управлінського та організаційно-економічного характеру приймаються місцевими органами влади, які регулюють питання оптимізації мережі закладів освіти та забезпечення їх територіальної доступності, створення опорних шкіл, освітніх округів, забезпечення державно-громадського управління закладами освіти тощо.

Децентралізація освіти – це передача повноважень і відповідальності за управління освітою та фінансування освіти демократично обраним органом місцевого самоврядування. Найбільша

частина управлінських і фінансових повноважень у децентралізованій системі освіти зазвичай належить органам місцевого самоврядування. Місцеві виконкоми звітують лише перед місцевими радами, таким чином здійснюючи функції від імені та в інтересах своїх виборців. При цьому діяльність місцевої влади має перебувати під пильним моніторингом щодо дотримання нею Конституції і законів України, а функції нагляду будуть покладені на державні органи, що замінять районні державні адміністрації. Важливі повноваження щодо визначення освітньої стратегії країни та загального напрямку освітньої реформи залишаються на рівні Уряду, зокрема Міністерства освіти і науки.

Міністерство здійснює управління децентралізованою системою освіти через розроблення законодавства, прийняття освітніх норм і стандартів, а також через спеціальні, цілеспрямовані програми розвитку (наприклад, реформування навчальної програми або запровадження системи зовнішнього оцінювання).

Міністерство також відповідає за формулу визначення розміру освітньої субвенції від державного бюджету місцевим бюджетам, а також за різноманітні фінансові програми, зокрема щодо інвестицій або, наприклад, забезпечення шкільними автобусами. Такі управлінські повноваження міністерства є значними на початку процесу децентралізації, але з часом стають слабшими через внесення змін до законодавства.

Нині обласні департаменти освіти є ключовим елементом освітньої вертикалі, оскільки одержують запити і завдання від Міністерства освіти і науки та передають їх районним управлінням освіти, вони здійснюють нагляд і керівництво діяльністю районних управлінь освіти в порядку ієрархії підпорядкування.

В умовах децентралізації ця вертикаль зникне. Замість цього обласні департаменти освіти стануть підрозділами обласних виконкомів, які призначатимуться обласними радами та відповідатимуть за впровадження освітньої політики відповідно до законодавства та у межах встановленої компетенції на рівні області.

Районні управління освіти стануть частиною районних виконкомів та звітуватимуть перед районними радами. Вони матимуть відмінні інституціональні структури, наприклад, включатимуть повноваження у сфері спорту або культури в деяких менших районах, навіть можуть мати різні назви, наприклад, бюро або офіс з питань освіти. Вони стануть незалежними від

обласних департаментів освіти і водночас втраять управлінські повноваження щодо управління освіти на рівні громади. Аналогічні зміни відбудуться в управліннях освіти об'єднаних громад. Натомість, оскільки всі ці органи працюватимуть задля освіти наступних поколінь громадян України, вони мають співпрацювати та гармонізувати свою діяльність.

Одним з ключових векторів реформи децентралізації стало впорядкування фінансування освітньої сфери. Серед причин, що негативно впливали на розвиток системи освіти в Україні, були визначені низький чи залишковий принцип фінансування освітньої сфери та нераціональне використання наявного потенціалу й фінансових можливостей через неврахування місцевої специфіки. Протягом останніх років в Україні на фінансування освітньої сфери витрачається з бюджету різних рівнів (включно зі спеціальними фондами) приблизно 5,3% валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), а видатки на освіту з Державного бюджету не перевищують 3% ВВП.

Якщо враховувати інфляційні процеси, пов'язані з поглибленням кризових явищ в економіці країни, реальний рівень фінансування освітньої сфери знижується, попри те, що номінально обсяги фінансування цієї сфери зростають. Так, у 2013 р. бюджетна забезпеченість одного учня школи становила 8,1 тис грн (у доларовому еквіваленті – близько 1000 дол. США), тоді як у 2016–2017 рр. цей показник у національній валюті зріс до 10 тис грн, проте у доларовому еквіваленті знизився більше, ніж уполовину (близько 400 дол. США). Для порівняння, у розвинутих країнах ЄС ця ж стаття видатків передбачає близько 6,8 тис. євро [4, с. 41].

На рівень місцевих бюджетів перекладено всі видатки (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників) по закладах загальної середньої освіти. Окремі міста взяли на себе додаткові фінансові зобов'язання – компенсацію благодійних внесків батьків. Збільшення дохідної частини місцевих бюджетів та прямі бюджетні стосунки з громадами дають можливість враховувати індивідуальні потреби кожного навчального закладу. Для обласних та районних бюджетів передбачається компенсаційний фінансовий ресурс у вигляді додаткової дотації на утримання закладів освіти.

Бюджет на 2018 р. забезпечує всі сфери, що є ключовими для реалізації концепції «Нової української школи» (далі – НУШ) та її імплементації у 2018–2019 навчальному році.

Формула НУШ складається з таких ключових компонентів:

- формування компетентностей;
- умотивований учитель;
- наскрізний процес виховання, що формує цінності;
- децентралізація, що сприятиме шкільній автономії;
- орієнтація на потреби учня – дитиноцентризм;
- нова структура школи;
- справедливий розподіл публічних коштів, що сприяє рівним можливостям в отриманні якісної освіти;
- модерне освітнє середовище.

На проведення реформи загальної середньої освіти в Україні у 2018 р. планується витратити 2,714 млрд грн (із них 1,814 млрд грн передбачено Державним бюджетом на підтримку НУШ та 0,9 млрд грн – обсяг нерозподілених видатків освітньої субвенції Донецької та Луганської областей).

Зокрема, йдеться про закупівлю підручників та електронних підручників (373,3 млн грн), обладнання закладів загальної середньої освіти (1000 млн грн), навчання вчителів (386,6 млн грн) та створення електронної платформи (54,6 млн грн). Оснащення закладів загальної середньої освіти має на меті створення нового навчального середовища: оновлення меблів, закупівлю дидактичних матеріалів та комп'ютерного обладнання.

У контексті цього Наказом Міністерства освіти та науки України затверджено примірний перелік засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для навчальних кабінетів початкової школи. Варто зауважити, що під час закупівлі оснащення для НУШ передбачається співфінансування місцевих органів влади та державного бюджету.

Загалом бюджет освіти та науки України 2018 р. передбачає суттєве збільшення видатків на середню освіту – освітню субвенцію збільшено з 52 до 61 млрд грн, тобто на 16% [2]. Саме з неї виділяються кошти на оплату праці педагогічним працівникам закладів загальної середньої освіти. Крім того, зарплати вчителів піднімаються на один щабель вище по тарифній сітці та підвищуються на 25%. Проте оплата праці технічних працівників, оплата комунальних послуг та інші видатки на утримання закладів освіти – це сфера відповідальності місцевих бюджетів.

У 2018 р. введено спеціальну формулу для розрахунку освітньої субвенції, що стимулюватиме місцеву владу до реорганізації освітньої мережі [3]. Неоптимальне чи неконтрольоване формування класів, якщо наповнюваність буде нижчою за розрахункову, призведе до дефіциту коштів.

До 2018 р. освітня субвенція розподілялася за іншими принципами – на основі нормативу фінансового забезпечення, який встановлював Мінфін: кількості учнів у школах, що підпорядковані розпоряднику коштів, типу школи і типу населеного пункту. Як зазначають фахівці, наведена формула базуватиметься на сумі реальних витрат на оплату праці педагогічних працівників. Кошти, які отримає розпорядник (місцевий бюджет), будуть залежати від кількості класів із розрахунковою наповнюваністю (різною для міста і села) та навантаження вчителів відповідно до типових навчальних планів (кількості годин на кожен предмет). Наприклад, якщо в місті є 1000 учнів, розрахункова наповнюваність класу становить 25 дітей, навчальний план передбачає 32 години на тиждень, а ставка вчителя складає 18 годин, то в бюджет придуть кошти на 41 ставку (заробітні плати вчителів є фіксованими відповідно до Єдиної тарифної сітки) [3].

Зважаючи на актуальність питання своєчасної виплати заробітної плати вчителям та в контексті фінансової децентралізації окремі органи самоврядування вказали на зменшення суми освітньої субвенції, доведеної на початок 2018 р. Проте у Міністерстві освіти і науки України прокоментували, що освітня субвенція передбачає кошти на збільшення оплати праці освітянам, а якщо порівняти 61,7 млрд грн освітньої субвенції 2018 р. з фактичними витратами 2017 р. (48,5 млрд грн), то простежується зростання на 27%. А це свідчить, що підвищення зарплати вчителям у цьому році на 25% є фінансово забезпеченим [1].

Слід відзначити використання Україною позитивного європейського досвіду оцінки якості освіти – створення Державної служби якості освіти України (далі – ДСЯО), яка утворена на базі Державної інспекції навчальних закладів України (далі – ДІНЗ). Ця принципово нова інституція дасть змогу перейти від контролю за якістю до її забезпечення, на що передбачені потужні фінансові ресурси [2]. Так, бюджет освіти та науки України на 2018 р. передбачає 30 млн грн на забезпечення ефективного функціонування ДСЯО. Для порівняння, видатки на

ДІНЗ у 2017 р. становили лише 7,8 млн грн. Інституційна розбудова Служби якості має бути остаточно завершеною протягом 2018 р. відповідно до рішення, прийнятого на Стратегічній сесії «Система забезпечення якості шкільної освіти. Завантаження» (20 березня 2018 р.), організаторами якої виступили Державна служба якості освіти України, Міністерство освіти і науки України, офіс Координатора ОБСЄ в Україні, Чеський фонд розвитку, Європейський центр імені Вергеланда.

Зміни до Бюджетного кодексу пов'язані також з переглядом загальної концепції навчання дітей з особливими потребами. Зокрема, виділена субвенція у розмірі 504 млн грн, яка розрахована на заклади загальної середньої освіти для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційні центри, інклюзивно-ресурсні центри. Планується реорганізація інтернатної системи та поширення практики створення інклюзивно-ресурсних центрів.

Крім того, суттєво збільшилося стимулювання наукової діяльності молоді та її фізичної активності на загальнодержавному рівні. Зросло фінансування Малої академії наук та позашкільних заходів (на 24 млн грн, до 91,5 млн грн) і спортивно-ї та фізичної підготовки молоді (на ту ж суму, до 124 млн грн).

Отже, ми спостерігаємо переплетення реформування двох важливих сфер: децентралізації місцевого самоврядування і зміни підходів до організації освітнього процесу та його фінансового забезпечення. Перенесення управлінських акцентів у розподілі фінансових ресурсів на місця має усунути негативну практику нівелювання особливостей кожного регіону.

Безумовно, вирішення зазначених проблем виходить далеко за межі реформи середньої освіти. Проте в умовах децентралізації управління фінансовими ресурсами виникає реальна можливість компенсації гостроти прояву негативних явищ. Стають зрозумілими пріоритети цільового призначення розподілу обмежених ресурсів, виходячи з потреб регіону.

Слід відзначити, що починаючи з 2017 р. до касових видатків управління освіти додалися видатки по управлінню капітального будівництва Чернігівської міської ради як виконавця ремонтних робіт.

Загалом у 2017–2018 рр., за даними управління економіки Чернігівської міської ради, бюджет освіти становить понад 40% загально-

міського. Для порівняння, у країнах Балтії, де реформу децентралізації було успішно реалізовано раніше, видатки на освіту теж становлять дуже вагому частку місцевих бюджетів: в Естонії – 35%, Литві – 37%, Латвії – 38%.

У 2017 р. видатки на покриття благодійних внесків становили суму 6,2 млн грн з розрахунку 300,00 грн на одну дитину в садочку й 100 грн на учня школи. Ця сума була використана з розрахунку 70% – придбання (видатки на підкріплення матеріально-технічної бази закладу, а саме на закупівлю мийних засобів, фарби, канцелярського приладдя, господарчих, будівельних та електротоварів та інших вкрай необхідних товарів та матеріалів) і 30% видатків – на послуги (поточний або аварійний ремонт закладу). Сума загалом становила: 4375630 грн – закупівля необхідних матеріалів та засобів, 1875270 грн – поточний ремонт. У 2018 р. на покриття благодійних внесків виділено 7,3 млн грн (80% – придбання матеріалів, 20% – послуги) із розрахунку: на одного вихованця дитячого садочка – 340 грн, учня середньої школи – 120 грн.

З огляду на старіння інфраструктури закладів освіти гостро стоїть питання її підтримки у належному стані. При цьому слід враховувати, що інфраструктура закладів освіти – це сукупність матеріальних об'єктів у навчальному закладі, які забезпечують якісну реалізацію соціальних та освітніх функцій, створюють комфортні умови для перебування та діяльності всіх учасників навчально-виховного процесу. Така інфраструктура, згідно з європейськими стандартами, має відповідати трьом ключовим вимогам: надійності, доступності, безпечності.

З 1 січня 2018 року розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами здійснюється на основі нової формули, що враховує такі показники, як кількість учнів та особливості території (відсоток сільського населення та щільність учнів на кв. км). На їх основі для кожної громади визначено розрахункову наповнюваність класів (РНК), тобто прогноз, яка мінімальна кількість учнів має навчатися у класах. Відносна відповідність фактичної (реальної) наповнюваності класів (ФНК) розрахунковій має забезпечувати достатнє фінансування на оплату праці з нарахуваннями для педагогічних працівників у загальноосвітніх навчальних закладах (помаранчева зона).

Недостатність обсягу освітньої субвенції для оплати праці педагогічних працівників вини-

кає тоді, коли фактична наповнюваність класів є значно нижчою, ніж розрахункова (червона зона). У таких випадках педагогічним працівникам нараховуються мінімальні, передбачені законодавством, надбавки, без матеріального заохочення, а органи місцевого самоврядування мають з відповідних місцевих бюджетів передбачати кошти, яких не вистачає на оплату праці педагогічних працівників, замість того, щоб інвестувати їх у розвиток громади.

Індекс спроможності шкільної освітньої мережі ОТГ враховує різницю між РНК та ФНК. При цьому показник ФНК розраховувався за даними станом на 2016/2017 навчальний рік. Звертаємо увагу, що показник РНК не визначає жорстко достатність/недостатність фінансового забезпечення на виплату заробітної плати педагогічних працівників, оскільки на це також можуть впливати окремі регіональні чинники, такі як педагогічний стаж працівників, їх кваліфікаційні категорії, поділ класів на групи, розмір надбавок тощо.

**Висновки.** Відповідно до концепції Уряду України результатом реформ щодо децентралізації має стати продуктивна система місцевого самоврядування, в тому числі у сфері фінансових відносин, що ґрунтується на базовому принципі євроінтеграції – принципі субсидіарності, яка здатна забезпечити мешканцям усіх населених пунктів комфорт у ключових сферах

життя. На часі освітня реформа, яка доводить переваги фінансової децентралізації. Результати дослідження засвідчують конструктивність імплементації реформи децентралізації та впровадження концепції «Нової української школи». Вивчення регіональних аспектів фінансування освіти доводить, що покращення матеріально-технічної бази, достойна оплата праці педагогів, покриття благодійних внесків, сприяння у розвитку здібностей талановитих дітей, підтримка молоді з особливими освітніми потребами та принцип «гроші ходять за дитиною» дають змогу поставити дитину у центр уваги та створити умови для її гармонійного розвитку, що, зрештою, закладає фундамент конкурентоспроможності людського капіталу національної економічної системи.

#### Список використаної літератури:

1. МОН заявляє, що гроші на зарплати вчителів у регіонів є. Освіта. UA. URL: <http://osvita.ua/school/59713/>
2. Про Державний бюджет України 2018: Закон України URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2246-viii>
3. Стадний Є. Бюджет освіти та науки 2018: що прийняв парламент / Є. Стадний, І. Когут. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/biudzhet-osvity-ta-nauky-2018-shcho-pryiniav-parlament>
4. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії: огляд. Стокгольм, 2016. 56 с.

#### **Марусина Л. Н. Финансово-экономическое состояние учреждений общего среднего образования в условиях децентрализации**

*В статье теоретически обобщено финансовое обеспечение функционирования учебных заведений. На основе анализа, обобщения и систематизации научных источников освещены пути и тенденции экономического принципа финансирования «деньги ходят за учеником».*

**Ключевые слова:** государственное управление, децентрализация, учебное заведение, законодательство, финансирование.

#### **Marusina L. M. Financial and economic status of general secondary education in conditions of decentralization**

*The article provides theoretical generalization of financial support for the functioning of educational institutions. On the basis of analysis, generalization and systematization of scientific sources, ways and tendencies of the economic principle of financing "money follow the pupil" are highlighted.*

**Key words:** state administration, decentralization, educational institution, legislation, financing.