

ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

FUNDAMENTALS OF FINANCING EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN THE PROCESS OF DECENTRALIZATION OF POWER

У статті проаналізовано державну політику у сфері освіти та забезпечення якості освіти. В Україні відбувається процес децентралізації влади. Одним із надскладних завдань для територіальних громад у ході цього процесу є створення функції управління освітою. До створення спроможних громад управлінням освітою в селах і селищах займалися відділи освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади.

Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань для забезпечення шкіл. Органи місцевого самоврядування територіальних громад є автономними та мають всі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою. Але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість. Органам місцевого самоврядування усіх громад разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень необхідно буде взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти.

Розглянуто проблеми розвитку та особливості формування сучасної державної освітньої політики. Реформування сфери освіти, що відбувається сьогодні в Україні, можливо тільки за умов відповідного ефективного фінансування галузі за допомогою бюджетних та позабюджетних джерел. Актуальність даної теми полягає у необхідності дослідження впливу факторів на фінансове забезпечення освіти в Україні в умовах динамічної нормативної бази та недосконалої системи планування витрат.

Однією з основних умов забезпечення якісної освіти є достатнє фінансування. На сьогодні головним джерелом фінансового забезпечення сфери освіти є державне фінансування з безпосередньо державного та місцевих бюджетів, що регламентується відповідною нормативною базою. Конституція України проголошує обов'язковість загальної середньої освіти, держава забезпечує розвиток дошкільної, повної загальної середньої освіти, професійно-технічної освіти, вищої освіти і післядипломної освіти різних форм навчання, зокрема, шляхом надання державних стипендій та пільг учням і студентам. При цьому важливо, щоб надані державою гарантії у сфері освіти були підтверджені відповідним державним фінансуванням.

Ключові слова: державна освітня політика, вища освіта, реформи, вищі навчальні

заклади, якість освіти, управління освітою, функції управління освітою.

The article analyzes the state policy in the field of education and quality assurance of education. Ukraine is in the process of decentralizing power. One of the most difficult tasks for local communities during this process is to create an education management function. The education departments in the district state administrations, which are elements of the executive branch, were involved in the creation of capable communities in the management of education in villages and settlements.

The functions of the executive bodies of village and township councils in the field of education were minimal and consisted in the implementation of secondary tasks for the provision of schools. The local self-government bodies of territorial communities are autonomous and have all the powers, including in the field of education management. But a serious challenge is their institutional weakness. Local governments in all communities, together with budgetary preferences and governance, will need to take on the complex task and responsibility of creating effective education management.

Problems of development and features of formation of modern state educational policy are considered. Reforming the education sector, which is happening in Ukraine today, is possible only with the appropriate effective financing of the industry from budgetary and extrabudgetary sources. The relevance of this topic lies in the need to study the impact of factors on the financial support of education in Ukraine in a dynamic regulatory framework and imperfect cost planning system.

One of the main conditions for ensuring quality education is sufficient funding. Today, the main source of financial support for education is public funding directly from the state and local budgets, regulated by the relevant regulations. The Constitution of Ukraine proclaims the obligation of general secondary education, the state ensures the development of preschool, complete general secondary education, vocational education, higher education and postgraduate education in various forms of education, in particular, by providing state scholarships and benefits to pupils and students. At the same time, it is important that the guarantees provided by the state in the field of education are confirmed by the corresponding state funding.

Key words: state educational policy, higher education, reforms, higher educational institutions, quality of education, education management, functions of education management.

УДК 351.746.1
DOI <https://doi.org/10.32843/ptma2663-5240-2020.19.20>

Козарь Т.П.
кандидат наук
з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Постановка проблеми. Інтеграція України у світовий освітній простір вимагає постійного вдосконалення національної системи освіти, пошуку ефективних шляхів підвищення якості освітніх послуг, апробації та впровадження інноваційних педагогічних систем, реального забезпечення рівного доступу всіх її громадян до якісної освіти, модернізації змісту освіти та організації її адекватно світовим тенденціям і

вимогам ринку праці, забезпечення безперервності освіти та навчання протягом усього життя.

Як показує світовий досвід, освіта і суспільство не віддільні один від одного, що являє єдину систему. І якщо реформуванню та відновленню підлягають умови і чинники, безпосередньо пов'язані зі становленням особистості, її культурним та духовно-моральним розвитком, то незамінним засобом такого

розвитку є утворення і все, що пов'язано з ним. Одним з найважливіших напрямків країни є пріоритетний розвиток освітньої сфери, яка для багатьох країн була, є і залишається стратегічною точкою зростання, оскільки створює найефективніший, найпотужніший інвестиційний ресурс-людський потенціал.

Тенденції розвитку промислового виробництва, підвищення вимог роботодавців до якості робочої сили висвітлили одну з найважливіших проблем економічного розвитку країни – дефіцит робітничих кадрів [3]. Задоволення потреб економіки країни у якісній робочій силі потребує розробки ефективного механізму формування кадрового забезпечення в системі реформ сучасної освіти й удосконалення відповідної державної політики у даному напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питаннями організації та розвитку галузі освіти займаються наукові установи Національної академії наук України, Національної академії правових наук України, галузеві науково-дослідні інститути і вищі навчальні заклади, а також такі вчені, як М. Ануфрієв, О. Бандурка, Т. Боголіб, М. Головатий, О. Грішнова, Б. Данилишин, В. Журавський, І. Каленюк, В. Конопльов, В. Кремень, М. Курко, В. Луговий, С. Ніколаєнко, Т. Оболенська, О. Падалка, С. Петков, О. Сидоренко, С. Сірополко, В. Тюріна, О. Федоренко, Т. Фінікова та ін. Незважаючи на таке широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, багато питань освітньої галузі досліджувалися фрагментарно і потребують комплексного вивчення, вироблення концептуального підходу до адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності в Україні, яка під впливом науково-технічного прогресу та інформаційного буму вже тривалий час перебуває у стані безперервного організаційного реформування [5].

Мета статті – дослідження сучасних особливостей формування сучасної державної освітньої політики.

Виклад основного матеріалу. Державна освітня політика спрямована на забезпечення суспільства знаннями, необхідними для суспільного розвитку. Для досягнення цієї мети держава здійснює узгодження з різних суспільних процесів, які впливають на „виробництво знань” та „виробництво фахівців”, які ці знання застосовують. Зазначені процеси можуть відбуватися як у сфері освіти, так і по за нею. Для забезпечення освітнього процесу необхідні також інші умови, що не стосуються безпосередньо змісту освіти: наявність кваліфікованих кадрів, необхідна інфраструктура, відсутність екстремістських політичних впливів, наявність

нормативно-правової бази освітньої діяльності тощо [1].

Незважаючи на твердження багатьох фахівців, усвідомлення пріоритетності розвитку освіти в нашому суспільстві повністю не відбулося, в результаті чого залишаються зруйнованими зв'язки між духовними гуманістичними традиціями народів, філософією освіти, освітньою політикою, політикою прийняття управлінських рішень на всіх рівнях і довготривалою стратегією в цій області.

Особливістю реалізації державної освітньої політики є те, що вона стає більш мобільною, здатною адекватно реагувати на зміни в сфері освіти, до впровадження стимулів до постійного професійного вдосконалення освітніх послуг. Для здійснення стабільного розвитку державою необхідно забезпечити: реалізація державних та регіональних програм стосовно освітнього контенту; забезпечення національного та регіонального моніторингу якості освіти; проведення наукових досліджень із актуальних проблем розвитку освіти; створення умов для реалізації державної освітньої політики, різноманітних освітніх моделей, форм та засобів отримання освіти.

Розглядаючи більш детально попередні закони то держава забезпечувала бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому 10 % національного доходу, а також валютні асигнування на основну діяльність, то за новим Законом № 2145 держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 % валового внутрішнього продукту. Як бачимо, відсоток зменшився, але робити висновки щодо зменшення державного забезпечення бюджетних асигнувань на освіту не слід.

Національний дохід відрізняється від валового внутрішнього продукту на сальдо (різницю між грошовими надходженнями і витратами) зовнішньоекономічних операцій, включаючи сальдо експорту та імпорту товарів і послуг, сальдо оплати праці чужоземних працівників і сальдо переведення прибутків від вивезеного за кордон капіталу.

При цьому національний дохід може бути меншим чи більшим за валовий внутрішній продукт залежно від знаку сальдо. Як і раніше, фінансування здійснюється за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством.

Розглядаючи залучення коштів від надання платних послуг, важливим і цікавим є п. 3 ст. 78 Закону № 2145. У цьому пункті зазначено, що державні та комунальні заклади освіти мають право надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабмін. Але при цьому засновники відповідних закла-

дів освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, визначеного Кабміном.

Тобто основним нормативним документом для визначення видів платних послуг на сьогодні є Перелік № 796. Але водночас засновники закладів освіти мають право дозволити до надання і інші види платних послуг, не передбачені цим Переліком. Це дуже важливо, адже раніше відходити від вимог цього Переліку було неможливо. Всі кошти, які були отримані навчальними закладами за види платних послуг, які не передбачені Переліком № 796, підлягали перерахуванню до бюджету. Тепер же, наприклад, міська рада як засновник може розширити перелік видів платних послуг, які можуть надавати школи, створені такою радою.

Конституція закріплює право громадян України на отримання безкоштовної дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Ця норма прописана у ст. 53 Конституції.

Фінансування дошкільної та позашкільної освіти здійснюється за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством. Держава може сприяти розвитку дошкільної та позашкільної освіти шляхом надання відповідних освітніх субвенцій (п. 5 ст. 78 Закону № 2145).

Поки що субвенції на дошкільну та позашкільну освіту у держбюджеті не передбачалися. І, як свідчить Закон про держбюджет на 2018 рік, який доступний на момент написання статті на сайті www.rada.gov.ua, такі субвенції також не заплановані. Фінансування здобуття повної загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, у тому числі шляхом надання освітніх субвенцій місцевим бюджетам, коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.

Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Це передбачено ст. 53 Конституції. Саме на здобуття загальної середньої освіти виділяється субвенція із державного бюджету місцевим бюджетам. Умови надання та використання такої субвенції передбачені Порядком № 6.

Відповідно до умов цього Порядку освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників таких типів навчальних закладів:

- 1) загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів;
- 2) шкільні відділення навчально-виховних комплексів «дошкільний навчальний заклад –

загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад»;

3) спеціалізовані школи (школи-інтернати), включаючи школи-інтернати з поглибленим вивченням окремих предметів і курсів для поглибленої підготовки дітей у галузі науки і мистецтв, фізичної культури і спорту, інших галузях, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою; ліцеї (ліцеї-інтернати); гімназії (гімназії-інтернати); колегіуми (колегіуми-інтернати);

4) вечірні (змінні) школи;

5) загальноосвітні навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні санаторні школи-інтернати; спеціальні загальноосвітні школи-інтернати; загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей та сімей патронатних вихователів);

6) спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційні центри;

7) професійно-технічні навчальні заклади державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти, а саме на оплату праці з нарахуваннями викладачів, які викладають предмети згідно з Державним стандартом базової і повної загальної середньої освіти, затвердженим постановою № 1392.

Тож на сьогодні освітня субвенція спрямовується лише на фінансування загальної середньої освіти і лише на видатки по заробітній платі педагогічних працівників. У складі зазначеної субвенції передбачається резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1 % загального обсягу субвенції. Кабмін за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету здійснює розподіл резерву освітньої субвенції та може визначати напрями використання таких коштів.

Як визначено у п. 6 ст. 78 Закону № 2145, порядок розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами визначається згідно з формулою, в основі якої лежить кількість здобувачів освіти, які навчаються на відповідній території, з урахуванням таких факторів:

- рівень освіти;
- категорія території, на якій розташований заклад освіти;
- наявність здобувачів освіти з особливими освітніми потребами;
- особливості навчання здобувачів освіти з національних меншин;

- необхідність підвезення здобувачів освіти до закладу освіти та у зворотньому напрямку;
- інших факторів.

Фінансування освітньої діяльності з державного бюджету може здійснюватися шляхом надання освітніх субвенцій, які відповідно до БКУ та Закону про Держбюджет на відповідний рік можуть спрямовуватися на:

- здобуття повної загальної середньої освіти;
- здобуття професійної (професійно-технічної) освіти;
- здобуття освіти на інших рівнях освіти;
- здобуття спеціалізованої освіти;
- здобуття позашкільної освіти;
- здобуття освіти особами з особливими освітніми потребами;
- підвищення кваліфікації педагогічних працівників;
- інші цілі.

Фінансування професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти здійснюється за рахунок коштів держбюджету, в тому числі шляхом надання відповідних освітніх субвенцій, місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством. Витрати, що покриваються за рахунок відповідних освітніх субвенцій, визначаються спеціальним законом. На сьогодні, як ми вже зазначали вище, освітня субвенція спрямовується на фінансування професійно-технічної освіти лише в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти. Оновлений зміст реалізації державної освітньої політики разом з технологіями та політико-економічними особливостями має стати основою нової державної освітньої політики.

Висновки і пропозиції.

Реформування системи освіти вкрай необхідно. На сьогоднішній день воно носить в основному стихійний і тому малоефективний характер, оскільки немає єдиної державної політики на рівні регіону, в якій освітня політика повинна займати пріоритетне місце. До цього додається відсутність дієвого механізму реалізації прийнятих регіональних рішень, в результаті чого всі програми залишаються у вигляді декларацій, оскільки вони або не фінансуються бюджетом взагалі, або, якщо фінансуються, то в недостатній для їх реалізації обсязі.

Для подальшої успішної реалізації процесу децентралізації влади для розвитку освітньої

діяльності важливими завданнями є: створення дієвих функцій управління освітою, прозорих громад управлінням освітою що займались відділами освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади, дане регулювання повинно здійснюватись за допомогою прийняття основоположних документів, які визначають державну політику в частині відповідного ефективного фінансування галузі за допомогою бюджетних та позабюджетних джерел.

З урахуванням нових економічних умов реалізації державної освітньої політики, повинна забезпечувати певний рівень конкурентоспроможності. Вона ж змушена поки йти іншим шляхом, щоб дати можливість вузам вижити в нових умовах. Ці завдання мало сумісні між собою, якщо говорити про цілісну систему освіти регіону. Тому реалізація реформаційних процесів в державній освітній політиці здійснюються в дуже вузьких рамках: на галузевому рівні або ж на рівні окремого вищого навчального закладу.

Одна з основних ідей законопроекту «Про професійну освіту» – це децентралізація управління. Прийняття важливих рішень повинно відбуватися саме на рівні області. Для цього на рівні області необхідно створювати ради стейхолдерів – зацікавлених у випускниках закладів професійної освіти. До цих рад повинні увійти представники закладів профтехосвіти, місцевої влади, працедавців, державних та комерційних підприємств регіону, які вирішуватимуть щодо необхідних регіону професій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державна служба статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
2. Міністерство освіти і науки України. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/usi-novivni/>
3. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII.
4. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 20.12.2016 р. № 1789-VIII.
5. Державна програма «Швейцарсько-українського проект DECIDE – «Децентралізація для розвитку демократичної освіти», який впроваджується Консорціумом ГО DOCCU»
6. Постанова КМУ "Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами" Рік 27.12.2017 Тип Постанови КМУ
7. Воронина Т. Перспективи обростання в інформаційному обществe // <http://www.for.ua.com/>