

**Лукашенко Л.В.**

аспірантка

Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7130-8892>**Lukashenko Lubov**

Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University

## **ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

## **FINANCING OF GENERAL SECONDARY EDUCATION INSTITUTIONS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION: PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT**

У статті досліджено основні джерела фінансування закладів загальної середньої освіти в Україні. Розглянуто основні світові моделі фінансування освіти. Узагальнено зарубіжний досвід управління та фінансування загальної середньої освіти. Запропоновано окремі заходи для усунення проблем із розподілом та використанням фінансових ресурсів на освітню сферу. Мета дослідження – виявити особливості системи фінансування закладів загальної середньої освіти на сучасному етапі та окреслити напрями її реформування в умовах децентралізації та адміністративної реформи, опираючись на передовий зарубіжний досвід. У статті представлено основні моделі фінансування освіти різних країн світу. Визначено основні проблеми, характерні для освітньої галузі. Виокремлено недосконалий механізм фінансування, побудований на спрямуванні коштів на утримання закладів загальної середньої освіти, а не на забезпечення якості освіти.

**Ключові слова:** видатки на освіту, державний бюджет, джерела фінансування, децентралізація, фінансове забезпечення, загальна середня освіта.

В статье исследованы основные источники финансирования учреждений общего среднего образования в Украине. Рассмотрены основные мировые модели финансирования образования. Обобщен зарубежный опыт управления и финансирования общего среднего образования. Предложены отдельные меры по устранению проблем с распределением и использованием финансовых ресурсов на образовательную сферу. Цель исследования – определить особенности системы финансирования учреждений общего среднего образования на современном этапе и выделить направления ее реформирования в условиях децентрализации и административной реформы, ссылаясь на передовой зарубежный опыт. В статье представлены основные модели финансирования образования разных стран мира. Определены основные проблемы, характерные для образования. Выделен несовершенный механизм финансирования, построенный на направлении средств на содержание учреждений общего среднего образования, а не на обеспечение качества образования.

**Ключевые слова:** расходы на образование, государственный бюджет, источники финансирования, децентрализация, финансовое обеспечение, общее среднее образование.

The article investigates the main ways of financing general secondary education institutions in Ukraine and developed foreign countries. The main world models of education financing are considered. The foreign experience of management and financing of general secondary education is generalized. Some measures are proposed to eliminate problems with the allocation and use of financial resources for education. The purpose of the study is to identify the features of the system of financing of general secondary education at the present stage and to outline the directions of its reform in the conditions of decentralization and administrative reform based on foreign best practices. The article presents the main models of financing education in different countries. The main problems characteristic of the education sector are identified. There is an imperfect funding mechanism, based on directing funds for the maintenance of general secondary education, rather than on ensuring the quality of education in accordance with the principle of «money follows the child», lack of incentives and opportunities for professional development of teachers. The analysis shows that, despite the reform of general secondary education in Ukraine and the planned positive changes and new opportunities due to administrative and

financial decentralization, there are a number of factors that negatively affect the financial security of the education sector. These include: shortage of professionals with experience who could implement new powers and manage the distribution of financial resources on the ground, irregular receipt of budget funds and non-transparency of their distribution at the regional and local levels, corruption in education authorities, low financial capacity of communities, imperfection legislation, conflicts over school closures. Therefore, a special role in the process of reforming education should be played by the system of management and control over the activities of budgetary institutions for the efficient use of financial resources of the state. To improve the situation at this stage, the policy of financing education should be formed in accordance with the Constitution of Ukraine, which regulates the allocation of at least seven percent of GDP for education and socio-economic feasibility of budget expenditures. It is expedient to reform general secondary education by combining domestic and world experience.

**Key words:** education expenditures, state budget, sources of financing, decentralization, financial support, general secondary education.

**Постановка проблеми.** Фундаментом становлення та розвитку суспільства висококваліфікованих спеціалістів в Україні є система загальної середньої освіти, яка фінансується за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством. Здійснення реформи децентралізації освітньої галузі спрямоване на радикальні зміни в системі фінансування. Фінансовий аспект є одним із головних чинників, що зумовлюють успішність реформування освіти. Трансформаційні процеси у сфері загальної середньої освіти загострили проблему фінансування.

У напрямках фінансової політики України, нормативно-правових документах, цільових програмах різного рівня міститься багато протиріч, що породжують проблеми та інституційні бар'єри в розвитку закладів загальної середньої освіти як суб'єктів економічної діяльності. Вивчення та залучення світового досвіду реформи фінансових відносин між державою і освітніми закладами вимагає адаптації до українських умов господарювання.

Системне вивчення проблем розвитку освітньої сфери сьогодні неможливе без дослідження її фінансової спроможності. Інвестиції в освіту у світовій практиці є одним із найважливіших видів бюджетних інвестицій у соціальну сферу, адже давно відома істина, що інвестиції в освіту – це інвестиції у майбутнє. Вектор політичної та фінансової стратегії України спрямований на подальшу розбудову національної системи освіти, яка сприятиме вихованню високоморального суспільства та висококваліфікованих спеціалістів, які забезпечать підвищення конкурентоспроможності країни на світовій арені.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю всебічного наукового дослідження та аналізу джерел і проблем модернізації механізму фінансування закладів загальної середньої освіти, який дасть змогу запропонувати вирішення проблем фінансової взаємодії держави та закладів освіти.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблема фінансування закладів загальної середньої освіти в Україні постійно перебуває у фокусі уваги вітчизняних науковців та управлінців, державних та громадських установ. Окреслена тематика набула відображення у працях таких вітчизняних науковців, як Т. Боголіб, А. Бордо, Н. Верхоглядова, В. Андрущенко, І. Каленюк, А. Литвинчук, Д. Дзвінчук, В. Затуренська, В. Кремень, І. Самохін, І. Калько та ін. Праці науковців сформували важливе теоретичне та практичне підґрунтя для дослідження аспектів фінансування закладів загальної середньої освіти. Проте принципи ефективного розподілу фінансових ресурсів потребують детального дослідження.

**Метою дослідження** є аналіз системи фінансування освітньої галузі в умовах децентралізації та визначення напрямів удосконалення фінансування закладів освіти на підставі узагальненого зарубіжного досвіду.

Предметом дослідження є джерела фінансування загальної середньої освіти в Україні та розвинутих країнах світу та визначено напрями їх оптимізації.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Одним з основних пріоритетних напрямів сучасної внутрішньої політики України є реформування системи освіти з метою вдосконалення та забезпечення якісної повної загальної середньої освіти.

Реформа освіти в Україні, яка розпочалася у 2015 р., спрямована на вирішення проблеми неефективності бюджетного забезпечення освітнього процесу, побудованого на принципах фінансування мережі закладів освіти, низького рівня оплати праці педагогічного персоналу, відсутності стимулювання для підвищення кваліфікації педагогів. Ключовими детермінантами децентралізації освіти є зміна змісту освіти, поліпшення механізмів її фінансування, оптимізація та розвиток освітньої мережі.

Сьогодні пріоритетним джерелом фінансування сфери освіти в Україні є фінансування з

державного та місцевих бюджетів, що регламентується відповідною нормативною базою та здійснюється на основі єдиного кошторису доходів та видатків. Відповідно до статті 78 Закону України «Про освіту», держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж сім відсотків валового внутрішнього продукту.

За частиною другою статті 59 Закону України «Про повну загальну середню освіту» заклади загальної середньої освіти як джерела додаткового фінансування можуть залучати:

- доходи від надання платних освітніх та інших послуг;
- благодійну допомогу відповідно до законодавства про благодійну діяльність та благодійні організації;
- гранти;
- інші джерела фінансування не заборонені законодавством.

Водночас слід зважати на вимоги частини другої статті 79 Закону України «Про освіту», яка забороняє фінансування суб'єктів освітньої діяльності за рахунок коштів:

- фізичних осіб, які є громадянами (підданим) держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом;
- юридичних осіб з іноземними інвестиціями держави-агресора чи держави-окупанта або зареєстрованої на території держави-агресора чи держави-окупанта, або кінцевий бенефіціарний власник (контролер), які є резидентами держави-агресора або держави-окупанта.

На нашу думку, недостатня ефективність державних видатків на освіту зумовлена низкою чинників, основним з яких є недосконалість організаційно-управлінської структури. Фінансових ресурсів, які виділяються державою для надання освітніх послуг, не вистачає на покриття навіть базових статей витрат: заробітну плату та нарахувань на неї. Негативна тенденція свідчить про незадовільний фінансовий стан освіти та її невідповідність світовим та європейським ринкам праці. Упровадження освітньої реформи та забезпечення надання якісної освіти потребує належного рівня державного фінансування. Децентралізація освіти в Україні має забезпечити її модернізацію на основі перспективного досвіду США та європейських країн щодо реформування освіти.

Удосконалення системи фінансування закладів загальної середньої освіти має ґрунтуватися не лише на збільшенні видатків, а й на підвищенні ефективності їх використання з метою забезпечення належної якості освітніх послуг та можливостей рівного доступу до їх отримання впродовж усього життя. Освітня система України має орієнтуватися на потреби ринку праці та особистість здобувача освіти.

Моделі фінансування освіти в різних країнах відрізняються. Існує три основні моделі фінансування загальної середньої освіти у світовій практиці, а саме [6; 7]:

1. *Модель, орієнтована на вільний ринок:* характеризується скороченням державних видатків на освіту та розвитком конкуренції, приватизацією та розвитком приватних навчальних закладів, упровадженням системи освітніх ваучерів, грантів, можливістю оплати навчання «в кредит». Оплата праці вчителів проводиться за результатами навчальних досягнень учнів, а також застосовуються винагороди працівникам конкурентоспроможних, фінансово самостійних освітніх установ із підвищеною юридичною незалежністю від держави з метою стимулювання підвищення якості надання освітніх послуг.

2. *Модель, орієнтована на суспільний ринок:* відрізняється політикою, яка гарантує рівні можливості для всіх здобувачів освіти за умови стабільності джерел фінансування освіти. Характеризується скороченням державного фінансування та збільшенням видатків індивідумів на отримання якісної освіти, частковою приватизацією освітніх установ.

3. *Антиринкова модель* фінансування освітніх закладів характеризується домінуючою роллю держави у вирішенні питань фінансування освіти за рахунок коштів державного бюджету, збільшенням або зменшенням викладацького складу навчального закладу. Заробітна плата вчителів залежить від державного фінансування, робочий час теж регулюється державними органами влади. Така модель орієнтована на альтернативне, інтегроване суспільство [4].

Кожна вищезгадана модель фінансування освіти має свої переваги та недоліки, які коротко охарактеризуємо в табл. 1.

Отже, фінансування освіти за рахунок державного бюджету стане лише тоді ефективним, коли кошти виділятимуться в достатній кількості і на стабільній, об'єктивній та пропорційній основі.

Сьогодні особливої фінансової підтримки потребують:

- навчання здобувачів освіти з особливими потребами;
- оновлення матеріальних баз закладів освіти;
- упровадження інформаційних технологій;
- заклади загальної середньої освіти, які знаходяться у сільській місцевості;
- забезпечення сучасних підходів до підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних кадрів.

У сучасних умовах децентралізації та адміністративної реформи передача місцевим органам влади повноважень щодо фінансування

Основні світові моделі фінансування освіти

№ п/п	Модель	Країни	Переваги	Недоліки
1.	Модель, орієнтована на вільний ринок	США, Великобританія, Шотландія, Австралія, Нова Зеландія, Південна Африка, Нідерланди, Іспанія	Свобода вибору освітньої установи, різноманіття джерел фінансування освіти, зростання прибутку навчального закладу. Відповідно до фінансових витрат на освіту, підвищення її якості	Обмеження рівних можливостей на освіту для дітей із різних соціальних верств населення. Занадто велика децентралізація управління середньою освітою та комерціалізація освіти
2.	Модель, орієнтована на суспільний ринок	Переважає кількість країн Західної Європи	Демократизація освітніх послуг. Активна допомога державних та недержавних навчальних закладів в побудові подальшої кар'єри учнів	Збільшення фінансування освіти недержавними підприємствами, які зацікавлені в реалізації системи «освіта протягом усього життя» з урахуванням власних інтересів. Послаблення ролі держави в управлінні освітою
3.	Антиринкова модель соціального фінансування	Німеччина, Норвегія, Данія, Єгипет, Угорщина, Чехія, Фінляндія, Швеція, Ірландія	Фінансування рівних можливостей та рівних умов навчання для всіх, не враховуючи кінцевий результат	Фінансування освіти лише з державного бюджету, відсутність недержавних джерел фінансування. Надмірна державна орієнтація, значне навантаження на державний бюджет, збільшення податкового тягаря для платників податку

закладів загальної середньої освіти дасть можливість підвищити доступність до якісної освіти, особливо у віддалених районах, та оптимізувати процедуру розподілу бюджетних коштів. Проте водночас виникає ризик неефективної роботи органів місцевого самоврядування внаслідок їхньої некомпетентності, відсутності досвіду та дефіциту коштів на місцях, особливо у новостворених громадах.

Для усунення вищеперерахованих проблем вважаємо за доцільне:

- виділяти на фінансування освіти відповідно до вимог чинного законодавства не менше 7% від ВВП;

- удосконалити систему розподілу освітньої субвенції для навчальних закладів загальної середньої освіти, урахуваючи особливості територіального розміщення, економічного розвитку регіонів та потреби у поліпшенні матеріально-технічної бази;

- систематично проводити контроль над органами місцевого самоврядування щодо розподілу коштів із метою недопущення зловживань службовими обов'язками.

**Висновки з проведеного дослідження.** У ринкових умовах інвестування в людський капітал є центральним елементом у стратегічному сприянні економічному процвітанню країни. Проте

сучасний стан фінансового забезпечення освіти в Україні є досить невтішним. У результаті проведеного дослідження було виявлено деякі проблеми фінансування закладів загальної середньої освіти, зокрема необґрунтованість затверджених видатків органами місцевого самоврядування та відсутність досвіду ефективного управління. Критичним залишається стан фінансування освіти у сільській місцевості, недостатнім є рівень оплати праці працівників освіти. Державної підтримки потребує навчання здібних і обдарованих учнів та учнів з особливими потребами.

Для досягнення світових стандартів в галузі освіти необхідна побудова економічних механізмів, які забезпечать ефективну систему фінансування. Проведений аналіз доводить, що попри реформування загальної середньої освіти України та намічені позитивні зміни і нові можливості, зумовлені адміністративно-фінансовою децентралізацією, існує ще низка чинників, які негативно впливають на фінансове забезпечення освітньої галузі. До них відносимо: дефіцит професіоналів із досвідом роботи, які змогли б реалізовувати нові повноваження та управляти розподілом фінансових ресурсів на місцях; нерегулярне надходження бюджетних коштів і непрозорість їх розподілу на обласному і місцевому рівнях; корупцію в



органах управління освітою; низьку фінансову спроможність громад; недосконалість законодавства; конфлікти щодо закриття шкіл.

Отже, особливу роль у процесі реформування освіти повинна відігравати система управління та контролю над діяльністю бюджетних установ щодо ефективності використання фінансових ресурсів держави. Для поліпшення становища, що існує на даному етапі, політику фінансування освіти потрібно формувати відповідно до Конституції України, яка регламентує виділення на освіту не менше семи відсо-

тків ВВП, та соціально-економічної доцільності здійснення бюджетних видатків. Реформу загальної середньої освіти доцільно проводити, поєднавши вітчизняний та світовий досвід.

У перспективі доцільно проводити дослідження складових елементів системи фінансування загальноосвітніх шкіл, будувати механізми поліпшення фінансово-господарської діяльності закладів освіти з метою досягнення світового рівня надання якісних освітніх послуг та забезпечення рівних умов доступу до загальної середньої освіти всіх дітей.

#### Список використаних джерел:

1. Актуальні питання реформування освіти в Україні : монографія / за ред. С.Л. Лондара ; ДНУ «Інститут освітньої аналітики». Київ, 2018. 246 с.
2. Бенювська Л.Я. Напрями вдосконалення фінансування середньої освіти з місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2017. Вип. 3(125). С. 32–36.
3. Величко А.В. Бюджетний механізм інвестування соціальної інфраструктури. 2018. 252 с.
4. Затоцька Т. Зарубіжний досвід фінансування розвитку освіти: перспективи застосування в Україні. *Вісник Київського університету ім. Тараса Шевченка. Економіка*. 2012. № 139. С. 5–14.
5. Малишко В.В., Макарчук І.М., Гордієнко Ю.В. Фінансування освіти в Україні. *Економічний вісник університету*. 2018. Вип. 38. С. 132–139.
6. Освіта в Україні: базові індикатори. *Інформаційно-статистичний бюлетень результатів діяльності галузі освіти*. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonfinformatsiyuy-byuletten.pdf>
7. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2020 рік Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogobyudzheta-ukrayini-za-2020-rik>
8. European integration and the transformation of higher education / Elken M., Gornitzka A, Maassen P., Vukasovic M. University of Oslo research paper, 2011. P. 57.

#### References:

1. Londar, L. (Ed.) (2018). Aktualni pytannia reformuvannia osvity v Ukraini [Topical issues of education reform in Ukraine]. Kyiv. (in Ukrainian)
2. Benovska, L. (2017). Napriamky vdoskonalennia finansuvannia serednoi osvity z mistsevykh biudzhetyv v umovakh biudzhetnoi detsentralizatsii [Directions of financing improvement of secondary education from local budgets in the conditions of budgetary decentralization]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy – Social and Economic Problems of the Modern Period of Ukraine*, vol. 3(125), pp. 32–36. (in Ukrainian)
3. Velichko, A.V. (2018). Byudzhetnyy mekhanizm investuvannya sotsial'noyi infrastruktury [Budget mechanism for investing in social infrastructure]. 252 p. (in Ukrainian)
4. Zatonatska, T. (2012). Zarubizhnyi dosvid finansuvannia rozvytku osvity: perspektyvy zastosuvannia v Ukraini [Foreign experience in financing educational development: prospects for application in Ukraine]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika – Bulletin of Taras Shevchenko Kyiv National University. Economy*, no. 139, pp. 5–14. (in Ukrainian)
5. Malysenko V.V., Makarchuk I.M., Gordienko Y.V. (2018). Finansuvannya osvity v Ukrayini [Financing of education in Ukraine]. *Ekonomichnyy visnyk universytetu. Economic Bulletin of the University. Economy*, vol. 38, pp. 132–139. (in Ukrainian)
6. Education in Ukraine: basic indicators. Information and statistical bulletin of the results of education. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonfinformatsiyuy-byuletten.pdf>
7. Annual report on the implementation of the State Budget of Ukraine for 2020 of the State Treasury Service of Ukraine: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogobyudzheta-ukrayini-za-2020-rik>
8. M., Gornitzka A, Maassen P., Vukasovic M. (2011). European integration and the transformation of higher education. Elken University of Oslo research paper, p. 57.