

Рамський Андрій Юрійович,
доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів, Київський
університет імені Бориса Грінченка

Ramskyi Andrii, Doctor of Science in Economics,
Professor, Head of the Department of Finance,
Borys Grinchenko Kyiv University,
<https://orcid.org/0000-0001-7368-697X>

**ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ: СУЧАСНИЙ СТАН,
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ
FINANCING OF GENERAL SECONDARY EDUCATION INSTITUTIONS: CURRENT STATE,
PROBLEMS AND PROSPECTS**

Рамський А. Ю. Фінансування закладів
загальної середньої освіти: сучасний стан,
проблеми та перспективи. *Український
журнал прикладної економіки та права*.
2023. Том 8. № 2. С. 236 – 240.

Ramskyi A. Financing of general secondary
education institutions: current state, problems
and prospects. *Ukrainian Journal of Applied
Economics and law*.
2023. Volume 8. № 2, pp. 236 – 240.

Стаття присвячена розгляду сучасного стану фінансування закладів загальної середньої освіти України, виявленню проблем у цій сфері та окресленню шляхів їх вирішення. Охарактеризовано джерела фінансування закладів загальної середньої освіти, серед яких виділено кошти державного та місцевих бюджетів, доходи від надання платних освітніх та інших послуг, благодійна допомога, гранти, інші джерела, не заборонені законодавством. Розглянуто порядок формування та розподілу освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, проаналізована динаміка обсягів освітньої субвенції за період 2018-2022 рр. Зроблено висновок, що при формуванні механізму фінансування діяльності закладів загальної середньої освіти використано два ключові принципи – бюджетного співфінансування та субсидіарності. Виявлено проблеми територіальних громад у питанні фінансування діяльності закладів середньої освіти, серед яких: недостатня фінансова спроможність деяких громад; некомпетентність керівників та відсутність досвіду; наявність шкіл з малою наповненістю учнів; енергозатратна шкільна інфраструктура; висока витратність надання середньої освіти в сільській місцевості. Розглянуто управлінські функції піклувальних рад закладів загальної середньої освіти, наголошено на важливості такої функції, як сприяння залученню додаткових джерел фінансування. Охарактеризовано переваги та ризики запровадження фінансової автономії закладів загальної середньої освіти. Серед переваг виділено можливість самостійного розпорядження коштами та майном, залучення стейкхолдерів до управління фінансами закладу, право закладу на встановлення надбавок і премій працівникам, стипендій учням. До ризиків віднесено неготовність керівників закладів до управління фінансами, ймовірність послаблення фінансової дисципліни та зниження ефективності використання коштів. Зроблено висновок про передчасність запровадження фінансової автономії закладів загальної середньої освіти та про необхідність інвентаризації нормативно-правової бази щодо визнання освітніх закладів повноправними суб'єктами цивільного права.

Ключові слова: фінансування, заклади загальної середньої освіти, освітня субвенція, субсидіарність, фінансова автономія, піклувальні ради.

The article considers the current state of financing of general secondary education institutions in Ukraine, identifying problems in this area and outlining ways to solve them. The author describes the sources of financing of public secondary education institutions, including funds from the State and local budgets, revenues from the provision of paid educational and other services, charitable assistance, grants, and other sources not prohibited by law. The author examines the procedure for the formation and distribution of the educational subvention from the State budget to local budgets and analyses the dynamics of the educational subvention for the period 2018-2022. It is concluded that two key principles - budget co-financing and subsidiarity - are used in forming the mechanism for financing the activities of general secondary education institutions. The author identifies the problems of territorial communities in the funding of the activities of secondary education institutions, including the insufficient financial capacity of some communities; incompetence of managers and lack of experience; availability of schools with low enrolment; energy-intensive school infrastructure; high cost of providing secondary education in rural areas. The author examines the management functions of boards of trustees of general secondary education institutions, emphasizing the importance of such a function as facilitating the attraction of additional funding sources. The advantages and risks of introducing financial autonomy in general secondary education institutions are characterized. Among the benefits are the possibility of independent management of funds and property, involvement of stakeholders in the institution's financial management, the right of the institution to establish allowances and bonuses for employees, and scholarships for students. The risks include the unwillingness of institutional managers to manage finances, the likelihood of weakening financial discipline, and reducing the efficiency of using funds. The author concludes that it is premature to introduce the financial autonomy of general secondary education institutions and that taking stock of the legal framework for recognizing educational institutions as full-fledged subjects of civil law is necessary.

Keywords: financing, institutions of general secondary education, educational subvention, subsidiarity, financial autonomy, boards of trustees.

Вступ

Реформа освіти в умовах децентралізації змінила підходи до фінансування діяльності закладів загальної середньої освіти (ЗЗСО). Вагомими змінами в системі освіти стали передача повноважень щодо її фінансування на місцевий рівень, оптимізація шкільної мережі зі створенням опорних шкіл, запровадження освітньої субвенції, розроблення та застосування форму-

ли розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами. Водночас крім можливостей децентралізації в середній освіті з'явилися і певні проблеми, що вимагає пошуку шляхів їх вирішення.

Дослідженню механізму фінансування загальної середньої освіти присвячено низку наукових публікацій вітчизняних учених та дослідників. У колективній монографії науковців Інституту освітньої аналітики за ред. С.Л. Лондара [1] висвітлюються концептуальні підходи до фінансування системи освіти, аналізується світовий досвід, характеризуються механізми розподілу субвенцій на освітні потреби. Наукова публікація В.В. Лойко, К.В. Поздєєвої та С.А. Маляра [2] присвячена дослідженню теоретико-методичних засад та проблем функціонування механізму фінансування закладів загальної середньої освіти України, визначенню принципів державної політики у галузі освіти. Л.В. Лукашенко [3] аналізує систему фінансування освітньої галузі в умовах децентралізації; В.А. Чередник [4] висвітлює особливості формування і використання позабюджетних коштів закладів загальної середньої освіти в умовах недостатнього бюджетного фінансування; А.В. Волошина [5] розглядає можливості та ризики запровадження фінансової автономії освітніх закладів. Праці зазначених науковців сформували вагомое теоретичне та практичне підґрунтя для дослідження сучасного стану, проблем та перспектив фінансування закладів загальної середньої освіти України.

Формулювання цілей статті

Метою статті є аналіз сучасних підходів до фінансування загальної середньої освіти в Україні, виявлення проблем у цій сфері та окреслення напрямів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження

Конституцією України гарантується доступність і безоплатність повної загальної середньої освіти, а згідно з Законом України «Про повну загальну середню освіту» рівний доступ до її здобуття «забезпечується шляхом фінансування закладів освіти за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів в обсязі, достатньому для виконання державних стандартів та ліцензійних умов» [6]. Законодавством визначено широкий перелік джерел фінансування закладів загальної середньої освіти (ЗЗСО) (рис. 1).



Рис. 1. Джерела фінансування закладів загальної середньої освіти в Україні

Джерело: побудовано згідно з [6]

Серед наведеного переліку основними джерелами фінансування закладів загальної середньої освіти є кошти державного та місцевих бюджетів. З державного бюджету для закладів загальної середньої освіти виділяються освітні субвенції на оплату праці педагогічним працівникам, субвенції на розвиток Нової української школи, на реалізацію Програми «Спроможна школа для кращих результатів». Інші статті видатків шкіл (на придбання предметів навчання і матеріалів, утримання бюджетних установ; на відрядження; оплату комунальних послуг та енергоносіїв) фінансуються із місцевих бюджетів.

Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам була введена Бюджетним кодексом України і запроваджена в Україні з 2015 року. З початку 2017 року цей трансферт дозволено використовувати виключно на заробітну плату педагогічних працівників [7].

Обсяги субвенції затверджуються у законі «Про Державний бюджет України», а розподіл субвенції між відповідними бюджетами здійснюється на основі формули, яка щорічно розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами враховує такі параметри: кількість учнів закладів загальної середньої освіти; розрахункова наповнюваність класів; навчальні плани. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, що використовується для розподілу освітньої субвенції, визначається Кабінетом Міністрів України з урахуванням зазначених параметрів [8]. Слід зазначити, що за кошти субвенції не фінансують державні та комунальні ЗЗСО, кількість учнів у яких менше, ніж 25 осіб.

Динаміка обсягів освітньої субвенції за період 2018-2022 рр. наведена на рис. 2. Як бачимо, обсяги освітньої субвенції за період, що аналізується, щорічно зростали. Найбільший темп приросту трансферту місцевим бюджетам спостерігався у 2021 р. (+26,9%). Заплановані обсяги освітньої субвенції на 2022 р. склали 108,0 млрд грн, однак війна зруйнувала ці плани – під час дії воєнного стану цей показник був переглянутий і зменшений на 10%.

Розглянутий механізм фінансування діяльності ЗЗСО дає підстави зробити висновок про використання для його формування двох ключових принципів: бюджетного співфінансування та субсидіарності [1, с. 53].

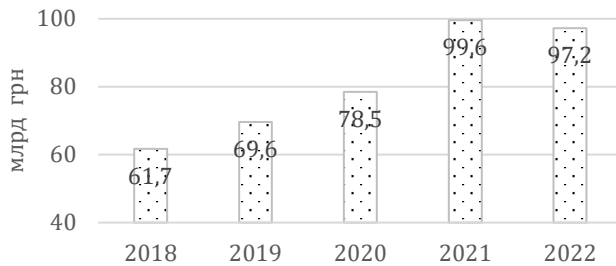


Рис. 2. Обсяги освітньої субвенції місцевим бюджетам у 2018-2022 рр., млрд грн

Джерело: побудовано за [9]

- наявність шкіл з малою наповнюваністю учнів;
- енергозатратна шкільна інфраструктура;
- висока витратність надання середньої освіти в сільській місцевості.

За даними Міністерства фінансів України, у 2020 р. середні видатки на одного учня в сільській місцевості становили 35 тис. грн на рік, що майже у півтора рази більше ніж у середньому по містах (20,5 тис. грн) при середньому значенні цього показника по країні – 24,7 тис. грн. Водночас середні результати ЗНО випускників шкіл у сільській місцевості нижчі за результати випускників міських шкіл [10]. За наведеними цифрами можна зробити висновок про нижчу якість надання середньої освіти у сільській місцевості за більших витрат.

На недостатність бюджетного фінансування для розвитку системи загальної середньої освіти звертається увага у наукових публікаціях вітчизняних дослідників. Так, В. В. Лойко, К. В. Поздеева та С. А. Маляр вважають, «що рівень державного фінансування є вкрай недостатнім для нормального функціонування сфери освіти» [2, с. 72], Л. В. Лукашенко зазначає, що «фінансових ресурсів, які виділяються державою для надання освітніх послуг, не вистачає на покриття навіть базових статей витрат» [3, с. 69].

Такої ж думки дотримується і В.А. Чередник, наголошуючи на тому, що «в умовах фінансової нестабільності в Україні бюджетного фінансування не вистачає на задоволення всіх потреб закладів освіти для продуктивної діяльності» [4, с. 119].

За умови недостатності бюджетних коштів для фінансування загальної середньої освіти важливе значення має пошук та залучення додаткових джерел. У Законі України «Про повну загальну середню освіту» зазначено, що державні, комунальні заклади загальної середньої освіти можуть надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України [6].

Статтею 41 цього Закону визначено, що сприяння залученню додаткових джерел фінансування, які не заборонені законом, є одним із завдань піклувальних рад. Піклувальна рада діє на підставі положення, затвердженого засновником закладу загальної середньої освіти. Крім сприяння залученню додаткових джерел фінансування цей колегіальний орган виконує такі функції:

- аналізує та оцінює діяльність закладу загальної середньої освіти і його керівника;
- розробляє пропозиції до стратегії та перспективного плану розвитку закладу загальної середньої освіти та аналізує стан їх виконання;
- проводить моніторинг виконання кошторису закладу освіти і вносить відповідні рекомендації та пропозиції, що є обов'язковими для розгляду керівником закладу загальної середньої освіти;

- має право звернутися до центрального органу виконавчої влади із забезпечення якості освіти щодо проведення позапланового інституційного аудиту закладу освіти;

- може вносити засновнику закладу освіти подання про заохочення керівника закладу освіти або притягнення його до дисциплінарної відповідальності з підстав, визначених законом [6].

Одним із напрямів вирішення недостатності бюджетних коштів для фінансування загальної середньої освіти може стати запровадження фінансової автономії ЗЗСО.

Автономія закладу освіти трактується Законом України «Про освіту» як «право суб'єкта освітньої діяльності на самоврядування, яке полягає в його самостійності, незалежності та відповідальності у прийнятті рішень щодо академічних (освітніх), організаційних, фінансових, кадрових та інших питань діяльності, що провадиться в порядку та межах, визначених законом» [11].

У статті 59 Закону України «Про повну загальну середню освіту» зазначено, що фінансова автономія ЗЗСО в частині використання бюджетних коштів передбачає самостійне здійснення витрат у межах затверджених кошторисами обсягів, зокрема на:

- формування структури закладу загальної середньої освіти та його штатного розпису;
- оплату праці працівників, встановлення доплат, надбавок, винагороди, виплату матеріальної допомоги та допомоги на оздоровлення, преміювання, інших видів стимулювання та відзначення працівників;
- оплату поточних ремонтних робіт приміщень і споруд закладів загальної середньої освіти;
- оплату підвищення кваліфікації педагогічних та інших працівників;
- укладення відповідно до законодавства цивільно-правових угод (господарських договорів) для забезпечення діяльності закладу освіти [6].

Фахівці-практики у сфері освіти характеризують фінансову автономію ЗЗСО як нову систему господарювання, яка опирається на:

- реальну, дієву стратегію розвитку навчального закладу;
- встановлення внутрішніх правил та процедур прозорості, підзвітності та контролю;
- залучення ресурсів для потреб школи з багатьох джерел, а не тільки з державного та місцевого бюджетів, до яких додаються ще й благодійні внески батьків [5].

Безумовно, впровадження фінансової автономії у сфері освіти принесе низку переваг для освітніх закладів, серед яких важливими є можливість самостійного розпорядження коштами та майном, залучення стейкхолдерів до управління фінансами закладу, право закладу на встановлення надбавок і премій працівникам, стипендій учням. Водночас не варто не помічати наявні при цьому і певні ризики (рис. 3). До ризиків, перш за все, відноситься неготовність керівників закладів до управління фінансами, ймовірність послаблення фінансової дисципліни та зниження ефективності використання коштів.

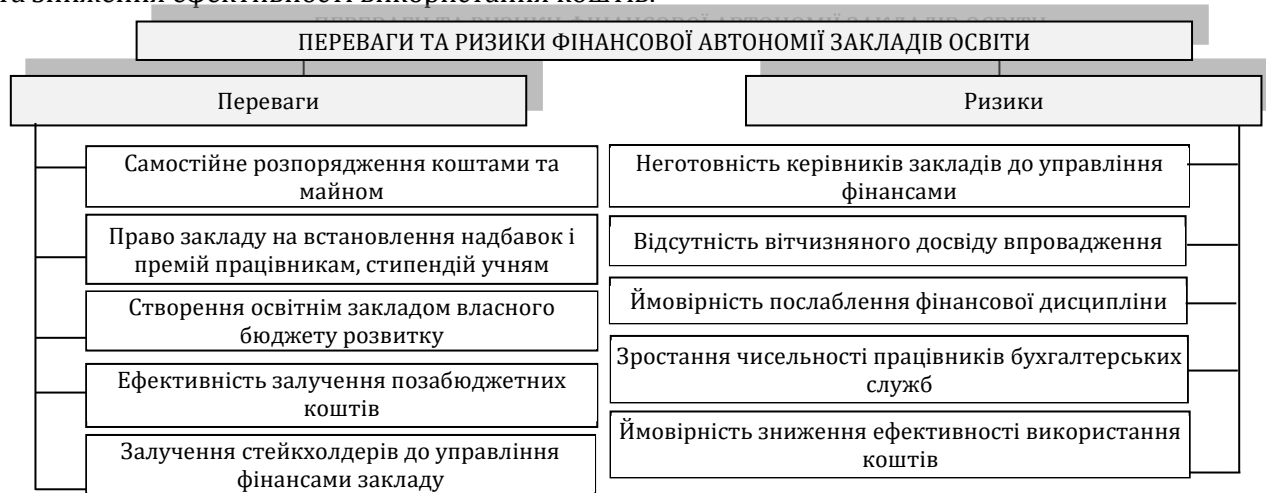


Рис. 3. Переваги та ризики від впровадження фінансової автономії закладів освіти

Джерело: [5; 12, 14-16]

На нашу думку, впровадження фінансової автономії ЗЗСО на сучасному етапі розвитку системи загальної середньої освіти є передчасним кроком. Перш за все, необхідно здійснити інвентаризацію нормативно-правової бази щодо визнання освітніх закладів повноправними суб'єктами цивільного права, а також вивчити досвід європейських країн у цьому питанні.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Проведене дослідження засвідчило, що із прийняттям Законів України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту», проведенням реформи децентралізації суттєво змінився механізм фінансування закладів загальної середньої освіти. Перспективними напрямками його розвитку слід вважати удосконалення формули розрахунку освітньої субвенції з метою забезпечення рівного доступу до якісної освіти в різних регіонах і населених пунктах; створення умов для розширення державно-громадського партнерства на засадах співфінансування та спільного управління школами; удосконалення вітчизняного законодавства щодо регулювання запровадження автономізації закладів загальної середньої освіти.

Список літератури

1. Лондар С.Л. Удосконалення фінансування системи освіти України як передумова успішного реформування: монографія. Київ: ДНУ «Інститут освітньої аналітики». 2021. 274 с.
2. Лойко В.В., Поздеева К.В., Маляр С.А. Теоретико-методичні засади та проблеми функціонування механізму фінансування закладів загальної середньої освіти. *European scientific journal of Economic and Financial innovation*. 2020. № 1(5). С. 68-78.

3. Лукашенко Л.В. Фінансування закладів загальної середньої освіти в умовах децентралізації: проблеми та перспективи розвитку. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2021. Випуск 3(83). С. 67-71.
4. Чередник В.А. Джерела додаткового фінансування загальної середньої освіти в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Економічні науки*. 2015. Випуск 11. Ч. 5. С. 116-119.
5. Волошина А. Фінансова автономія – нові можливості для шкільних бюджетів. 2020. URL: <https://osvita.ua/school/74192/>.
6. Верховна Рада України. Про повну загальну середню освіту: Закон України № 463-IX від 16.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>.
7. Верховна Рада України. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України № 1789-VIII від 20.12.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19#Text>.
8. Верховна Рада України. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8.07.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
9. Міністерство фінансів України: URL: <https://www.mof.gov.ua>.
10. Бюджетні видатки на загальну середню освіту у 2020 році. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13901>.
11. Верховна Рада України. Про освіту: Закон України № 2145-VIII від 5.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
12. Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. Автономія як шлях до ефективного менеджменту школи. Методичні рекомендації. Київ, 2019. 47 с.
13. Ніценко В.С., Гавриш В.І., Захарченко О.В. Модель оптимізації мережі вищих навчальних закладів в Україні. *Актуальні проблеми інноваційної економіки*. 2018. № 1. С. 31-44.
14. Shayery A.J., Zayed N.M., Islam K.M.A., Hossain M.F., Nitsenko V.S., Imran M.A. The impact of internationalization to improve and ensure quality education: a case study of Daffodil International University (Bangladesh). *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 2022. No 6. pp. 160-169. URL: <https://doi.org/10.33271/nvngu/2022-6/160>.
15. Khan S., Zayed N.M., Darwish S., Nitsenko N., Islam K.M.A., Hassan Md.A., Dubrova O. Pre and Present COVID-19 Situation: A Framework of Educational Transformation in South Asia Region. 2023. *Emerging Science Journal*. No 7(Special Issue "COVID-19: Emerging Research"). pp. 81-94. URL: <http://dx.doi.org/10.28991/ESJ-2023-SPER-06>.
16. Fatkhutdinov V.H., Amarathunga B.H., Nitsenko V.S., Svyrydenko D.B., Kotsur V.V. Analysis of motivation determinants in the implementation of online training of future managers at state universities. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 2023. No 3. pp. 171-176. URL: <https://doi.org/10.33271/nvngu/2023-3/171>.

References

1. Londar, S.L. (2021). *Udoskonalennia finansuvannia systemy osvity Ukrainy iak peredumova uspishnoho reformuvannia*. [Improving the financing of the education system of Ukraine as a prerequisite for successful reform]. DNU «Instytut osvity i osvityn'oi analityky». Kyiv. Ukraine.
2. Lojko, V.V., Pozdieieva, K.V., Maliar, S.A. (2020). «Theoretical and methodological principles and problems of functioning of the financing mechanism of general secondary education institutions». *European scientific journal of Economic and Financial innovation*. № 1(5), pp. 68-78.
3. Lukashenko, L.V. (2021). «Financing of general secondary education institutions in conditions of decentralization: problems and development prospects». *Problemy systemnoho pidkhodu v ekonomitsi*. Issue 3(83), pp. 67-71.
4. Cherednyk, V.A. (2015). «Sources of additional financing of general secondary education in Ukraine». *Naukovyj visnyk Kherson's'koho derzhavnoho universytetu. Seriya Ekonomichni nauky*. Issue 11. part 5, pp. 116-119.
5. Voloshyna, A. (2020). *Finansova avtonomiia–novi mozhlyvosti dlia shkil'nykh biudzhetyv*. [Financial autonomy–new opportunities for school budgets]. Available at: <https://osvita.ua/school/74192/>.
6. Verkhovna Rada Ukrainy. Pro povnu zahal'nu seredniu osvitu: Zakon Ukrainy. (2020). [Verkhovna Rada of Ukraine. On complete general secondary education: Law of Ukraine]. № 463-IX dated January 16, 2020. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>.
7. Verkhovna Rada Ukrainy. Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy: Zakon Ukrainy. (2016). [Verkhovna Rada of Ukraine. On amendments to the Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine]. № 1789-VIII dated December 20, 2016. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19#Text>.
8. Verkhovna Rada Ukrainy. Biudzhethnyj kodeks Ukrainy. (2010). [Verkhovna Rada of Ukraine. Budget Code of Ukraine]. № 2456-VI dated July 8, 2010. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
9. Ministerstvo finansiv Ukrainy. [Ministry of Finance of Ukraine]. URL: <https://www.mof.gov.ua>.
10. Biudzhetni vydatky na zahal'nu seredniu osvitu u 2020 rotsi. [Budget expenditures for general secondary education in 2020]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/13901>.
11. Verkhovna Rada Ukrainy. Pro osvitu: Zakon Ukrainy. (2017). [Verkhovna Rada of Ukraine. On education: Law of Ukraine]. № 2145-VIII dated September 5, 2017. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
12. Seitosmanov, A., Fasolia, O., Markhlievski, V. (2019). *Avtonomiia iak shliakh do efektyvnoho menedzhmentu shkoly*. [Autonomy as a way to effective school management]. Kyiv. Ukraine.
13. Nitsenko, V.S., Havrysh, V.I., Zakharchenko, O.V. (2018). «Model of optimization of the network of higher educational institutions in Ukraine». *Aktual'ni problemy innovatsijnoi ekonomiky*. № 1, pp.31-44.
14. Shayery, A.J., Zayed, N.M., Islam, K.M.A., Hossain, M.F., Nitsenko, V.S., Imran, M.A. (2022). «The impact of internationalization to improve and ensure quality education: a case study of Daffodil International University (Bangladesh)». *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. No 6, pp. 160-169. Available at: <https://doi.org/10.33271/nvngu/2022-6/160>.
15. Khan, S., Zayed, N.M., Darwish, S., Nitsenko, N., Islam, K.M.A., Hassan, Md.A., Dubrova, O. (2023). «Pre and Present COVID-19 Situation: A Framework of Educational Transformation in South Asia Region». *Emerging Science Journal*. No 7(Special Issue "COVID-19: Emerging Research"). pp. 81-94. Available at: <http://dx.doi.org/10.28991/ESJ-2023-SPER-06>.
16. Fatkhutdinov, V.H., Amarathunga, B.H., Nitsenko, V.S., Svyrydenko, D.B., Kotsur, V.V. (2023). «Analysis of motivation determinants in the implementation of online training of future managers at state universities». *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. No 3, pp. 171-176. Available at: <https://doi.org/10.33271/nvngu/2023-3/171>.

Стаття надійшла до редакції 14.02.2023 р.

ISSN 2415-8453. Український журнал прикладної економіки та техніки. 2023 рік. Том 8. № 2.