

УДК 316. 336. 2.

ББК 93.65

Курець В.С.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Львівський національний університет
імені Івана Франка,
Міністерство освіти і науки України,
кафедра обліку і аудиту,
79008, м. Львів,
пр. Свободи, 18,
тел.: 0322394024

Анотація. Стаття присвячена проблемі децентралізації фінансового управління закладами шкільної освіти в Україні.

На прикладі Рогатинського району Івано-Франківської області проаналізовано структуру фінансового управління закладами шкільної освіти. Запропоновані можливі шляхи вирішення наявних проблем.

Ключові слова: бюджет, видатки, децентралізація фінансового управління, заклади шкільної освіти, проблеми децентралізації, регіональні рівні управління.

Annotation. The article is devoted to the problem of the decentralization of the financial management of school education in Ukraine.

On the example of Rohatyn district Ivano-Frankivsk region the author analyzed the structure of financial management of school education. Offered the possible means of the solving of this problem.

Key words: budget, expenditures, decentralization of the financial management, school education, problem of the decentralization, regional levels of management.

Вступ. Соціально-економічні реформи, які проводяться в Україні, зумовили радикальні зміни у сфері освіти.

Оскільки “надзвичайно велика концентрація влади в руках державного органу управління освітою успадкована від радянського способу керування і – не відповідає ні сучасним освітнім тенденціям розвитку управління освітою, ні потребам самих учасників освітнього процесу” [7, с.3], то, відповідно, функції держави щодо фінансового управління закладами шкільної освіти зазнають істотних змін – вони дедалі більше розвиваються і розгалужуються. Актуальним на сьогоднішній день є питання децентралізації фінансового управління закладами шкільної освіти.

Децентралізація фінансового управління закладами шкільної освіти цікавить багатьох вітчизняних учених-економістів і практиків відтоді, як Україна здобула свою незалежність. Ґрунтовні дослідження в цій галузі здійснюють В.Войтов, Л.Гриневич, І.С.Каленюк, О.Коловіцкова, Ю.Луковенко, В.Нікітін, Н.Слухай, О.Процак, С.Слухай, П.Хобзей, О.Шиян, Ю.Шукевич, В.Якушик. Проте, не зважаючи на наукову та практичну цінність опублікованих праць, ситуація у сфері освіти суттєво не покращилася, що актуалізує дослідження в цьому напрямі й потребує подальших досліджень.

Постановка завдання. Ураховуючи те, що децентралізація фінансового управління освітою – ключова потреба майбутнього, метою статті є обґрунтування й визначення актуальних проблем децентралізації фінансового управління закладами шкільної освіти України. Для досягнення мети поставлені такі завдання:

- проаналізувати переваги децентралізації управління освітою та представити напрями децентралізації фінансового управління закладами шкільної освіти;

- надати пропозиції щодо розподілу повноважень фінансового управління закладами шкільної освіти і їх делегування на нижчі рівні.

Результати. В освітянській сфері України існує три рівні державного управління загальноосвітніми школами:

- національний рівень (Міністерство освіти і науки України, Міністерство фінансів України);
- регіональний рівень (управління освіти областей України, Міністерство освіти АРК, управління освіти Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій);
- районний рівень (відділи освіти районних державних адміністрацій, органи влади місцевих державних адміністрацій).

На прикладі Рогатинського району Івано-Франківської області досліджено повноваження, якими наділені вищевказані рівні державного управління в процесі планування та фінансування видатків на утримання загальноосвітніх шкіл.

Планування видатків закладів шкільної освіти розпочинається з районного рівня. Зокрема, на основі розроблених Міністерством освіти і науки України нормативів і норм централізована бухгалтерія відділу освіти районної державної адміністрації розробляє бюджетний запит для утримання загальноосвітніх шкіл району на наступний навчальний (бюджетний) рік і подає його на розгляд у фінансове управління районної державної адміністрації, у свою чергу фінансове управління, склавши проект бюджету закладів шкільної освіти, – головному фінансовому управлінню обласної державної адміністрації.

Головне фінансове управління обласної державної адміністрації, узагальнивши *Курець В.С.* Актуальні проблеми децентралізації фінансового управління закладами шкільної освіти в Україні проекти бюджетів загальноосвітніх шкіл районів області, подає в Міністерство фінансів України.

Міністерство фінансів України, маючи перевагу у вирішенні фінансових питань в освітянській сфері, крім отриманих проектів бюджетів загальноосвітніх шкіл областей України, на основі розрахункової формули (розробленої Міністерством освіти і науки) планує загальний обсяг видатків загальноосвітніх шкіл і проводить розподіл коштів безпосередньо між фінансовими управліннями районних державних адміністрацій.

Доведені з Міністерства фінансів контрольні цифри бюджету загальноосвітніх шкіл району виносяться на розгляд сесії районної ради, де його затверджують. Фінансування видатків для утримання загальноосвітніх шкіл району проводиться з місцевого бюджету.

Аналізуючи повноваження, якими наділені органи державної влади у фінансовому управлінні загальноосвітніми школами, констатуємо, що в процес планування видатків і розподіл фінансових ресурсів задіяні два міністерства і, погоджуючись з Володимиром Войтовим, одним з експертів проекту Програми розвитку ООН “Інновація та оновлення освіти для покращення добробуту та зниження рівня бідності”, “Міністерство освіти і науки здійснює заходи щодо розвитку освіти, проте не може самостійно перерозподіляти кошти на фінансування освіти згідно з визначеними пріоритетами, Міністерство фінансів розподіляє кошти на освіту відповідно до встановлених нормативів, проте не аналізує вплив фінансування на її розвиток” [1, с.17], особливо це негативно позначається на фінансуванні загальноосвітніх шкіл сільських районів.

Обласні управління освітою обласних державних адміністрацій не мають впливу на формування бюджету та фінансування видатків загальноосвітніх шкіл, оскільки, згідно з прийнятим у 2001 році Бюджетним кодексом України повноваження щодо фінансування видатків закладів шкільної освіти передано місцевим органам виконавчої влади.

Основними завданнями обласних управлінь освіти на сьогоднішній день є: забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері загальноосвітніх шкіл; прогнозування розвитку загальноосвітніх шкіл, у тому числі оптимізація закладів шкільної освіти. Наприкінці 80-х років ХХ століття піднімалося питання щодо доцільності існування обласних відділів народної освіти, її наслідком стало рішення про необхідність їх збереження [9, с.35].

Актуальність питання про доцільність існування обласних управлінь освітою визначається тим, що відбувається дублювання функцій з нижчими органами, тобто з відділами освіти районних державних адміністрацій.

Згідно із чинним законодавством місцевим органам виконавчої влади (місцеві (районні) державні адміністрації та органи місцевого самоврядування) надані значні повноваження щодо фінансового управління загальноосвітніми школами, які розташовані на їх території. У ст. 14 Закону України “Про освіту” зазначено, що “місцеві органи виконавчої влади встановлюють не нижче визначених Міністерством освіти України мінімальних нормативів бюджетного фінансування закладів освіти та забезпечують фінансування витрат на їх утримання; забезпечують розвиток мережі закладів освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування”, а також “місцеві органи виконавчої влади несуть відповідальність за управління закладами освіти, що є комунальною власністю” [3, ст.14]. У ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування” вказано, що “до повноважень виконавчих органів місцевих рад належить управління закладами освіти, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення” [4, ст.32].

Отже, відповідно до чинних законодавчих актів, місцевим органам виконавчої влади надаються більша автономія в прийнятті рішень щодо фінансово-господарської діяльності й відповідальність за нормальне функціонування загальноосвітніх шкіл, які розташовані на їх території, що є умовою децентралізації.

Процес децентралізації передбачає делегування прав в управління місцеві органи виконавчої влади, що є доцільним для розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади в управлінні закладами шкільної освіти, надання їм більшої самостійності у вирішенні організаційних, педагогічних, управлінських, фінансових питань, що зумовлено необхідністю кращого врахування освітніх потреб даної місцевості.

Місцеве самоврядування в Україні будується на основі визнаного й гарантованого державою права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення і здійснюється як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

І.С.Каленюк зазначає, що у сфері загальної середньої освіти найчастіше місцевим органам управління надаються більші повноваження щодо пошуку та використання фінансових ресурсів (місцеві цільові податки, додаткове фінансування з місцевих бюджетів, утримання частини загальнодержавних податків на місцевому рівні тощо) [5, с.12].

Оскільки вирішення багатьох фінансових питань загальноосвітніх шкіл покладено на кілька державних рівнів управління, а відповідальними за фінансування загальноосвітніх шкіл є місцеві органи виконавчої влади, то, відповідно, потребує вирішення проблема розширення повноважень місцевих органів державної влади з акумуляції й розпорядження фінансовими ресурсами.

Загальноосвітня тенденція сучасного стану освіти передбачає розвиток децентралізації в управлінні загальноосвітніми школами, шляхом делегування повноважень місцевим органам виконавчої влади, які краще обізнані у справах і мають, таким чином, можливість їх вирішувати.

Мета децентралізації – передача контролю за навчальними програмами й методами навчання місцевим органам, директорам і самим учителям, підвищення контролю цих груп за ситуацією та посилення гнучкості, краще пристосування до місцевих потреб, а також забезпечення їх відповідальності за освітні результати. Одним з напрямів демократизації освіти виступає перехід до державно-громадського управління через удосконалення форм управління й залучення до нього широких кіл громадськості [5].

Так, у Чеській Республіці згідно із Законом “Про освіту”, починаючи з 1994 року школи фінансуються самостійно, отримуючи бюджет, а всі бюджетні видатки планують, виходячи з особливостей роботи.

Директор призначається на посаду місцевою владою й несе повну відповідальність за фінансово-господарську діяльність та якість навчання учнів.

Для проведення зовнішньої оцінки роботи школи при Міністерстві освіти Чеської Республіки створено інспекторат, у якому працює 600 інспекторів. Інспекція один раз на п’ять років відвідує кожен навчальний заклад. До плану інспектування входять перевірка самооцінки школи та порівняння її з оцінкою інспекції, оцінка якості освіти, розвитку матеріально-технічної бази, виконання законів у галузі освіти, фінансовий аудит.

Інспекція має право через значні недоліки, виявлені у школі, порушувати клопотання про ненадання бюджетного фінансування [2].

У Польщі створено два центри прийняття рішень: Міністерство освіти й навчальні заклади (школи, технікуми, ліцеї) як ключовий підрозділ у системі освіти [10].

У Великобританії Департамент освіти визначає політику розвитку освіти, а фінансування навчальних закладів здійснюється через спеціально створені незалежні організації [5].

Для системи освіти Франції характерна строга централізація. Усією системою освіти керує Міністерство освіти. Франція розділена на 23 навчальних округи, які *Курець В.С.* Актуальні проблеми децентралізації фінансового управління закладами шкільної освіти в Україні називаються академіями, очолюють академії призначені міністерством ректори. При ректорів, який одночасно є головою ради місцевого університету, функціонує рада академії та інспектура середніх і вищих навчальних закладів. Безпосереднє керівництво школами покладається на префектури департаментів, при яких утворені департаментські ради освіти та шкільна інспектура. Уся система управління школами побудована на основі строгого ієрархічного підпорядкування її окремих ланок від місцевих органів до міністра освіти [8, с.5].

У Франції головними органами влади, є національне Міністерство освіти, яке відповідає за більшість важливих елементів освітнього процесу, і регіони, які значною мірою здійснюють фінансування навчальних закладів. У середньому близько 60% будівельних витрат і 95% поточних витрат на утримання ліцеїв покриваються централізовано.

Витрати на викладацький персонал ліцеїв повністю покриваються державою. Регіони можуть виділяти ліцеям додаткові асигнування зі своїх власних ресурсів [5].

У США існує три рівні державної адміністрації – федеральний, штатний і місцевий. У 70-ті роки ХХ століття створені Федеральне міністерство освіти, Національний науково-дослідний інститут освіти й Комітет керівників освіти штатів для координації їх дій. Основні повноваження – за штатами, які, у свою чергу, делегують повноваження місцевим шкільним округам. Кожний штат поділений на шкільні округи на чолі зі шкільним комітетом, у функції якого входить розгляд усіх питань, що визначають роботу шкіл і розмір шкільного бюджету, прийом і звільнення вчителів, їх зарплату, відбір і рекомендації підручників тощо. У країні немає єдиних навчальних планів і програм. Вони розробляються відповідно до специфічних умов кожного шкільного округу, затверджуються комітетом. Децентралізований характер управління осві-

тою визначає систему її фінансування. Децентралізація в управлінні і пов'язана із широкою різноплановістю навчальної багатoproфільної школи США. Це, по-перше, її підкреслено-демографічна зовнішня організація і, по-друге, відсутність обов'язкових програм і єдиних вимог до знань учнів. Через децентралізацію управління освітою в країні немає єдиної її системи [8, с.1].

Висновки. При вивченні повноважень фінансового управління загальноосвітніми школами з'ясовано, що: процес планування видатків закладів шкільної освіти проводиться відділом освіти районної державної адміністрації на основі нормативів, розроблених Міністерством освіти і науки України. Фінансування видатків загальноосвітніх шкіл здійснюється місцевими органами виконавчої влади з місцевих бюджетів, на території яких знаходиться навчальний заклад. Необхідно вдосконалити систему фінансового управління загальноосвітніми школами, зокрема:

- повноваження Міністерства фінансів України щодо розподілу фінансових ресурсів загальноосвітніх шкіл із місцевих бюджетів передати Міністерству освіти і науки України;
- створити два ключові центри в системі освіти: Міністерство освіти і науки України та навчальний заклад. Оскільки розподіл коштів безпосередньо передається місцевим органам виконавчої влади, то відповідно логічним є і передача повноважень щодо надання освітніх послуг органам місцевої влади;
- вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду стосовно децентралізації фінансового управління закладами шкільної освіти.

Перспективою подальших досліджень визначено обґрунтування актуальних напрямів децентралізації фінансового управління закладами шкільної освіти.

1. Войтов В. Фінансування освітніх послуг із місцевих бюджетів / В. Войтов // Директор школи України. – 2005. – № 1 – 2. – С. 17–20.
2. Дрожжина Т. В. Євроінтеграційні процеси в освіті. Чеський досвід / Т. В. Дрожжина // Управління школою. – 2009. – № 11. – С. 24–27.
3. Закон України “Про освіту” // Загальна середня освіта : зб. нормативно-правових документів. – К. : ЗАТ “Нічлава”, 2003. – Ч. I. – С. 47.
4. Закон України “Про місцеве самоврядування” // Іщенко О. М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі. – К., 2003. – С. 227.
5. Каленюк І. С. Економіка освіти : навчальний посібник / І. С. Каленюк. – К. : Знання України, 2003. – 316 с.
6. Курець В. С. Децентралізація фінансового управління загальноосвітніми школами України – нагальна проблема часу : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. [“Якість економічного розвитку: глобальні та локальні аспекти”] (Дніпропетровськ, 27–28 серп. 2009 р.) // Збірник наукових праць. – Дніпропетровськ : ПДАБА, 2009. – С. 62–64.
7. Набок М. Питання критеріїв ефективності управління освітою на місцевому рівні та її вимірювання / М. Набок // Обрії. Науково-педагогічний журнал. – 2008. – № 1(26). – С. 37–39.
8. Особливості змісту освіти в сучасній школі за кордоном (на прикладі декількох країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу до реферату : www.refine.org.ua/ 2005/ 03. – С. 1–11.
9. Поза межами можливого: школа якою вона є / [за ред. М.Масієнко]. – К. : Шкільний світ, 2004. – 264 с.
10. Степаненко С. Модель економіки освіти / С. Степаненко // Директор школи, ліцею, гімназії. – 2001. – № 5–6. – С. 148–149.
11. Хобзей П. Процеси децентралізації у сфері освіти в Україні / П. Хобзей // Управління освітою. – 2003. – Ч. 7 (53). – Квітень. – С. 4–5.

Рецензенти:

Струк Н. С. – докторант кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка, кандидат економічних наук, доцент;

Ковалюк О. М. – завідувач кафедри обліку і аудиту економічного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор економічних наук, професор.

