

Т. Г. Затонацька

доктор економічних наук, професор, професор кафедри економічної кібернетики Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, Україна, tzatonat@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9197-0560>

О. О. Герасименко

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", Київ, Україна, gerasimenko_o_o@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1122-1189>

М. М. Лаврентьев

старший науковий співробітник відділу статистики та аналітики фінансування освіти ДНУ "Інститут освітньої аналітики", Київ, Україна, lmn2005@ukr.net

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ФОРМУВАННЯ
ВИДАТКІВ НА ЗАГАЛЬНУ СЕРЕДНЮ ОСВІТУ В УКРАЇНІ**

Анотація. Розкрито роль і значення освіти в розвитку економіки та соціуму. Проведено аналіз динаміки видатків зведеного бюджету України на освіту з розподілом за її рівнями, визначено диспропорції у фінансуванні освіти порівняно із зарубіжною практикою. За результатами аналізу окреслено коло сучасних проблем у фінансуванні вітчизняної системи освіти. Узагальнено трансформаційні процеси в інституціональному середовищі фінансування середньої освіти в контексті реформ міжбюджетних відносин і з децентралізації. Зроблено акцент на параметрах розподілу освітньої субвенції та внесено пропозиції щодо вдосконалення обчислення нормативу вартості бюджетної освітньої послуги з урахуванням компоненти результативності. Виявлено недоліки чинної системи оплати праці педагогічного персоналу у сфері загальної середньої освіти. Обґрунтовано доцільність надання закладам загальної середньої освіти фінансово-економічної автономії.

Ключові слова: фінансування освіти, фінансування загальної середньої освіти, видатки зведеного бюджету України за рівнями освіти, інституціональний інструментарій фінансування, освітня субвенція, оплата праці у сфері загальної середньої освіти.

Рис. 3. Літ. 22.

Tetiana Zatonatska

Dr. Sc. (Economics), Professor, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, tzatonat@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9197-0560>

Oksana Herasymenko

Ph. D. (Economics), Associate Professor, SHEE "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv, Ukraine, gerasimenko_o_o@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1122-1189>

Maksym Lavrentiev

SSI "Institute of Educational Analytics", Kyiv, Ukraine, lmn2005@ukr.net

**INSTITUTIONAL TOOLKIT FOR THE FORMATION OF EXPENDITURE
ON GENERAL SECONDARY EDUCATION IN UKRAINE**

Abstract. Systematic and extensive modernization changes taking place in Ukraine these days update the problem of improving financial and economic levers and tools for managing the education system. The purpose of the paper is to analyze the current

© Затонацька Т. Г., Герасименко О. О., Лаврентьев М. М., 2018

institutional format for the financing of general secondary education in Ukraine and develop suggestions for improving the tools to form expenditures for general secondary education at the state level. Based on the analysis of the dynamics of the expenditures of the consolidated budget of Ukraine for education by its levels, disproportions in the financing of education in comparison with foreign practice are identified. The range of modern problems in the financing of general secondary education in Ukraine is established, the main among them being the optimization of the structure of general expenditures on education and an increase in the efficiency of the fund use, allocated for general secondary education. The generalization of transformational processes in the institutional environment of financing secondary education in the context of intergovernmental fiscal reforms and decentralization reforms lead to the conclusion that improvements in the distribution of educational subventions are needed. In the context of improving not only the efficiency but also raising the quality of general secondary education, the feasibility of using the practice of financial and economic autonomy of general secondary education institutions are substantiated. The practical significance of the research results is highlighted. The authors of the paper provide suggestions on the alternative to calculating the cost of a budget education service, taking into account the components of the effectiveness, which will increase the efficiency of the use of budget funds.

Keywords: financing of education, financing of general secondary education, expenditures of the consolidated budget of Ukraine by educational levels, institutional financing toolkit, educational subvention, remuneration in the sphere of general secondary education.

JEL classification: I22.

Т. Г. Затоначкая

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономической кибернетики Киевского национального университета имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

О. А. Герасименко

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры управления персоналом и экономики труда ГВУЗ "Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана", Киев, Украина

М. Н. Лаврентьев

старший научный сотрудник отдела статистики и аналитики финансирования образования ГНУ "Институт образовательной аналитики", Киев, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ФОРМИРОВАНИЯ РАСХОДОВ НА ОБЩЕЕ СРЕДНЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ В УКРАИНЕ

Аннотация. Раскрыты роль и значение образования в развитии экономики и социума. Проведен анализ динамики расходов сводного бюджета Украины на образование с распределением по его уровням, определены диспропорции в финансировании образования в сравнении с зарубежной практикой. По результатам анализа обозначен круг современных проблем в финансировании отечественной системы образования. Обобщены трансформационные процессы в институциональной среде финансирования среднего образования в контексте реформ межбюджетных отношений и по децентрализации. Сделан акцент на параметрах распределения образовательной субвенции и внесены предложения по совершенствованию вычисления норматива стоимости бюджетной образовательной услуги с учетом компоненты результативности. Выявлены недостатки действующей системы оплаты труда педагогического персонала в сфере общего среднего образования. Обоснована целесообразность предоставления заведениям общего среднего образования финансово-экономической автономии.

Ключевые слова: финансирование образования, финансирование общего среднего образования, расходы сводного бюджета Украины по уровням образования, институциональный инструментарий финансирования, образовательная субвенция, оплата труда в сфере общего среднего образования.

В умовах формування нової економіки, котру небезпідставно називають економікою знань, освіта забезпечує всебічний, гармонійний розвиток особистості та її соціалізацію, стає одним із факторів економічного піднесення, позитивної соціальної динаміки, поліпшення якості життя. Інтелектуальна компонента людського й трудового потенціалу суспільства як базис нової економіки закладається на всіх рівнях освіти, проте провідна роль у накопиченні людського капіталу належить середній, фаховій передвищій і вищій освіті. На цих рівнях відбувається не лише цілісний розвиток особистості, формування важливих життєвих навичок, а й набуття професійних і загальних компетентностей, що роблять людину придатною для діяльності за певною спеціальністю чи в конкретній галузі знань.

Пріоритетність освітньої сфери в соціально-економічному, духовному й культурному розвитку населення України визнана державою та закріплена в законодавчому форматі. В Законі України “Про освіту” від 05.09.2017 № 2145-VIII наголошується, що освіта є запорукою розвитку суспільства, об’єднаного спільними цінностями і культурою, та держави [1]. Нині система освіти в Україні перебуває в процесі системних, масштабних модернізаційних змін, що зумовлено дією багатовекторних зовнішніх та внутрішніх чинників. У таких умовах нагальною є потреба в удосконаленні економічних важелів та інструментів управління багаторівневою системою освіти. Економічні інновації допоможуть помітно поліпшити зміст, форми й методи діяльності навчальних закладів, сприятимуть радикальному підвищенню результативності та якості освіти. Одним із основних елементів забезпечення ефективного функціонування системи освіти є її фінансування. Національна доктрина розвитку освіти визначає оновлення фінансово-економічних механізмів функціонування освіти як одне з першочергових, стратегічних завдань [2].

Проблематиці управління закладами загальної середньої освіти в Україні з використанням інструментарію фінансового забезпечення присвячено праці українських і зарубіжних учених, таких як Т. М. Боголіб, Я. Герчинський, Б. В. Деревянко, М. Б. Євтух, І. С. Каленюк, О. А. Комарова, А. О. Монаєнко, Л. І. Паращенко, А. М. Соколовська [3–13], котрі розглядають її під кутом зору правового статусу навчальних закладів та юридичного супроводу відносин, що виникають у процесі надання послуг у сфері освіти; еволюції теорії і практики державного управління з визначенням механізмів, які забезпечують розвиток системи загальної середньої освіти, та розробленням моделі державного управління розвитком національної системи загальної середньої освіти, схеми практичної реалізації через трансформацію державного управління загальною середньою освітою в управлінні відносинами з клієнтами/споживачами; сучасних тенденцій трансформації управління освітою з огляду на поширення процесів децентралізації, диверсифікації

джерел і механізмів фінансування системи освіти; особливостей фінансової діяльності держави щодо видатків на освіту й науку; освітніх фінансів в Україні в контексті інституційних та демографічних змін із фокусуванням на наданні освітньої субвенції й становленні бюджетів шкіл; формульного розподілу видатків державного бюджету на освіту; фінансово-економічних важелів підвищення ефективності управління загальною середньою освітою регіону; посилення автономії загальноосвітніх навчальних закладів; активізації комерційної діяльності навчальних закладів та їх перетворення на повноцінних суб'єктів ринкових відносин в умовах обмеженості державних асигнувань у освітню галузь; обґрунтування підстав для реалізації системних заходів із боку як державного управління, так і освітянської громади щодо механізмів, технологій і практик переходу від централізованого управління до школобазованого менеджменту.

З огляду на зазначене маємо констатувати, що українські та іноземні науковці зробили вагомий внесок у дослідження теоретико-методологічних і прикладних аспектів фінансування освіти. Узагальнення наукового доробку вказує на необхідність комплексного дослідження інструментарію фінансування освіти в умовах її модернізації. Наявність науково-практичних проблем у інституціональному забезпеченні ефективного інструментарію формування видатків на загальну середню освіту на тлі збільшення стратегічної значущості освіти у формуванні людських ресурсів визначила тему статті.

Незважаючи на поглиблене наукове опрацювання різноманітних аспектів фінансування освіти як компоненти інтегрованої системи державних фінансів, у економічній науці не сформовано теоретико-прикладної платформи для об'єктивного дослідження інструментарію формування видатків на загальну середню освіту на державному рівні, що забезпечує ефективне функціонування середньої школи. Тому метою статті є аналіз сучасного інституціонального формату фінансування загальної середньої освіти в Україні та розроблення пропозицій щодо вдосконалення інструментарію формування видатків на таку освіту на державному рівні.

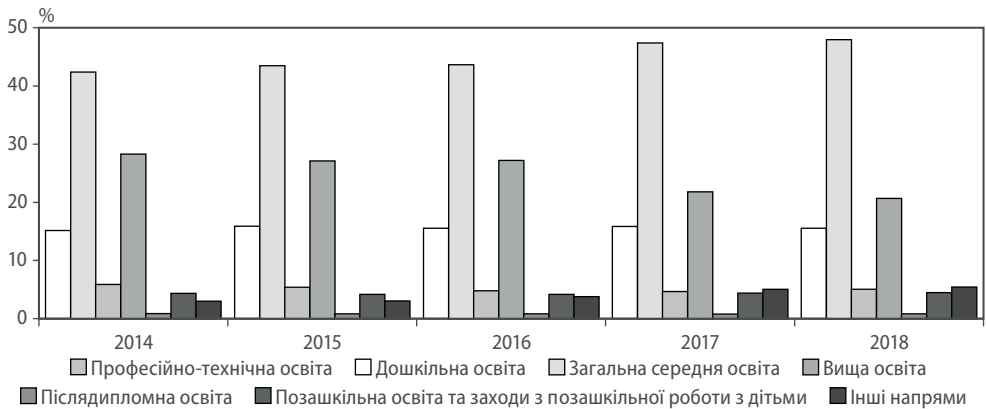
Одним із напрямів сучасної стратегії економічного розвитку в Україні є модернізація системи освіти, трансформація та інтеграція в європейській і світовий освітні простори. Подолання наслідків системної кризи та подальше соціально-економічне піднесення великою мірою залежать від ефективності функціонування системи освіти. За оцінками експертів, за рахунок витрат на початкову й середню освіту країни отримують до 30 % приросту ВВП. На підставі узагальнення 20 різних оцінок окупності витрат на середню освіту, проведених дослідниками високорозвинутих країн, доходимо висновку, що цей приріст коливається в діапазоні від 8 до 20 %, а середній (зважений) показник дорівнює 16 % [14, с. 116]. У США оцінка норм віддачі початкової освіти становить 50–100 %, середньої – 15–20, вищої – 10–15 % [15, с. 37]. Такі розбіжності в оцінках віддачі від фінансованих коштів можна пояснити тим, що середня освіта (як загальнодоступний рівень і найтриваліший процес навчання) забезпечує всебічний розвиток, виховання й соціа-

лізацію особистості, котра здатна до життя в суспільстві та цивілізованої взаємодії з природою, має прагнення до самовдосконалення та навчання впродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору й самореалізації, відповідальності, трудової діяльності, громадянської активності.

Майже в усіх провідних країнах світу система шкільної освіти виступає першочерговим об'єктом фінансування. Шкільні асигнування в цих країнах у XXI ст. зростають швидше, ніж у цілому національний дохід, та стали однією з основних статей бюджету [3, с. 138]. За даними Всесвітнього Банку за 2010 р., у розвинутих країнах із ринковою економікою пріоритетними є видатки на обов'язкову шкільну освіту, частка яких у структурі видатків на освіту становить: у США – 67 %, у Німеччині – 70, у Франції – 73, у Великобританії – 74, в Італії – 76, у Японії – 89 % [3, с. 136]. В Україні частка таких видатків, попри збільшення протягом останніх років, залишається набагато меншою, ніж у провідних країнах світу (рис. 1).

Як бачимо на рис. 1, найбільшою є частка видатків на загальну середню освіту (42,4–47,4 %). Також істотними є видатки на вищу (21,8–28,3 %) й дошкільну (15,2–15,9 %) освіту. Впродовж охопленого періоду спостерігається тенденція збільшення частки видатків зведеного бюджету України на загальну середню освіту (з 42,4 % у 2014 р. до 47,4 % у 2017 р.) за рахунок зменшення частки видатків на вищу освіту (з 28,3 до 21,8 %). У 2018 р. зазначена тенденція збережеться, й планові показники свідчать про подальше зростання частки видатків на загальну середню освіту, до 48 %, і скорочення на вищу освіту, до 20,7 %.

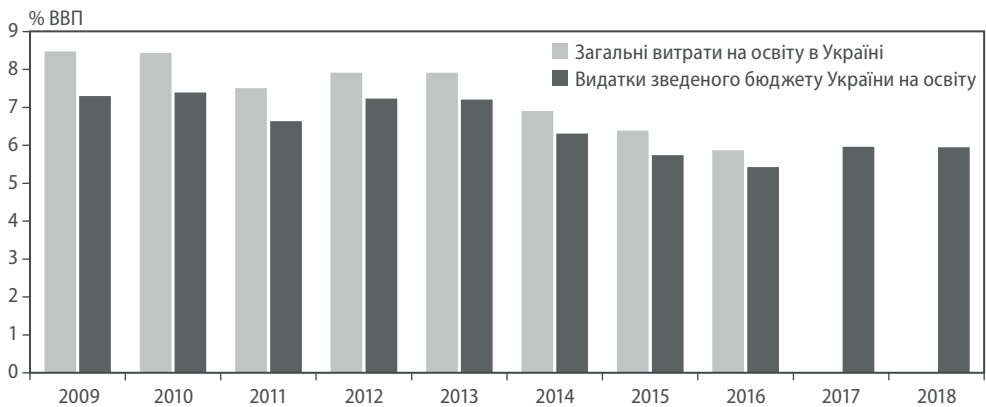
Найвищої частки ВВП на потреби освіти протягом останніх 10 років в Україні (8,5 %) досягнуто у 2009 р. [16]. Згідно з чинними правовими нормами, держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі щонайменше 7 %



Примітка. Видатки за 2018 р. є плановими з урахуванням внесених змін за січень – квітень 2018 р.

Рис. 1. Структура видатків зведеного бюджету України за рівнями освіти у 2014–2018 рр.

Побудовано за даними Державної казначейської служби України (URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>).



Примітка. Для визначення показників за 2018 р. використано планові видатки зведеного бюджету України на освіту у 2018 р. із урахуванням внесених змін за січень – квітень цього року, а також консенсус-прогноз ВВП на 2018 р. (станом на квітень), розроблений Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

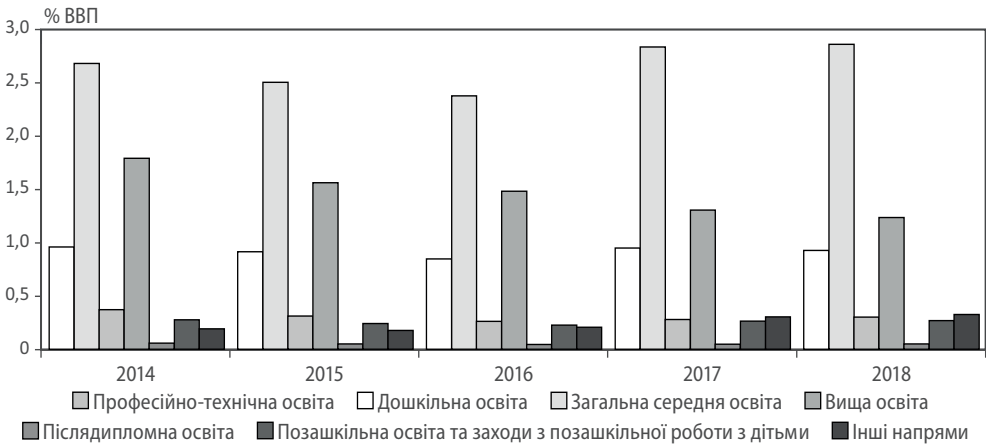
Рис. 2. Динаміка загальних витрат і видатків зведеного бюджету України на освіту у 2009–2018 рр.

Побудовано за даними Державної казначейської служби України (URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>); Державної служби статистики України (URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>).

ВВП за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством [1]. Проте впродовж останніх років (починаючи з 2014 р.) цього рівня фінансування не досягнуто. Навпаки, спостерігається тенденція до його зниження (рис. 2).

Щодо фінансування вітчизняної освіти за освітніми рівнями у відсотках до ВВП слід зауважити, що в Україні порівняно з країнами ОЕСР виявляються певні диспропорції. Зокрема, спостерігається істотне недофінансування середньої (загальної й професійної) ланки освіти. Так, за даними офіційної статистики впродовж останніх років на загальну й професійно-технічну освіту разом із позашкільною в Україні витрачалося від 2,86 % ВВП у 2016 р. до 3,37 % ВВП у 2017 р. (рис. 3), тимчасом як у країнах ОЕСР – 4 % [17, с. 8]. Відповідно до консенсус-прогнозу на 2018 р., видатки зведеного бюджету на окреслену сферу заплановано збільшити до 3,42 %, що набагато менше, ніж по країнах ОЕСР.

Подальше нарощення частки ВВП на потреби освіти залишається нагальною, проте не єдиною проблемою у фінансуванні системи освіти. Актуалізується питання оптимізації фінансових ресурсів у ієрархії освіти та джерелах залучення коштів. Оскільки наразі резерви для збільшення видатків майже вичерпано, варто вдаватися до іншого способу підвищення економічної ефективності освіти – вдосконалення структури видатків і освітньої системи. Стосовно структури видатків слід зазначити, що у провідних країнах світу, наприклад ОЕСР, склалися перевірені практикою співвідношення обсягів фінансування різних ланок освіти, а також державного й приватного



Примітка. Для визначення показників за 2018 р. використано планові видатки зведеного бюджету України на освіту у 2018 р. із урахуванням внесених змін за січень – квітень цього року, а також консенсус-прогноз ВВП на 2018 р. (станом на квітень), розроблений Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Рис. 3. Динаміка видатків зведеного бюджету України за рівнями освіти у 2014–2018 рр.

Побудовано за даними Державної казначейської служби України (URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>); Державної служби статистики України (URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>).

фінансування освітніх закладів. Окрім того, вироблено певні пропорції в структурі видатків у межах кожного рівня освіти [17, с. 7].

В умовах обмежених фінансових ресурсів вітчизняна система бюджетного утримання закладів освіти потребує кардинального вдосконалення інституціонального інструментарію бюджетування на засадах підвищення ефективності й результативності. Аналізуючи трансформацію інституціонального середовища у сфері фінансування середньої освіти, зазначимо, що в процесі реформи міжбюджетних відносин, згідно із Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28.12.2014 № 79-VIII, Бюджетний кодекс України доповнено ст. 103² “Освітня субвенція”. У першій редакції цієї статті наголошувалося, що така субвенція спрямовується на оплату поточних видатків певних типів навчальних закладів, зокрема загальноосвітніх, а її розподіл між відповідними бюджетами здійснюється на основі формули, котра розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері освіти, та затверджується Урядом України. Відповідно до норм цієї статті, Кабінет Міністрів України постановою “Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам” від 14.01.2015 № 6 затвердив Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, а постановою “Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами” від 26.06.2015 № 435 – відповідну формулу розподілу.

У грудні 2016 р. Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” від 20.12.2016 № 1789-VIII встановлено обмеження: відтоді кошти такої субвенції спрямовуються лише на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників, а також розширено перелік типів навчальних закладів професійно-технічними навчальними закладами державної й комунальної форм власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти. Крім того, скориговано параметри, які має враховувати формула розподілу освітньої субвенції, та в березні 2017 р. затверджено нову формулу її розподілу [18].

Законом України від 07.12.2017 № 2233-VIII внесено зміни до ст. 103² Бюджетного кодексу України: перелік типів навчальних закладів доповнено вищими навчальними закладами I–II рівнів акредитації державної й комунальної форм власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти та параметрів, котрі має враховувати формула розподілу освітньої субвенції (введено такий параметр, як навчальні плани). Зважаючи на нові зміни, у грудні 2017 р. Кабінет Міністрів України затвердив нову формулу розподілу такої субвенції [19], що між місцевими бюджетами застосовується з 1 січня 2018 р.

Зауважимо, що залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються в наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів.

Відповідно до змін, внесених Законом України “Про освіту” від 05.09.2017 № 2145-VIII до Закону України “Про загальну середню освіту” від 13.05.1999 № 651-XIV, з 1 січня 2019 р. держава може здійснювати фінансування здобуття особою загальної середньої освіти в приватному чи корпоративному закладі освіти, що має ліцензію на провадження освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти, за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів шляхом передачі такому закладу освіти цільового обсягу коштів у розмірі фінансового нормативу (з урахуванням відповідних коригуючих коефіцієнтів) бюджетної забезпеченості одного учня, який здобуває повну загальну середню освіту, та в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Аналітичні дані дають підстави говорити про послаблення ролі державного бюджету у фінансуванні освітньої сфери після 2010 р. Так, якщо у 2010 р. частка фінансування освіти з боку місцевих бюджетів становила 63,9 %, то за підсумками 2016 р. – 73,1 %. Однією з причин збільшення участі місцевих органів влади в загальному обсязі фінансування є проведення реформ із децентралізації.

Освітня субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, котра розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері освіти, та затверджується Кабінетом Міністрів України. При цьому беруться до уваги такі параметри: розрахунковий показник фінансового нормати-

ву бюджетної забезпеченості; контингент учнів усіх типів закладів загальної середньої освіти станом на 5 вересня року, що передує поточному бюджетному періоду; контингент учнів закладів професійної (професійно-технічної) освіти станом на 1 січня року, що передує плановому бюджетному періоду, та контингент студентів станом на 1 жовтня року, що передує плановому бюджетному періоду; навчальний план; заробітна плата вчителя; розрахункова наповнюваність класів; коефіцієнти приведення [19]. Як бачимо, серед параметрів розподілу освітньої субвенції бракує критеріїв, котрі враховували б результативність навчального процесу та якість відповідних послуг.

Окрім того, слід звернути увагу на розрахунковий показник фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня, котрий обчислюється виходячи з кількості годин навчального плану, наповнюваності класів і заробітної плати вчителя. Звідси можна зробити висновок, що в практиці планування видатків залежно від загальної кількості учнів виникає ситуація, коли неможливо пропорційно розподілити видатки між закладами однієї адміністративно-територіальної одиниці, оскільки видатки закладів із повною укомплектованістю класів повинні покрити витрати малокомплектних закладів. За останні роки у зв'язку зі зміною демографічної ситуації та зниженням рівня життя, особливо в маленьких містечках і селах, істотно зростає кількість малокомплектних загальноосвітніх навчальних закладів, які не завжди надають достатній обсяг якісних освітніх послуг, а вартість утримання одного учня в них у декілька разів перевищує цей показник у повністю укомплектованих закладах.

Норматив вартості наданої бюджетної освітньої послуги як мінімально допустимий обсяг коштів, необхідний для реалізації державного стандарту освіти в розрахунку на одного учня (вихованця), включає тільки видатки на оплату праці з нарахуваннями для педагогічних працівників. Видатки на оплату комунальних послуг, ремонт і утримання будівель забезпечуються додатковими асигнуваннями.

Нормативний метод фінансування загальноосвітніх навчальних закладів на основі розрахунку вартості наданої бюджетної освітньої послуги залежно від кількості учнів у класі забезпечує перехід від принципу утримання освітньої установи до принципу фінансового забезпечення освітніх потреб учня та створює передумови для поліпшення фінансово-економічного стану шкіл завдяки збільшенню контингенту учнів. Удосконалення нормативного методу фінансування закладів загальної середньої освіти, на нашу думку, можливе на основі розрахунку нормативу вартості наданої бюджетної освітньої послуги окремо для кожного типу загальноосвітніх навчальних закладів зі скасуванням коефіцієнтів – коригуючих і приведення чисельності учнів різних типів закладів до кількості учнів загальноосвітніх шкіл, що посилить обґрунтованість та об'єктивність розподілу обмежених фінансових ресурсів. Такий підхід дасть змогу врахувати специфіку функціонування загальноосвітніх навчальних закладів різних типів, котрі покликані розв'язувати різні завдання. Так, заклади освіти I ступеня забезпечують

початкову освіту; II ступеня (гімназії) – базову середню освіту; III ступеня (ліцеї) – профільну середню освіту. Спеціальні школи є закладами загальної середньої освіти для дітей, що потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку; санаторні школи – для дітей, яким необхідне тривале лікування; школи соціальної реабілітації – для дітей, котрим відповідно до рішення суду слід забезпечити особливі умови виховання; навчально-реабілітаційні центри – для дітей із особливими освітніми потребами, зумовленими складними порушеннями розвитку [20].

Оскільки освітня субвенція спрямовується лише на оплату праці педагогічних працівників, коефіцієнти можуть враховувати не тільки наповнюваність класів і кількість академічних годин за навчальними планами, а й складність та напруженість роботи з учнями певного типу школи, крім диференціації заробітної плати за тарифними розрядами з огляду на кваліфікаційний склад вчителів, але без повторного рахунку доплат, що орієнтовані на типи шкіл.

Поділяючи позицію вчених, які пов'язують із моделлю формульного фінансування можливість стимулювання підвищення результативності освітньої діяльності та поліпшення її якості [13, с. 10], зазначимо: з метою включення такої компоненти в розрахунок розподілу субвенції фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня може бути скоригований на рівень успішності за результатами ЗНО. Тут може бути взято до уваги як середній бал за ЗНО, так і частку учнів, котрі подолали поріг успішності. Коригування на результат може бути проведене щодо як усього обсягу субвенції, так і частини коштів (наприклад, за схемою 80/20 або 70/30 %). При цьому базова частина (80 чи 70 %) не коригується; крім того, слід оцінити як очікуваний позитив, так і можливість настання додаткових ризиків.

Викладене дає змогу віднести до чинників процесу фінансування освітньої сфери систему оплати праці. Розміри посадових окладів педагогічних працівників державних закладів освіти визначаються на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників бюджетних установ, закладів і організацій, затверджені постановою Кабінету Міністрів України “Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери” від 30.08.2002 № 1298 [21] із урахуванням низки змін, внесених постановами Уряду. Так, після реформи мінімальної заробітної плати наприкінці 2016 р. посадові оклади (тарифні ставки, ставки заробітної плати) з 1 січня 2017 р. обчислюються виходячи з розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1-го тарифного розряду, встановленого в розмірі прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на 1 січня календарного року. Натомість до реформування системи оплати праці, зокрема шляхом збільшення вдвічі мінімальної заробітної плати, розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1-го тарифного розряду Єдиної тарифної сітки встановлювався на рівні мінімальної заробітної плати.

Отже, пропонуємо продовжувати роботу з удосконалення нормативно-правового регулювання фінансування сфери освіти та визначення загальнонаціональних перспектив і пріоритетів розвитку системи загальної середньої освіти, які відповідають потребам суспільства та користуються його підтримкою. На нашу думку, прийняття рішень щодо оптимізації й розвитку мережі загальноосвітніх навчальних закладів, механізму їх фінансового забезпечення, утримання та оновлення матеріально-технічної бази, захисту інтересів учасників навчально-виховного процесу тощо варто визнати сферою компетентності органів місцевої влади. Одним із дієвих інструментів поліпшення управління загальноосвітніми навчальними закладами стає надання їм фінансово-економічної автономії, що передбачає закріплення переважної частини повноважень безпосередньо за самими навчальними закладами. В таких умовах актуалізується питання запровадження контролю виконання цих повноважень та якості надання освітніх послуг із боку незалежних освітніх, самоврядних і громадських структур, піклувальних рад, створених за участю батьків, учнів, педагогів і громадян, зацікавлених у підвищенні результативності й ефективності діяльності закладів загальної середньої освіти.

Особливої уваги в системі загальної середньої освіти потребує формування та впровадження моделей державно-громадського управління освітою, котрі стають утіленням принципів децентралізації управління. Передання частини функцій державних органів управління освітою на рівень органів місцевого самоврядування за участю громадських і приватних організацій сприятиме набуттю цими організаціями статусу повноправних учасників навчально-виховного процесу в закладах загальної середньої освіти.

Аналіз практики фінансового забезпечення сфери загальної освіти, зокрема сільських загальноосвітніх шкіл, де чисельність учнів у розрахунку на одного вчителя менша за середню, вказує на те, що існуюча мережа закладів загальної середньої освіти не забезпечує повної віддачі фінансових ресурсів. Тому одним із організаційних інструментів регулювання освітнього процесу, який сприятиме ефективнішому витрачання бюджетних коштів для поліпшення якості надання освітніх послуг, може стати створення освітніх округів із опорними школами та їхніми філіями. Інституціональні засади такої організаційної інновації визначено положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про освітній округ" від 27.08.2010 № 777 [22].

Вагомим чинником формування видатків на освіту є фінансово-економічна автономія закладів загальної середньої освіти. Практика показала, що шкільна автономія дає змогу розробляти й затверджувати кошториси доходів і витрат, складати штатні розписи з оптимальним співвідношенням чисельності керівних, педагогічних та інших працівників, розробляти положення про преміювання, формувати перелік додаткових платних послуг, визначати позабюджетні джерела надходжень коштів тощо. Принципи фінансово-економічної автономії втілюються паралельно з посиленням гро-

мадської складової в управлінні закладами загальної середньої освіти, що може здійснюватися через розширення повноважень і функцій піклувальних рад, а також рад загальноосвітніх навчальних закладів.

Актуальним є запровадження ваучерної (грантової) форми державного фінансування навчальних закладів, а також надання позик на навчання на пільгових умовах. Прив'язка грошей до учня чи студента (а не до персоналу або матеріально-технічної бази) забезпечить економічне підґрунтя філософії та педагогіки дитиноцентризму.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Збільшення ролі й значення освіти у формуванні та накопиченні людського капіталу як чинника конкурентоспроможності національної економіки на світовій арені актуалізує питання вдосконалення механізмів управління системою освіти. Одним із пріоритетів сучасних організаційно-економічних інновацій є модернізація фінансово-економічних механізмів функціонування цієї системи.

Подальше збільшення частки ВВП на потреби освіти залишається нагальною, але не єдиною проблемою фінансового забезпечення галузі. Серед проблем фінансування загальної середньої освіти, які є надзвичайно актуальними для України, можна виокремити оптимізацію структури бюджетних видатків на освіту та підвищення ефективності використання коштів, наданих на загальну середню освіту.

Після 2010 р. послаблюється роль державного бюджету у фінансуванні освітньої сфери. Таким чином, очевидною є необхідність розширення спектра джерел залучення фінансових ресурсів і масштабів фінансово-економічної автономії навчальних закладів. Окрім того, в умовах обмежених фінансових ресурсів вітчизняна система бюджетного утримання закладів освіти потребує кардинального вдосконалення інституціонального інструментарію бюджетування на засадах підвищення ефективності.

Варто наголосити на розподілі освітньої субвенції, котра стала своєрідною інновацією проведених у 2014 р. реформ міжбюджетних відносин. Із метою стимулювання підвищення ефективності використання бюджетних коштів фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня як параметр розподілу субвенції доцільно скоригувати на рівень успішності за підсумками ЗНО.

З огляду на сучасний стан інституціонального забезпечення фінансування сфери загальної середньої освіти, варто продовжити роботу з удосконалення нормативно-правового регулювання фінансування сфери освіти та введення моделей державно-громадського управління освітою, які стають утіленням принципів децентралізації управління.

Задля забезпечення максимальної ефективності витрачання бюджетних коштів доцільно запровадити ваучерну (грантову) форму державного фінансування загальноосвітніх навчальних закладів, що через прив'язку фінансових ресурсів до учня, а не до персоналу чи матеріально-технічної бази сприятиме формуванню філософії й педагогіки дитиноцентризму.

Перспективи подальших наукових досліджень і розвідок, на наш погляд, пов'язані з розробленням комплексних та системних пропозицій щодо вдосконалення інституціонального формату фінансування системи освіти в Україні в умовах інтеграції в європейський і світовий освітні простори.

Список використаних джерел

1. Про освіту : закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page>.
2. Про Національну доктрину розвитку освіти : указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
3. *Боголіб Т. М.* Ринкова модель вищого навчального закладу : монографія. Київ : Міленіум, 2007. 264 с.
4. *Герчинський Я.* Фінанси освіти в Україні: окремі стратегічні питання. Київ : Юстон, 2017. 152 с.
5. *Деревянко Б. В.* Послуги у сфері освіти: правове регулювання : монографія. Донецьк : Кальміус, 2013. 387 с.
6. *Євтух М. Б., Набок М. В.* Фінансово-економічні важелі підвищення ефективності управління загальною середньою освітою регіону в сучасних умовах. *Педагогіка і психологія*. 2013. № 2. С. 79–86.
7. *Каленюк І. С.* Напрями трансформації механізмів фінансування освіти в сучасному світі. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 1. С. 24–36.
8. *Комарова О. А.* Актуальні проблеми фінансування освітньої галузі України. *Бізнес-Інформ*. 2016. № 3. С. 116–122.
9. *Монаєнко А. О.* Правові основи фінансування видатків на освіту та науку : монографія. Львів : Червона Калина, 2009. 251 с.
10. *Паращенко Л. І.* Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: методології, стратегії, механізми : монографія. Київ : Майстер книг, 2011. 536 с.
11. *Паращенко Л.* Шкільна автономія: панацея чи фікція. *Директор школи, ліцею, гімназії*. 2010. № 5. С. 167–176.
12. Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи : аналіт. доп. за результатами експерт. дослідж. / І. В. Барматова та ін. ; за заг. ред. Л. І. Паращенко. Київ : 2UR, 2013. 64 с.
13. *Соколовська А. М.* Дискусійні аспекти формульного розподілу бюджетних видатків на вищу освіту в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 5. С. 8–21.
14. *Гришнова О. А.* Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки. Київ : Знання, 2001. 256 с.
15. *Горячук В. Ф.* Інвестиції у людський капітал та віддача від них. *Економіка: реалії часу*. 2012. № 1. С. 34–39. URL: <https://economics.opu.ua/files/archive/2012/No1/34-39.pdf>.
16. Національні рахунки освіти України у 2016 році : стат. зб. / відп. за вип. О. О. Кармазіна ; Держ. служба статистики України. Київ, 2018. 105 с.
17. *Кремень В. Г.* Концептуальні засади підвищення економічної ефективності освіти України в сучасних умовах. *Педагогіка і психологія*. 2013. № 1. С. 5–14.
18. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 114. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-2017-%D0%BF>.
19. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1088. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF>.
20. Про загальну середню освіту : закон України від 13.05.1999 № 651-XIV (у редакції від 28.09.2017). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.

21. Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 1298 (у редакції 26.05.2018). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF>.

22. Про затвердження Положення про освітній округ : постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 777 (у редакції від 06.05.2017). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF>.

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (2017). *About education* (Act No. 2145-VIII, September 5). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page> [in Ukrainian].

2. President of Ukraine (2002). *About the National doctrine of education development* (Decree No. 347/2002, April 17). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/347/2002> [in Ukrainian].

3. Boholib, T. M. (2007). *Market model of a higher educational institution*. Ky`yiv: Milenium [in Ukrainian].

4. Herchy`ns`ky`j, Ya. (2017). *Education finance in Ukraine: separate strategic issues*. Ky`yiv: Yuston [in Ukrainian].

5. Derevyanko, B. V. (2013). *Educational services: legal regulation*. Donec`k: Kal`mius [in Ukrainian].

6. Yevtukh, M. B., Nabok, M. V. (2013). Financial and economic levers to increase efficiency of the management of general secondary education of the region in the modern conditions. *Pedagogy and psychology*, 2, 79–86 [in Ukrainian].

7. Kalenyuk, I. S. (2017). Directions of transformation mechanisms funding education in the modern world. *Demography and social Economy*, 1, 24–36 [in Ukrainian].

8. Komarova, O. A. (2016). Actual problems of financing the education in Ukraine. *Business Inform*, 3, 116–122 [in Ukrainian].

9. Monayenko, A. O. (2009). *Legal basis for the financing of education and science expenditures*. Lviv: Chervona Kaly`na [in Ukrainian].

10. Parashhenko, L. I. (2011). *Public administration for the development of general secondary education in Ukraine: methodologies, strategies, mechanisms*. Ky`yiv: Majster kny`h [in Ukrainian].

11. Parashhenko, L. (2010). School autonomy: a panacea or fiction. *Director of school, lyceum, gymnasium*, 5, 167–176 [in Ukrainian].

12. Parashhenko, L. I. (Ed.). (2013). *Education management and school autonomy: view from school*. Ky`yiv: 2UP [in Ukrainian].

13. Sokolovs`ka, A. M. (2018). Discussion aspects of formula distribution of state expenditure on higher education in Ukraine. *Finance of Ukraine*, 5, 8–21 [in Ukrainian].

14. Hrishnova, O. A. (2001). *Human capital: formation in the system of education and vocational training*. Ky`yiv: Znannya [in Ukrainian].

15. Horyachuk, V. F. (2012). Investments in human capital and the return on their. *Economics: time realities*, 1, 34–39. Retrieved from <https://economics.opu.ua/files/archive/2012/No1/34-39.pdf> [in Ukrainian].

16. State Statistics Service of Ukraine. (2018). *National accounts of education of Ukraine in 2016*. Ky`yiv [in Ukrainian].

17. Kremen` , V. H. (2013). Conceptual bases of increase of economic efficiency of education of Ukraine in modern conditions. *Pedagogy and psychology*, 1, 5–14 [in Ukrainian].

18. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *On approving the formula for allocating educational subventions between local budgets* (Decree No. 114, March 1). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].

19. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *On approving the formula for allocating educational subventions between local budgets* (Decree No. 1088, December 27). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].

20. Verkhovna Rada of Ukraine. (1999). *About general secondary education* (Act No. 651-XIV, May 13). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/651-14> [in Ukrainian].

21. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2002). *On the payment of employees on the basis of the Unified Tariff Grid and coefficients of remuneration of employees of institutions, institutions and organizations of certain branches of the budget sphere* (Decree No. 1298, August 30). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF> [in Ukrainian].

22. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2010). *On approval of the Provision on the educational district* (Decree No. 777, August 27). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].