

**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ**  
**УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

**ЯРОШ АННА ОЛЕКСАНДРІВНА**

**УДК 347.73 : 373 (477)**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ**  
**ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 –  
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Науковий керівник:**

кандидат юридичних наук, доцент

Сластьоненко Оксана Олександрівна

**Ірпінь – 2017**

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ .....</b>	<b>3</b>
<b>ВСТУП .....</b>	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ 1_ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>13</b>
1.1. Система правового регулювання фінансування загальної середньої освіти: ретроспективний аналіз та сучасний стан .....	13
1.2. Фінансування загальної середньої освіти: поняття, принципи та джерела фінансування.....	46
Висновки до розділу 1.....	76
<b>РОЗДІЛ 2_ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ФІНАНСУВАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>81</b>
2.1. Процес бюджетного фінансування загальної середньої освіти в Україні та його правове регулювання .....	81
2.2. Особливості правового регулювання порядку позабюджетного фінансування загальної середньої освіти .....	120
Висновки до розділу 2.....	152
<b>РОЗДІЛ 3_УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....</b>	<b>158</b>
3.1 Аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання фінансування загальної середньої освіти.....	158
3.2. Перспективи розвитку правового регулювання фінансування загальної середньої освіти України .....	171
Висновки до розділу 3.....	179
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>181</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>189</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>212</b>

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

КМУ – Кабінет Міністрів України

БКУ – Бюджетний кодекс України

ЗСО – загальна середня освіта

НЗ – навчальні заклади

ЗНЗ – загальноосвітні навчальні заклади

## ВСТУП

**Актуальність теми.** У Конституції України визначено, що загальна середня освіта (далі – ЗСО) – це одна з найважливіших сфер суспільного життя. Наразі в Україні відбувається реформа, спрямована на децентралізацію влади та на бюджетну децентралізацію. Це безпосередньо впливає на місцеві фінанси, зокрема і на фінансування ЗСО. Сьогодні активно обговорюється тема автономії загальноосвітніх навчальних закладів (далі – ЗНЗ).

Унаслідок проведення цих реформ з'являються нові суб'єкти та об'єкти фінансових відносин, істотно змінюється обсяг прав та обов'язків існуючих суб'єктів. У зв'язку з цим виникає необхідність удосконалення правового регулювання фінансування ЗСО шляхом внесення пропозицій до нормативно-правових актів, що регламентують порядок фінансування ЗСО в Україні, а також пошуку нових джерел фінансування.

Теперішній стан ЗСО потребує реформування, оскільки з кожним роком знижується якість надання освітніх послуг. Це безпосередньо впливає на рівень отриманих школярами знань. Указана ситуація викликана переважно недостатнім фінансуванням ЗСО та неефективним, нецільовим використанням бюджетних коштів. На парламентських слуханнях «Про стан та проблеми фінансування освіти і науки в Україні» від 16.11.2016, було відзначено, що: «видатки на освіту з Державного бюджету України не перевищують 3% ВВП. У 2016 р. бюджетне забезпечення 1 учня в Україні складало близько 9,3 – 10 000 грн., тоді як у країнах Європейського Союзу – 204 000 грн.».

Така ситуація з фінансуванням ЗСО стримує впровадження передових методів навчання, гальмує підвищення кваліфікації педагогічних кадрів, не дозволяє здійснювати їх стимулювання для покращення якості роботи та оновлення матеріально-технічного забезпечення шкіл. Саме тому необхідно не тільки шукати додаткові джерела фінансування ЗСО, а й розробити ефективну правову регламентацію процесу формування, розподілу та використання наявних фінансових ресурсів навчальних закладів (далі – НЗ) загальної середньої освіти.

Становлення та розвиток освіти знайшли відображення у працях таких науковців, як В. Андріанова-Перетц, О. Апанович, М. Грушевський, Я. Ісаєвич, О. Леонтович, І. Павловський, С. Сірополко, М. Ярмаченко та ін.

Питанням удосконалення правового регулювання фінансування соціальних видатків присвячені фундаментальні праці українських вчених-юристів таких, як Є. Алісова, А. Берлача, Л. Воронової, Е. Дмитренко, С. Іловайського, Л. Касьяненко, І. Криницького, М. Кучерявенка, Т. Латковської, О. Лукашева, А. Монаєнка, О. Музики-Стефанчук, А. Нечай, С. Ніщимої, О. Орлюк, Н. Пришви, О. Семчик, О. Сластьоненко, О. Солдатенко, І. Чеховської, Н. Якимчук, Р. Якубовського та ін.

Проблеми державного управління ЗСО також досліджувались такими українськими вченими, як Б. Деревянко, О. Машков, Н. Нижник, О. Рябченко, Р. Шаповал.

Дослідженню розвитку фінансового забезпечення освіти присвячені праці таких українських вчених, як В. Андрієнко, Є. Бойко, О. Василик, І. Каленюк, В. Кравченко, В. Кремень, В. Куценко, В. Малишко, С. Ніколаєнко.

Теоретичні та практичні дослідження проблем фінансового забезпечення освіти здійснювали зарубіжні вчені: Н. Барр, Г. Беккер, Г. Боуен, М. Боумен, А. Вифлеємський, О. Врублевська, О. Грачова, Р. Зоді, М. Карасьова, Дж. Мінцер, В. Родіонова, А. Трофімов, Д. Чупрунов, Р. Хадек, Н. Хімічева.

Серед спеціальних досліджень у сфері правового регулювання фінансування освіти доцільно виокремити праці А. Монаєнка «Правове регулювання видатків на освіту та науку» (2009 р.), який значну увагу приділив правовій природі видатків на освіту та науку, та Р. Якубовського «Правове регулювання фінансового забезпечення навчальних закладів України» (2011 р.), який проаналізував всі види навчальних закладів України з точки зору правового регулювання їхнього фінансового забезпечення.

Кожна із зазначених робіт має свою науково-практичну значущість, але достатньо широке коло проблемних питань щодо правового регулювання фінансування ЗСО потребує комплексного дослідження та внесення пропозицій

щодо його удосконалення й практичного застосування у зв'язку з новелізацією законодавства.

Усе вищевикладене й зумовило вибір теми дисертаційного дослідження та свідчить про його актуальність.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація спрямована на реалізацію положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015), Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року (Указ Президента від 25.06.2013 № 334/2013), Національної доктрини розвитку освіти (Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002), Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385), Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI ст.») (постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 № 896).

Дисертація виконана на кафедрі фінансового права Університету державної фіскальної служби України і є складовою науково-дослідної теми кафедри фінансового права: «Правове забезпечення фінансової безпеки України» (номер державної реєстрації: 0117U004165).

Тема дисертаційного дослідження затверджена Вченою радою Національного університету ДПС України від 31.01.2013 (протокол № 7), уточнена Вченою радою Національного університету ДПС України 11.12.2014 (протокол № 6).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу досягнень науки фінансового права, досвіду зарубіжних країн, чинного законодавства України та правозастосовної практики розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання фінансування ЗСО в Україні.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення таких завдань:

- провести ретроспективний аналіз правового регулювання фінансування ЗСО в Україні з метою здійснення його періодизації;
- визначити й обґрунтувати поняття «фінансування загальної середньої

освіти» та «правове регулювання процесу фінансування загальної середньої освіти»;

– систематизувати принципи, визначити співвідношення методів, джерел та форм, на яких базується правове регулювання фінансування ЗСО;

– проаналізувати сучасний стан правового регулювання бюджетного фінансування ЗСО з метою його вдосконалення;

– розкрити особливості правового регулювання позабюджетного фінансування ЗСО в Україні;

– узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання фінансування ЗСО та визначити способи його імплементації в законодавство України;

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері правового регулювання фінансування ЗСО в Україні.*

*Предметом дослідження є правове регулювання фінансування ЗСО в Україні.*

*Методи дослідження* обрані з урахуванням поставленої мети та завдань дослідження, його об'єкта і предмета. В основу дослідження покладено комплекс загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Безпосередньо у роботі були використані загальнонаукові методи, а саме: гносеологічний метод сприяв дослідженню видів публічних фондів та джерел їх наповнення для фінансування ЗСО України, їхніх ознак та принципів функціонування, системи правового регулювання фінансування ЗСО (1.2; 1.3; 2.1; 2.2); завдяки методу аналізу було досліджено види публічних фондів, за допомогою яких здійснюється фінансування ЗСО та їх правове регулювання (2.1; 2.2). За допомогою синтезу було зроблено узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду для вироблення пропозицій щодо удосконалення правового регулювання фінансування ЗСО в Україні (1.2; 2.1; 2.2; 3.1; 3.2).

Були використані спеціальні методи, а саме: за допомогою логіко-семантичного методу поглиблено та доопрацьовано понятійний апарат фінансового права (1.2; 1.3); використання соціологічного методу (анкетування) допомогло отримати й обробити дані анкетування працівників управління освіти,

державних адміністрацій, директорів шкіл, відповідних населених пунктів (2.2); історико-правовий метод сприяв простежуванню історичних закономірностей виникнення й розвитку правового регулювання фінансування ЗСО в Україні, формулюванню сучасних визначень базових понять фінансового права (1.1; 1.2); системно-аналітичний метод дозволив зробити теоретичне узагальнення наукових концепцій, пропозицій провідних вітчизняних і зарубіжних учених, присвячених правовому регулюванню фінансування ЗСО в Україні (1.1; 1.2). Формально-догматичний метод був використаний у процесі аналізу чинного законодавства та практики його застосування (2.1; 2.2), а порівняльно-правовий метод – для розмежування методів, джерел, форм фінансування ЗСО (1.2).

*Нормативними джерелами* дисертаційної роботи є національне законодавство: Конституція України, Бюджетний кодекс України (далі – БКУ), закони України, рішення місцевих рад адміністративно-територіальних одиниць та інші підзаконні нормативно-правові акти.

*Інформаційною та емпіричною основою* дослідження стало вивчення практики правового регулювання фінансування ЗСО в Україні, зарубіжних країнах, наукова і довідкова література, а також дані, отримані під час проведення анкетування працівників органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та директорів шкіл, управлінь освіти в деяких містах України (опитано 600 респондентів).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці фінансового права комплексним науковим дослідженням проблем правового регулювання фінансування ЗСО в Україні у контексті оновлення законодавства про освіту.

На підставі проведеного дослідження сформульовано нові концептуальні положення та висновки, які виносяться на захист:

*вперше:*

– запропоновано визначити правовий статус «освітнього округу» як суб'єкта бюджетних правовідносин для удосконалення його матеріально-технічного забезпечення;



– доведена необхідність надання Раді освітнього округу статусу юридичної особи, що здійснюватиме оперативне управління та фінансування освітнього округу, з відповідним скороченням функцій та повноважень відділу освіти у питаннях фінансування шкіл (опорних шкіл) з метою ефективного використання коштів;

– сформульовано авторський підхід щодо доктринального визначення поняття «фінансування загальної середньої освіти» як планового та систематичного забезпечення фінансовими ресурсами загальної середньої освіти за рахунок державного і місцевих бюджетів, позабюджетних надходжень відповідно до встановленого законодавством порядку на основі принципів фінансування для забезпечення надання якісних освітніх послуг населенню та «правове регулювання процесу фінансування загальної середньої освіти» як системи правових засобів, способів і форм, що регулює порядок виділення, розподілу та використання коштів публічних та приватних грошових фондів з метою ефективного функціонування навчальних закладів загальної середньої освіти;

– доведена доцільність запровадження фінансової відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів за результати реалізації бюджетних програм у сфері загальної середньої освіти;

*удосконалено:*

– періодизацію виникнення та розвитку правового регулювання фінансування ЗСО в Україні з виокремленням відповідних етапів;

– наукові погляди щодо визначення співвідношення таких правових категорій, як: форми, методи та джерела фінансування ЗСО, визначення їхніх різновидів;

– перелік надходжень, що поступають з інших джерел, крім державного та місцевих бюджетів, та запропоновано єдине уніфіковане поняття «позабюджетні надходження бюджетних установ»;

– підходи щодо систематизації законодавства шляхом інкорпорації чинних нормативно-правових актів та введення обов'язковості застосування на

них електронних гіперпосилань, які конкретизують рамкові закони (положення, інструкції, порядки та інші), для забезпечення зручності користування;

*дістало подальшого розвитку:*

- систематизація принципів фінансування ЗСО, шляхом поділу їх на загальноправові та спеціальні з авторським трактуванням;
- пропозиції щодо розробки та прийняття правових актів стосовно визначення нормативів фінансового забезпечення закладів ЗСО, та оприлюднення фінансової документації (кошторисів, планів асигнувань та планів видатків), фінансової звітності таких закладів з метою проведення громадського фінансового контролю;
- пропозиція щодо запровадження персональної відповідальності керівника НЗ стосовно впровадження в обов'язковому порядку «шкільної автономії»;
- наукова думка щодо імплементації зарубіжного досвіду при диференціації розмірів фінансування закладів ЗСО в Україні;
- пропозиції щодо удосконалення нормативно-правових актів у сфері фінансування загальної середньої освіти.

**Практичне та теоретичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані:

- *у науково-дослідній сфері* – під час подальшої розробки теоретико-правових питань правового регулювання ЗСО в Україні;
- *у правотворчій діяльності* – при внесенні змін і доповнень до законодавства про освіту, зокрема при підготовці проекту Закону України «Про освіту», а також внесенні змін до Закону України «Про загальну середню освіту» та інших нормативно-правових актів, якими регулюються суспільні відносини, пов'язані з фінансуванням ЗСО (довідка Комітету Верховної Ради України з питань освіти № 035-01 від 27.01.2017);
- *у практичній діяльності* – при формуванні, розподілі, управлінні, використанні фінансових ресурсів для фінансування ЗСО в Україні та контролі на кожній із зазначених стадій;

– у навчальному процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій з дисципліни «Фінансове право» (акт впровадження від 11.01.2017).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійною завершеною роботою. Викладені положення, пропозиції та рекомендації, що виносяться на захист, є результатом самостійної праці автора дисертації.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертація та її результати обговорені на міжкафедральному семінарі Університету державної фіскальної служби України. Окремі положення та результати дослідження доповідались автором на 10 міжнародних науково-практичних конференціях – таких, як: «Другі Таврійські юридичні наукові читання» (Сімферополь, 7–8 листопада 2014 р.); «Ludske a občianske prava a slobody: mechanismus ich implementacie a ochrany v roznych odvetviach prava» (Братислава, 19–20 вересня 2014 р.); «Правовые реформы в Молдове, Украине и Грузии в контексте евроинтеграционных процессов» (Кишинів, 7–8 листопада 2014 р.); VIII Международная научно-практическая конференция по филологическим, юридическим, педагогическим, экономическим, психологическим, социологическим и политическим наукам (Горлівка, 21–22 серпня 2014 р.); «Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI ст.» (Львів, 22–23 серпня 2014 р.); «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (Харків, 17–18 жовтня 2014 р.); «Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності» (Одеса, 5–6 квітня 2013 р.); «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (Донецьк, 22–23 червня 2013 р.); «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (Ужгород, 11–12 жовтня 2013 р.); «Управлінські компетентності викладача вищої школи» (Київ, 14–15 березня 2013 р.).

**Публікації.** Основні результати дослідження висвітлено у 16 друкованих працях, у тому числі – у 5 статтях у наукових фахових виданнях, 1 у міжнародному виданні та у 10 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації – 223 сторінки, обсяг основного тексту – 185 сторінок, список використаних джерел (225 найменувань) – 23 сторінки.

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

### 1.1. Система правового регулювання фінансування загальної середньої освіти: ретроспективний аналіз та сучасний стан

Становлення правових основ фінансування ЗСО безпосередньо залежить від історичного розвитку публічно-видаткових та інших фінансових відносин. Унаслідок бюджетно-фінансових криз, з одного боку, та потреби підвищувати рівень соціального забезпечення громадян, з іншого, відбуваються зміни та доповнення у системі правового регулювання публічних видатків. У зв'язку з цим можна стверджувати, що правові основи видатків держави у галузі освіти перебувають у певній динаміці.

Проблематика правового регулювання фінансування закладів ЗСО є актуальною, зважаючи на неспроможність діючого його механізму розв'язати питання, що постають у процесі діяльності цих закладів у межах чинного законодавства. Правотворча діяльність здійснюється нині на усіх рівнях для вдосконалення законодавства та реального закріплення в ньому гарантованого Конституцією України права людини і громадянина на освіту, приведення юридичних норм, що врегульовують відносини у сфері забезпечення грошовими ресурсами закладів освіти, у відповідність із рівнем розвитку суспільних відносин.

Основне призначення правового регулювання фінансування ЗСО – це повне та адекватне відображення у змісті норм права потреб суспільства, правове закріплення потреб суб'єктів відносин у галузі освіти з урахуванням збалансованості публічних та приватних інтересів. Сучасне правове регулювання

фінансування освіти безпосередньо пов'язане із гармонізацією права України з правом Європейського Союзу.

На думку Р. В. Шаповала, правове регулювання сфери освіти в Україні – це сукупність правових засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини в освітянській галузі [1, с. 39]. Алексєєв С.А. виділяє структуру правового регулювання, що характеризується насамперед методами і способами регулювання [2, с. 52].

Загальновідомими методами правового регулювання є імперативний та диспозитивний. Якщо перший з них побудований на підпорядкуванні або субординації учасників суспільних відносин, то другий базується на координації їх інтересів та цілей. Правова регламентація освітньої діяльності побудована з використанням обох цих методів. Якщо мова йде про НЗ як юридичні установи, то до них застосовують положення нормативних актів як до суб'єктів господарювання у сфері надання освітніх послуг, у бюджетних відносинах – як до отримувачів бюджетних коштів.

Дорохова Г.О. наголошує на формуванні освітнього права як самостійної галузі, що має характерну ієрархію рівнів зв'язків та структуру [3, с. 23]. На сьогодні у галузі освіти України прийнято значну кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, що мають єдину мету – регулювання відносин у сфері освіти. Це цілком можливо, оскільки створення та розвиток нових галузей права та інститутів права пов'язано не лише із побудовою нових структурних елементів системи права, а й з оновленням та підвищенням ефективності вже існуючих норм.

Водночас, враховуючи те, що правове регулювання фінансування освіти є складовим елементом системи правового регулювання бюджетних відносин, О.А. Музика-Стефанчук пропонує таку її періодизацію:

I етап: прадавні часи – перша половина XVIII ст. (запровадження магдебурзького права на українських землях, поділ українських земель між Польщею, Литвою та Московською Руссю, зруйнування Запорізької Січі).

II етап: друга половина XVIII ст. – початок XX ст. (зародження та розвиток наукового обґрунтування необхідності існування місцевих фінансів і місцевих бюджетів, складання першого в Росії розпису доходів і видатків, фінансові, бюджетні та економічні реформи М. Сперанського, В. Татаринова, М. Бунге та ін., скасування кріпацтва).

III етап: 1905–1922 рр. (запровадження радянської влади, зниження ролі місцевого самоврядування взагалі, об'єднання усіх бюджетів у єдиний бюджет держави, проведення нової економічної політики, створення СРСР).

IV етап: 1922–1945 рр. (прийняття Тимчасового положення про місцеві фінанси, перехід до субвенційної системи, податкова реформа, звуження фінансових повноважень місцевих органів влади, організаційне оформлення сільських бюджетів, жорстка централізація бюджетної системи та завершення її формування, запровадження єдиного державного бюджету, до якого включалися, зокрема, і місцеві бюджети).

V етап: 1945–1990 рр. (зміни в обсягах місцевих бюджетів, прийняття закону про бюджетні права СРСР і союзних республік; прийняття закону про бюджетні права УРСР, розпад СРСР та утворення незалежної України).

VI етап: 1990 р. – наш час (прийняття Закону України «Про бюджетну систему», Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», БКУ тощо) [4, с. 10–11].

Правове регулювання видатків на освіту засноване на нормативно-правових актах. Діяльність з витрачання публічних грошових ресурсів здійснюється відповідно до їх вимог. На цьому рівні правового забезпечення встановлюються принципи використання бюджетних коштів, закріплюються межі видаткових повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, порядок витрачання публічних грошей.

Історично правове регулювання надання освітніх послуг можна умовно поділити на періоди:

– освіта Київської Русі;

– освіта періоду розвитку феодалізму (друга пол. XIII – перша пол. XVII ст.);

– освіта в період розпаду феодалізму і зародження капіталізму (друга пол. XVI –XVIII ст.);

– освіта в період розпаду і кризи феодально-кріпосницької системи та розвитку капіталізму (XIX ст.);

– освіта в період імперіалізму (1900–1917 рр.);

– освіта України в Радянський період (1920–80 рр.);

– освіта незалежної України (1991–2016 рр.).

Ретроспективний огляд діяльності з надання освітніх послуг та особливостей їх фінансування є обов'язковою складовою дослідження сутності і завдань правового забезпечення витрат на ЗСО, а також сприяє виявленню проблем у цій сфері з метою їх усунення та недопущення у майбутньому.

Так, до цього часу немає єдиної думки стосовно того, чи існували в Київській Русі певним чином організовані школи. С. Сірополко, досліджуючи це питання, поділяв вчених на три категорії щодо їх погляду на стан освіти в Київській Русі.

До першої він відносить учених, які базують свої твердження на відомостях В. Татищева з Якимівського літопису, та вважають, що освіта за доби Київської Русі була на досить високому рівні. На їхню думку, це пояснюється тим, що вже в той період існували правильно організовані школи, а духовенство вважало своїм обов'язком поширювати освіту серед парафіян [5]. До цієї категорії вчених належить Ф. Леонтович. Він стверджує, що «кожна парафія повинна була мати школу... Шкільна повинність в приложенні до окремих осіб мала такий самий індивідуально-умовний характер, як і інша канонічна повинність кожного християнина» [6, с. 25].

До другої категорії С. Сірополко відносить учених, які заперечують відомості В. Татищева з Якимівського літопису, зокрема Є. Голубінського. Учений доводить, що в стародавній Русі не було шкіл, а приватні особи відкривали у себе вдома, так звані, публічні читання [5]. «Ця саме форма



неурядових шкіл, а приватного навчання, – каже він, – була, треба думати, причиною того, що освіта пройшла через нас, як крізь сито» [7, с.712].

До третьої категорії належать учені, які дотримуються посередньої точки зору. До такої категорії вчених належить М. Грушевський [5]. Він обґрунтовано доводить, що в стародавніх джерелах зовсім немає підтвердження тому, що існували організовані школи. Проте з цих джерел видно, що освіта набувалася чи – то в колективних школах, чи – то від поодиноких вчителів. Навчання в ті часи охоплювало чотири ступені: перший – навчання читати; другий – писання та рахунок; третій – грецька мова; останній – візантійське риторство та стиль. Отже, на думку М. Грушевського, не можна стверджувати ні про загальне поширення освіти, бо в світських колах більшість не підіймалася навіть і на перший ступінь науки, тобто не вміла читати, ні про рівність обсягу наукового знання серед тодішнього громадянства [8, с. 455–458].

У літописі про ці події (988 р.) сказано: «И нача ставити по градом церкви и попы, и люди на крещенье приводити по всем градом и селом. Послав нача поимати у нарочитые чади дети, и даяти нача на ученье книжное» [9, с. 81]. Запровадження християнства та відкриття школи «книжного вчення» є етапами процесу зміцнення Київської Русі.

Поняття «книжне вчення» розкрив Б. Д. Греков, вказавши, що це не просто було навчання грамоти, а школи, де викладалися науки, давалася на той час серйозна освіта [10, с. 405].

Отже, на українських землях публічні НЗ почали відкривати при перших християнських церквах. Навчання проводилося з поглибленим опануванням церковних учень. Здебільшого освітні послуги надавали на безоплатній основі, проте отримувачем цих послуг найчастіше могли бути або дуже заможні люди, або ті, хто відмовлявся від світського життя [11, с. 36].

Починаючи з кінця XI – початку XII ст. у пам'ятках давньоруської писемності зустрічається поняття «навчання грамоти», під яким розуміли навчання дітей читання, письма, лічби та хорового співу. За обсягом знань «навчання грамоти» було рівнозначне елементарній початковій освіті.

Утримувалися школи грамоти на Русі, як і в інших країнах того часу, на кошти батьків, тому для бідного населення вони були недоступні. Так, більшість берестяних грамот, знайдених у Новгороді, виявлені в садибах бояр, купців, лихварів, заможних ремісників. Мережа шкіл обмежувалася містами, у село письменність проникала повільно.

Сучасні історіографи виділяють кілька етапів у формуванні української народності. Зокрема, друга пол. XII–XIII ст. розглядається як період феодальної роздробленості, боротьби феодалів між собою і з великим князем київським. Для періоду XIV – середина XVI ст. характерне значне подолання феодальної роздробленості, з одного боку, і перебування південно-західних земель України у складі Польщі, Литви, Угорщини і Молдавії, посилення феодального та релігійного гніту, з іншого, що негативно позначилося на розвитку української культури. Друга пол. XVI ст. – серед. XVII ст. – це період швидкого розвитку ремесел і торгівлі, посилення ролі міст, насамперед як економічних і культурних центрів, зростання антифеодальної та визвольної боротьби народних мас [5].

На всіх цих етапах формувалася українська народність, утверджувалася система виховання.

Характеризуючи згадану епоху, В. І. Ленін зазначав, що прогресивним у цьому процесі було «пробудження мас від феодальної сплячки, їх боротьба проти всякого національного гніту, за суверенність народу, за суверенність нації» [12, с. 128].

Митюров Б.Н. здійснив класифікацію шкіл, які діяли на території України в XVI–XVII ст., згрупувавши їх так:

1) братські школи і школи, які організовувались у полках сільськими общинами, в яких працювали вчителями дяки, які постійно проживали в селі, або переходили із одного села в інше («мандрівні дяки»);

2) школи, які організовувало православне духовенство при монастирях і церквах;

3) школи різних протестантських общин (кальвіністів, лютеран тощо);

4) католицькі школи, включаючи школи, які організовували різноманітні католицькі ордени (єзуїти тощо);

5) національні школи різних народів, які проживали на території України (вірмени, євреї тощо) [13, с. 34–35].

У цей час активну освітню діяльність розгорнули братства. Унаслідок їх діяльності з'являються школи у Львові, Луцьку, Кам'янець-Подільську, Дрогобичі, Рогатині та інших містах. Найбільш відомими були Київська, Львівська та Луцька школи. Вони відігравали не тільки провідну роль у поширенні грамотності, але й взагалі в розвитку педагогічної думки.

Крім того, як зазначає Я. Д. Ісаєвич, поширенню писемності серед українського населення сприяло й те, що у Львові, крім Ставропігійського братства, діяло ще 12 братств у преградках (приміських зонах), які утримували свої школи. Серед них – Богоявлення, Благовіщення, Воскресіння та інші [14, с. 137]. Як правило, це були невеличкі школи з одним учителем, який одночасно виконував обов'язки дяка та писаря братства. Його платня складалася із прибутків від похорон, виготовлення і продажу свічок, винагород за виконання писарських обов'язків, а також з коштів, що платили батьки за навчання дітей.

Взагалі церковна влада постійно вимагала від НЗ частину їх доходів від надання послуг.

У створенні шкіл на Україні, крім братств, значну роль (особливо на Лівобережжі) відігравали сільські та місцеві общини. Школи організовували при церквах, де і жив дяк. Зазвичай за ведення школи дяк отримував доплату від сільської громади [13, с. 34–35].

Цікавим явищем була січова школа. Вона реалізовувала право особистості на навчання, задовольняла як культурні, духовні, так і військово-оборонні потреби козацтва. У січовій школі навчалася, як правило, 50–80 хлопчиків [5].

Дуже поширеними в Україні були сотенні та полкові козацькі школи, які функціонували здебільшого в сотенних та полкових містах і містечках Гетьманщини. Вони мали загальноосвітній характер [5].

Козацькі школи були досить поширеними на значній території України, зокрема на території Запорізької Січі та гетьманської України. Так, історик козацтва О. М. Апанович вважає, що після козацької ради 1736 року і до кінця існування Запорізької Січі як державного утворення «в межах Вольностей Війська Запорозького нараховувалося 44 церкви, 13 каплиць, 2 скити у 53 поселеннях та урочищах». Характерним було те, що при «кожному з цих поселень існували козацькі школи» [15].

Історик І.Ф. Павловський у праці «Походження школи в старій Малоросії і причини їх знищення» зазначав, що в 1740–1746 роках у 7 полках Лівобережної України, де було 35 міст і містечок, 998 сіл і слобідок, діяло 866 шкіл. Майже в кожному населеному пункті на козацьких землях існували церкви, собори, шпиталі і школи, що свідчить про високий загальнокультурний і освітній рівень козацтва [16, с. 5].

В історії є свідчення того, що козацькі школи активно підтримувалися з боку Української держави, її управлінських структур, козацької старшини та про їхній високий статус у тогочасному суспільстві. Так, у XVII ст. лубенський полковник І. Кулябка розробив проект розвитку козацьких шкіл в Україні. Цей проект був схвалений гетьманом І. Самойловичем і рекомендований іншим полковникам для реалізації, щоб такому «прикладу слідували і чекали за це підвищення від вищого уряду...похвали і нагород» [17, с. 76].

Отже, братські школи фінансувалися за рахунок коштів Війська Запорізького й особистих пожертв окремих козаків, шляхти та міщан. Освітні послуги надавалися безоплатно.

Також у той період до суб'єктів у сфері надання освітніх послуг відносять бурси, що підпорядковувалися церкві, проте надавали і світські знання та різні послуги (наприклад, проведення церковних обрядів). Кошти надходили з різних, але аналогічних уже названим, джерел [11, с. 37].

Отже, перші НЗ цього періоду відкривалися при церквах та монастирях, залежали від можновладних світських та впливових церковних осіб, у т.ч. усією господарською та іншою діяльністю. За козацьких часів фінансування НЗ

здійснювалося через громадські об'єднання (козаків, шляхти, міщан), Військо Запорізьке, окремих меценатів, однак господарювали вони на власний розсуд.

У XVII встановлюється принцип обов'язкового навчання. У випадку коли діти були відсутні на заняттях без поважних причин, на батьків накладалося грошове стягнення. Встановлювалося платне навчання. Водночас, як доводить у своєму монографічному дослідженні Б. В. Деревянко, створювалися гарантовані механізми доступу до освіти дітям із малозабезпечених сімей, зокрема, закріплювалася норма, яка зобов'язувала вносити кошти за навчання дітей бідних батьків за рахунок церкви або громадської каси [18, с. 44].

Характерною особливістю освіти в Україні в кінці XVII і особливо у XVIII ст. був її поступовий перехід до загальнодержавної системи народної освіти, яка стала можливою лише в кінці XVIII ст. Шкільна справа в Україні розвивається як одна із складових частин загальнодержавної системи. Так, уже в др. пол. XVIII ст. на українські школи поширюється русифікаторська політика царського уряду. І тому цілком закономірно було очікувати відповідне фінансове забезпечення та нормативне його регулювання з боку держави.

Початкові школи були найпоширенішою формою навчання дітей у др. пол. XVII ст. і особливо у XVIII ст. Вони діяли як на Лівобережній, Слобідській Україні, так частково і на Правобережній. [5] На Україні відкривались цифірні школи, в яких здобували елементарні знання діти різних станів. У 1744 році їх об'єднали з полковими та гарнізонними школами.

На території Лівобережної України до другої пол. XVIII ст. діяв адміністративно-територіальний полковий устрій на чолі з генеральною старшиною (гетьманом). За даними ревізійних книг, у 7 полках Лівобережжя у 1740–1747 рр. було 866 полкових шкіл. Вони розміщувалися переважно у приміщеннях, що належали церквам, іноді їх називали за назвою церкви: Покровська, Успенська та ін. [19, с. 91]. Ці школи існували на кошти батьків. За вивчення букваря батьки платили від 50 копійок до 1 карбованця, часослова – 1 – 2 карбованці, псалтиря – до 5 карбованців.

Подальшого розвитку в середині XVIII ст. набула початкова освіта у Запорізькій Січі. Крім загальноосвітніх, на території Січі було також відкрито спеціальні школи. Так, у 1754 р. гетьман Яким Гнатович заснував школу для підготовки полкових старшин, військових канцеляристів, а також спеціалістів інших адміністративних посад у козацькому управлінні [20, с. 95–98]. Про стан початкової освіти в цей період можна судити із спогадів відомого просвітника України, директора Новгород-Сіверської гімназії І. Ф. Тимківського (1772–1853). Він писав, що його початкове навчання проходило у Золотоніському жіночому монастирі, де черниця утримувала пансіон з 4 учнів. Потім він навчався у сільського дяка, де було 30–40 учнів. За навчання батьки платили натурою або грішми [21, с. 76]. Розвиток початкової освіти в Україні в кінці XVIII ст. відбувався під впливом загальнодержавних реформ уряду Катерини II.

У 1786 р. було затверджено «Статут народним училищам у Російській імперії». За цим Статутом запроваджувалося 2 типи навчальних закладів: головні та малі народні училища. Прийняття Статуту мало певний вплив на освіту України: було відкрито 18 головних та малих народних училищ [22, с. 91–100].

Реформа не відмінила існуючі початкові школи, вони функціонували, хоча і в меншій кількості. Зразком для них були певною мірою програми малих народних училищ.

Характеризуючи освіту на початку XIX ст., доцільно розкрити значення освітніх реформ, проведених у той період.

У Російській імперії у 1802 р. було утворено Міністерство народної освіти, яке у 1803 р. провело систематизацію навчальних закладів.

У 1804 р. були видані «Статут університетів» і «Статут навчальних закладів, підвладних університетам». На Харківський та Київський університети покладалися обов'язки навчального та адміністративного керування гімназіями, повітовими та парафіяльними школами, що функціонували в цих регіонах.

На початку XIX ст., згідно із статутом 1804 р., на території України функціонувало два навчальних округи – Харківський та Віленський, оскільки більша частина Правобережної України входила до Королівства Польського, яке,

в свою чергу, входило до складу Російської імперії. Система шкіл в українських губерніях, які входили до Харківського округу, за «Статутом університетів» і «Статутом навчальних закладів, підпорядкованих університетам» включала такі типи НЗ у кожному навчальному окрузі: парафіяльні училища (однорічні), повітові училища (дворічні), гімназії (чотирирічні) та університет [3, с. 23].

Університет підпорядковував усі НЗ в окрузі, останній очолював опікун. В цьому проявлялася наступність усіх типів НЗ. Освіта була безкоштовною на усіх зазначених вище рівнях. У той же час, кріпакам та вихідцям з нижчих станів можливість отримання освіти в університеті та гімназіях не була надана.

Серед основних характеристик освітньої реформи 1804 р. доцільно виокремити такі:

- створення єдиної системи світської освіти від початкової до вищої ланки завдяки наступності початкових програм;
- формальна доступність усіх освітніх ланок для всіх верств населення;
- класичний характер середньої освіти;
- підвідомчий характер діяльності всіх НЗ, які територіально належали університету [3, с. 24].

Після повстання декабристів у 1828 р. було проведено контрреформу школи, головним завданням якої цар Микола I визначив підготовку людини до виконання нею станових обов'язків. Статут гімназій і училищ, підпорядкованих університетам (1828 р.), узаконював становість, монархізм, релігійність закладів освіти. Типи шкіл в округах були збережені, але порушувалася наступність між ними, кожний тип школи обслуговував освітні потреби певного соціального стану.

У 1831 і 1832 рр. більшу частину гімназій на Правобережній Україні було закрито, польські початкові школи скасовано. Замість них насаджувалися церковні православні школи, навчальні заклади закритого типу для дворян.

У навчальній літературі з педагогіки вказується про те, що у Правобережній Україні школи функціонували за окремим статутом: парафіяльні училища були у відомстві католицького духовництва і чернечих орденів; існували примітивні

сільські школи, де учнів навчали дяки; повітові училища та гімназії з основною мовою викладання польською [23, с. 34-35].

Щодо ситуації на Лівобережній Україні, то у першій половині XIX ст. було створено цілий ряд гімназій (Харків, Чернігів, Новгород-Сіверський, Полтава, Катеринослав, Херсон). Щодо середніх шкіл для дівчат, то першими в Україні відкрили «інститути шляхетних дівчат». Уже в 1812 р. в Харкові було відкрито такий інститут, який до 1818 р. існував як приватний заклад. Його функціонування здійснювалося лише завдяки безкоштовному викладанню вчителів інших НЗ міста Харкова. Після звернення за допомогою до імператриці Марії Федорівни Романової до інституту щорічно надходило 3 000 крб. від Відомства закладів імператриці. Також Павло Демидов пожертвував 20 000 крб. на будівництво приміщення для інституту і щорічно надавав грошову допомогу в розмірі 1 000 крб. [24, с. 64]. Згодом почали відкривати так звані жіночі єпархіальні школи та жіночі гімназії. У Києві вперше було відкрито дівочу гімназію (1850 р.), у 1860 р. вони з'явилися в Харкові і Полтаві [20, с. 63–67].

Кількість повітових училищ залишалася майже незмінною, а парафіяльних з 1841 р. до 1856 р. збільшилося тільки на 64 у межах всієї імперії (приріст – 4 школи в рік), що свідчить про нерівномірний характер цього процесу [23, с. 85].

У кінці 50-х рр. XIX ст. в Україні виник новий тип шкіл для підлітків і дорослих – так звані «недільні школи». Перша недільна школа була заснована у Києві у 1859 р., а через рік там було вже 4 чоловічі та 2 жіночі недільні школи. Процес утворення недільних шкіл поширився на інші міста, навіть села. Але період їх діяльності був недовгим: 12 червня 1862 р. за розпорядженням міністра освіти Російської імперії всі українські недільні школи було скасовано (приблизно 68) [21, с. 76].

У 30–40 рр. XIX ст. в Україні, крім шкіл Міністерства освіти, діяли школи й училища інших відомств, зокрема школа торгового мореплавства у Херсоні, школа виноградарства в Криму, школи садівництва в Полтаві, Катеринославі та інших містах.



На Закарпатті ще в гіршому стані перебувала середня школа. Так, у середині XIX ст. серед 1200 гімназистів українців було близько 20 %, а Ужгородській гімназії серед 364 учнів – не більше 146. На кінець XIX ст. на Закарпатті було тільки чотири середніх НЗ та одна реальна школа [23, с. 86].

Уряд Австро-Угорщини і в XIX ст. продовжував асиміляторську, колоніальну політику щодо освіти українців. Він не сприяв будівництву шкільних приміщень, обмежував зміст початкової освіти, звівши початкові школи до одного-двох класів НЗ.

У 1828 р. було прийнято новий Статут про початкові й середні школи. Було проголошено принцип: кожному стану – свій рівень освіти (приходські училища – для дітей незаможних; повітові училища – купців, ремісників та інших міських верств; гімназії – для дітей дворян та чиновників) [20, с. 51]. У фінансуванні беруть участь національні громади.

У 60–70-ті рр. XIX ст. на території України за ініціативою царського уряду було проведено ряд реформ, серед яких 1860–1864 рр. шкільна реформа. Під час реформи освіти усі типи початкових шкіл оголошувалися загальноосвітніми й діставали назву початкових народних училищ, було видано новий Статут середніх шкіл, який ліквідував расову дискримінацію, передбачив плату за навчання.

У кінці XIX – на початку XX ст. в Україні, як і у всій Росії, відбуваються значні соціально-економічні та політичні зміни. Школи існували під монопольною владою поміщиків та буржуазії. Основу їх діяльності становили ідеї православ'я, самодержавства, становість, класова нерівність, нерівність статей, децентралізація – роботою шкіл керували різні міністерства та відомства, громадські організації та приватні особи.

Існуюча мережа шкіл повністю задовольняла владу. Буржуазія, в свою чергу, вимагала відкриття нових шкіл та проведення гідних реформ. Так, не дочекавшись відкриття нових шкіл, селяни Іванівської волості на Полтавщині ухвалили організувати в селі Гурбинці школу на власні кошти та зібрали для її спорудження 2700 крб., зобов'язавшись, крім того, видавати на її потреби по 700 крб. щороку.

На новий, вищий рівень боротьбу за народну освіту підносять марксистки, революційні соціал-демократи, партія більшовиків. У «Проекті програми нашої партії» (1899 р.) В. І. Ленін проголошує вимогу «загальної, світської, дарової і обов'язкової освіти» [25, с. 215].

У 90-х рр. XIX – початку XX ст. земствами було розпочато створення народних шкіл вищого типу. Для завідування двокласними школами утворювалися два колегіальні органи – попечительська рада (обраний повітовими земськими зборами почесний наглядач та два члени – завідувач школи і голова повітової земської управи), що відповідала за ведення господарських справ, а також педагогічна рада (завідувач школи, законовчитель, викладачі та члени попечительської ради), яка займалася навчально-виховними справами [18, с. 54].

Наступними кроками Уряду було намагання відсторонити земства від впливу на функціонування початкових шкіл і передати їх у відання міністерства.

Революція 1905–1907 рр. змусила самодержавство піти на деякі поступки. Зокрема, в галузі освіти – дозволили відкривати нові школи, збільшити розміри асигнувань на освіту. За 1905–1907 рр. в Україні було відкрито 1351 початкову школу, 15 неповних середніх училищ, 67 середніх, у тому числі 33 жіночих гімназій, 14 комерційних училищ.

Після революції 1905–1907 рр. у складних умовах класової боротьби, зростання потреб виробництва в кваліфікованих кадрах призвело до того, що самодержавство пішло на відкриття нових шкіл, припинило чинити опір перебудові церковнопарафіяльних шкіл, погодилося зі вступом до гімназій дітей недворянського походження тощо.

На 1 січня 1915 р. в Україні вже було 21 104 початкових школи; 57,4 % шкіл підпорядковувалися Міністерству народної освіти, 42,1 % – церковному відомству, 38,9 % від загальної кількості шкіл становили земські школи [26, с. 20–25].

У надзвичайно складному становищі опинилися школи в Україні в роки Першої світової війни. Наприклад, в одних тільки українських губерніях

Київського учбового округу в 1915 році було закрито 312 початкових шкіл, у 1917 р. – 37 [27].

Незважаючи на всі труднощі воєнного часу, в багатьох місцевостях на кошти різних товариств, навіть приватних осіб, були відкриті нові школи. Лише в Київському учбовому окрузі (в його українських губерніях) у 1915 р. було відкрито 117 початкових училищ, а в 1916 році – 155 [28].

У 1917 р. в Києві з ініціативи ряду політичних, наукових, освітніх, кооперативних та інших організацій було створено громадське об'єднання під назвою Українська Центральна Рада, яка особливу увагу приділяла українізації всіх типів шкіл, а також активно піклувалася про відкриття українських гімназій.

Робітники та селяни в багатьох місцевостях продовжували з власної ініціативи, самостійно, за власний кошт будувати і відкривати школи. За ініціативи трудящих у 1917 р. в Україні було відкрито 245 початкових шкіл, 249 вищих початкових шкіл і близько 30 середніх [29, с. 20].

У грудні 1919 р. В. І. Ленін підписав декрет «Про ліквідацію неписьменності серед населення», який передбачав обов'язковість навчання грамоті. У березні 1920 р. у Харкові відбулася перша всеукраїнська нарада з освіти, яка затвердила систему освіти Радянської України (дошкільні заклади, загальноосвітні школи, навчальні заклади нижчої, середньої і вищої професійної освіти, різні культурно-освітні установи для дорослих) [18, с. 58].

За період діяльності Центральної Ради у 1917 році було відкрито 53 українські середні школи, і всі вони існували на приватні або громадські кошти. Це пояснюється тим, що до проголошення III Універсалу і сама Центральна Рада існувала на громадські або приватні кошти, бо податки йшли на рахунок Тимчасового уряду в Росію, який не взяв на своє утримання українські середні школи [30, с. 53]. Проект нової школи в Україні (1919 р.) був побудований так, що нова школа потребувала великих коштів від держави і громадянства. Держава повинна була їх знаходити і вкладати в школу.

Рада народних комісарів УРСР ухвалює «Положення про єдину трудову школу Української РСР» у липні 1919 р. та Постанову Народного комісаріату освіти УРСР «Про середню школу» у лютому 1919 р.

За Декларацією про народну освіту (1917 р.) та Кодексом законів про народну освіту в УРСР (1922 р.) школи в селі перебували на повному утриманні сільських рад, які збирали для цього засоби шляхом самообкладення всіх громадян села. Кодекс законів про народну освіту містив положення щодо завдань та структури органів народної освіти, завдань шкіл, середніх та вищих професійних НЗ. У наступні роки економічної кризи заклади народної освіти були передані на місцеве забезпечення, але місцеві бюджети ще не були готові до цього.

Необхідно зауважити, що у 1921 р. на школи припадало 10 % державного бюджету, тому здійснювалося матеріальне забезпечення шкіл місцевим населенням. Мова йде про самообкладання міського та сільського населення через відділи народної освіти, шкільно-господарські ради [31, с. 119]. Порядок зборів визначався Постановою Ради народних комісарів СРСР від 15 вересня 1921 р. «Про заходи покращення постачання шкіл та інших просвітницьких установ», заохочувалася господарська ініціатива шкіл та інших організацій. Проводилися щорічні тижні допомоги школі, під час яких збирали значні кошти.

Фінансування середньої освіти відбувалося до 30 % з місцевого бюджету. У жовтні 1921 р. було введено плату для забезпечених школярів. Положеннями відділів народної освіти «Про Ради сприяння» 1922 р. затверджено форми участі населення в допомозі школам, таким чином школи прикріплювалися до підприємств та установ.

Затверджено Положення «Про введення плати за навчання в установах соціального виховання з 1925–1926 н.р.» та Тимчасове положення «Про форми участі населення в утриманні шкіл соціального виховання» (1925 р.).

Запровадження плати в установах народної освіти свідчить про диференційований підхід до оплати за навчання дітей різних категорій населення.

Незважаючи на використання матеріальних коштів установ, кооперативів, профспілок та інших організацій для розвитку шкільної освіти, усі вони входили до державного сектору та підпорядковувалися відділам народної освіти.

Постановою Всеросійського центрального виконавчого комітету та Ради народних комісарів УРСР від 30 липня 1924 р. ухвалено Положення про шкільну мережу, Постановою «Про проведення на Україні загального навчання» від 28 жовтня 1925 р. визначалося матеріальне забезпечення освітнього процесу.

З 5 серпня 1925 р. Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету й Ради Народних Комісарів УРСР «Про заходи до проведення загального навчання» утворилися фонди допомоги дітям бідноти, кошти з яких призначалися як допомога бідняцьким дітям одягом, взуттям, гарячими сніданками в школі тощо.

За роки нової економічної політики асигнування на освіту зросли, відбулася диверсифікація джерел фінансування освіти.

Постановами Центрального комітету Всесоюзної Комуністичної Партії (більшовиків) 25 липня 1930 р. та Всеросійського центрального виконавчого комітету та Ради народних комісарів СРСР 14 серпня 1930 р. «Про загальну обов'язкову початкову освіту», «Про забезпечення школярів гарячими сніданками, одягом та взуттям» 27 вересня 1930 р., «Про фонди матеріальної допомоги учням початкових та підвищених шкіл соціального виховання» від 4 листопада 1931 р. удосконалювався фінансовий аспект розвитку ЗСО.

З 1933 р. при Народному комітеті просвіти РСФСР діяв центральний позиковий фонд з коштів державного бюджету для навчально-технічного оснащення шкіл, а з 1934 р. початкова та середня освіта отримали твердий бюджет.

Директиви Всесоюзної Комуністичної Партії (більшовиків) та постанови Радянського уряду про народну освіту за 1917–1947 рр. поставили за мету залучити господарські, профспілкові маси до освітнього процесу.

Починаючи з 1930–1931 рр., значно зросло асигнування як з єдиного державного бюджету, так і з місцевого. У квітні 1930 р. М.Скрипник на

Всесоюзній партійній нараді виступив з пропозицією уніфікувати систему народної освіти СРСР, обґрунтовуючи свою позицію тим, що цього вимагає єдиний план господарської перебудови СРСР [32]. Таким змінам також сприяли постанови Центрального комітету Всесоюзної Комуністичної Партії (більшовиків) про організацію і зміст роботи радянської школи та прийняття постанови «Про початкову і середню школу» 5 вересня 1931 р.

Шкільна система Західної України зазнала змін у 1932 р. після впровадження законів про шкільний устрій, а також приватні школи і наукові та виховні заклади, які змінили систему організації і програми навчання загальних шкіл і середніх. Відбулося врегулювання системи освіти в приватних НЗ, гарантувавши державній та освітній владі можливість їхнього контролю і нагляду за школами національних меншин [18, с. 62].

Крім того, у дослідженнях вказується, що корінне населення вимагало будівництва нових шкіл, і протестуючи проти зволікань влади, організовували навчання дітей під відкритим небом у «школах під дубом». Водночас майнова база в таких НЗ була майже відсутня.

Після об'єднання Західної України з УРСР у 1939 р. відбулася реорганізація системи освіти на цих землях на радянських засадах.

Непрості випробування пройшла вітчизняна школа в роки Другої світової війни. З 1943 р. почалося відновлення роботи шкіл у районах України, визволених від окупантів. 31 грудня 1943 р. Раднарком УРСР прийняв постанову «Про організацію обліку дітей і підлітків віком 7–15 років і про порядок контролю за виконанням закону про обов'язкове загальне навчання», 31 вересня 1944 р. на більшій території України відновилася робота шкіл. У 1943–1944 н.р. в Україні було 12 802 школи, в яких навчалася 1 770 179 учнів. З 1944–1945 н.р. було запроваджено обов'язкове навчання дітей у школах, починаючи з семирічного віку, що сприяло ліквідації розриву між дошкільними установами і школою [23, с. 174].

Після закінчення війни в Україні розпочалася відбудова народного господарства, відновлення роботи загальноосвітньої школи. У 1949 р. було

введено обов'язкове загальне семирічне навчання. У 1956 р. був створений новий тип школи – школа-інтернат, куди приймали дітей одиноких матерів, інвалідів, сиріт. Верховна Рада СРСР 24 грудня 1958 р. прийняла Закон «Про зміцнення зв'язку школи з життям та про дальший розвиток системи освіти в СРСР». Цим документом передбачалася загальна обов'язкова восьмирічна освіта. Згідно із Законом встановлено нову систему шкільної освіти:

- загальна обов'язкова восьмирічна школа – для дітей віком від 7 до 15–16 років;
- повна середня – для підлітків і молоді 15–18-річного віку (денні середні школи, вечірні /змінні/ й заочні середні школи працюючої молоді);
- школи – інтернати, спеціальні школи – інтернати для дітей з вадами фізичного і розумового розвитку;
- технікуми та інші середні і вищі НЗ.

Усі НЗ працювали за усталеною системою, фінансувалися державою. У цей час приймаються такі нормативні акти, як Постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 15.02.1960 № 182 «Про організацію шкіл з продовженим днем», Постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 22.12.1977 № 1111 «Про подальше удосконалення навчання, виховання учнів загальноосвітніх шкіл та підготовки їх до праці», Положення про школу, затверджене Радами Міністрів союзних республік [33].

Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів від 10 серпня 1964 р. «Про зміни терміну навчання в середніх загальноосвітніх трудових політехнічних школах з виробничим навчанням» було встановлено замість 3-річного 2-річний термін навчання у середній школі на базі 8-го класу. 10 листопада 1966 р. ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР прийняли постанову «Про заходи дальшого вдосконалення роботи середньої загальноосвітньої школи». Найважливішим завданням у галузі народної освіти у постанові поставало здійснення, переважно до 1970 р., у країні загальної обов'язкової середньої освіти для підростаючого покоління.

20 червня 1972 р. було прийнято Постанову «Про завершення переходу до загальної середньої освіти молоді та дальший розвиток загальноосвітньої школи».

Перед органами народної освіти було поставлено завдання завершити до 1975 р. здійснення середнього всеобучу, переходу на нові навчальні плани і програми [23, с. 176].

Відповідно до Основ законодавства СРСР та союзних республік про народну освіту (1973 р. сесія Верховної Ради СРСР) у публічних фондах споживання на витрати на просвіту у 1972 р. припадало 36 % [34, с. 5]. Установи народної освіти фінансувалися здебільшого за рахунок коштів Державного бюджету СРСР. Повнота та своєчасність фінансування гарантувалася стійкою дохідною частиною бюджету. Державні підприємства, установи, колгоспи направляли значні грошові та матеріальні ресурси на будівництво нових шкіл, прибудов до них, зміцнення навчально-матеріальної бази НЗ, ремонт основних фондів тощо. Союзним республікам надано широкі бюджетні права. Так, у 1970 р. на просвіту припадало 21 %. Витрати на утримання майже цілком покривалися коштами бюджетів союзних республік [34, с. 5].

Під регламентацію законодавством союзних республік підпадали доходи від результатів виробничої праці старшокласників.

Виконками районних та міських Рад депутатів за згодою з підприємствами та організаціями мали право централізувати позапланові накопичення та кошти фонду соціально-культурних заходів та житлового будівництва. Кошти, перераховані промисловими, сільськогосподарськими та іншими підприємствами й організаціями в централізований фонд, зосереджуються у відділах народної освіти. З'явилися шефи сільських шкіл, продовжувалося Централізоване фінансово-господарське обслуговування установ народної освіти (1972 р.).

У постанові ЦК КПРС і Ради Міністрів «Про дальше покращення навчання, виховання учнів загальноосвітніх шкіл і підготовки їх до праці» від 22 грудня 1977 р. вказувалося, що школа зобов'язана допомогти учням оволодіти глибокими знаннями основ наук і трудовими навичками [23, с. 177].

Конституція СРСР (ст. 45) передбачала безкоштовне забезпечення підручниками загальноосвітньої школи (з 01.09.1983 безкоштовно забезпечувалися учні IX–XI класів). Підручники купувалися за рахунок



Державного бюджету СРСР. Асигнування на ці цілі централізувалися міністерствами просвіти союзних республік або за їх рішеннями міністерствами просвіти АСРС, обласне (крайове) управління освіти та міське, районне управління освіти. Крім того, було прийнято Наказ Міністерства просвіти СРСР від 06.06.1980 № 75 – витрати на оздоровчі заходи серед школярів, організовані органами народної освіти, Лист Міністерства фінансів СРСР від 31.10.1979 № 175 – витрати на харчування.

У контексті цього значну роль відіграють рішення XXIV, XXV, XXVI з'їздів КПРС, постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР з питань середньої освіти, програмні установки 1983 р., 1984 р. пленумів ЦК КПРС та постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 29.04.1984 «Про подальше вдосконалення загальної середньої освіти молоді та покращення умов праці загальноосвітньої школи» [35, с. 64–76].

У розробленій XXVI з'їздом КПРС програмі соціального розвитку важливе місце відведене подальшому підвищенню освітнього та культурного рівнів радянського народу. Витрати на народну освіту поділялися на поточні витрати, витрати на придбання устаткування та капітальний ремонт, капітальні вкладення [36].

Асигнування на утримання бюджетних установ виділялися на основі спеціальних документів – кошторисів, а порядок фінансування цих установ став кошторисним. Коли бюджетні установи мали будь-які позабюджетні надходження коштів, на такі кошти розроблявся окремий кошторис – кошторис спеціальних коштів – за єдиною формою, встановленою Міністерством фінансів СРСР для усіх видів бюджетних установ.

У 1985–1990 рр. прийнято ряд рішень у галузі освіти. Проте багато з них залишилися на папері, розпад СРСР зумовив зміну подальшого процесу реформування галузі освіти.

Відповідно до постанови Верховної Ради УРСР від 24.08.1991 «Про проголошення незалежності України» Україна була проголошена незалежною демократичною державою.

Після здобуття незалежності Україною було сформовану власну нормативну базу, що врегульовує діяльність у цій сфері та, зокрема, передбачає її фінансове забезпечення.

Тимошенко М.О. історію становлення та подальшого розвитку законодавства України про освіту, зокрема вищу освіту, періодизує так: етап «пострадянського» розвитку (початок 90-х рр. ХХ ст.); етап зародження вітчизняного законодавства у сфері освіти (1991–1995 рр.); етап стабілізації законодавчої бази у сфері освіти (1996–2000 рр.); етап вдосконалення законодавчої бази у сфері освіти (почався одночасно із ХХІ ст. та продовжується донині) [37, с. 236–239].

Розглянемо більш детально основні засади творення законодавства про освіту, до яких С. М. Ніколаєнко відносить такі: аналіз життя суспільства; аналіз діючого законодавства; вивчення міжнародного досвіду законотворчості у сфері освіти [38, с. 19]. Дослідник до законодавства про освіту і науку відносить: загальні положення (правове регулювання відносин, державна політика і гарантії громадян); система освіти і науки (структура системи, державні стандарти, порядок створення, реорганізації, управління закладами); фінансово-економічна діяльність; соціальний захист учених, педагогів, вихованців; міжнародна і зовнішньополітична діяльність; прикінцеві положення.

Нормативна база сфери ЗСО України періоду незалежності включає ряд правових актів як імперативного, так і рекомендуючого характеру. Мова йде про Конституцію України, Державну національну програму «Освіта» («Україна ХХІ століття»), Національну доктрину розвитку освіти та закони України «Про освіту», «Про загальну середню освіту» та інші. Крім того, удосконалення системи освіти, забезпечення якісної освіти належать до основних засад внутрішньої політики в гуманітарній сфері відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

Законодавство незалежної України у галузі освіти формувалося у декілька етапів:

Перший етап – прийняття 25.05.1991 Закону України «Про освіту» та Державної національної програми «Освіта» (Україна XXI століття) від 03.11.1993, яка стала першим стратегічним документом розвитку національної системи освіти.

Другий етап – прийняття нової редакції Закону України «Про освіту» від 23.03.1996, прийняття Конституції України від 28.06.1996.

Третій етап – ухвалення законів прямої дії, спрямованих на регулювання відносин у підсистемах освітньої галузі, у т.ч. Закону України «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999. Крім того, у цей період були затверджені й інші законодавчі акти, які стосуються учнів та молоді – це закони України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001, «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» від 06.06.2001.

Четвертий етап розвитку законодавства – втілення в життя окремих положень Основного Закону через розробку постанов, наказів, інструкцій та положень органів виконавчої влади, зокрема, у сфері удосконалення системи управління освітою постанов Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про Міністерство освіти і науки України» № 773/2000 від 07.06.2000, «Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад» № 964 від 14.06.2000, «Про затвердження Типового положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації» № 1326 від 22.08.2000; «Про затвердження Положення про державну інспекцію навчальних закладів» № 51614 від 29.11.2001; наказів Міністерства освіти і науки України: «Про затвердження Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу» № 45 від 05.02.2001 та «Про затвердження Примірного статуту загальноосвітнього навчального закладу» № 284 від 29.04.2002 тощо).

П'ятий етап – прийняття на загальнодержавному рівні стратегічного документа – Національної доктрини розвитку освіти України від 09.10.2001, яка визначила довготривалі пріоритети державної політики у сфері освіти, а також ратифікації Кредитної угоди (Проект «Рівний доступ до якісної освіти в Україні») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку 21.12.2005 [39].

На нашу думку, таку періодизацію потрібно доопрацювати, зважаючи на ті кардинальні процеси, що відбуваються в країні внаслідок проведення реформ у різних сферах суспільного життя.

Розглянемо більш детально, як здійснювалося правове регулювання фінансування закладів освіти після отримання незалежності України, зокрема хронологічно зупинимося на основних нормативно-правових актах цієї сфери.

У перші роки незалежності освіта в Україні функціонувала відповідно до законодавчих актів Української РСР, зокрема, Закону УРСР «Про освіту» від 23.05.1991 [40]. У ст. 61 цього Закону було закріплено основні засади бюджетного фінансування освіти, визначено додаткові джерела фінансування. Щодо фінансування закладів середньої освіти, то в окремій статті цього нормативного акта ці положення не вписані, однак зазначено, що держава гарантує молоді право на отримання повної ЗСО і оплачує її здобуття, безоплатне забезпечення підручниками, посібниками учнів ЗНЗ та педагогічних працівників у порядку, встановленому КМУ. Так, у ст. 35 Закону визначено, що за рахунок коштів підприємств, установ і організацій, батьків та інших добровільних внесків можуть вводитися додаткові навчальні курси понад обсяг, визначений державним стандартом для відповідного освітнього рівня. У статтях ст. 24, 25 зазначено про організацію безкоштовного медичного обслуговування в системі освіти, а також, що організація та відповідальність за харчування у НЗ покладається на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [40].

У 1996 р. прийнято Конституцію України та внесено зміни і доповнення до Закону УРСР «Про освіту». На їх виконання у 1996 р. Постановою Верховної Ради України затверджено Програму діяльності КМУ. У ній визначено стратегічні завдання розвитку галузі, прискорення її системного реформування, розроблення необхідного законодавства тощо. У п. 6 ст. 92 Конституції України було закріплено засади регулювання виховання та освіти, які визначаються виключно законами України, а у п. 3 ст. 116 зазначено, що КМУ забезпечує проведення політики у сфері освіти. Конституція України присвячує освіті дві статті. Зокрема, у ст. 23 визначено, що кожен громадянин країни має право на вільний розвиток

своєї особистості, та у ст. 53 закріплено право на освіту. Крім того, вона визначає, що повна ЗСО є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної ЗСО. Держава гарантує надання державних стипендій та пільг учням і студентам [41].

Також у цей період, для повноти регулювання суспільних відносин у сфері освіти Україна приєднується до міжнародно-правових актів, а саме до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [42]. У цьому Пакті у ст. 13 було визначено, що право на освіту визнається за кожною людиною, незалежно від її статі, раси, національності, соціального та майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, стану здоров'я та інших обставин. Це право забезпечується мережею розгалужених закладів освіти, заснованих на державній та інших формах власності, відкритим характером закладів освіти, створенням умов для вибору профілю навчання та виховання відповідно до здібностей та інтересів громадянина, різними формами навчання та педагогічним патронажем [42].

Вимога обов'язковості отримання повної ЗСО в Україні обумовлює обов'язок держави забезпечити її доступність та безоплатність. Це здійснюється шляхом створення різних типів середніх загальноосвітніх закладів.

Законом України «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999 № 651-XIV [43] визначалися правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку системи ЗСО, що сприяє вільному розвитку людської особистості, формує цінності правового демократичного суспільства в Україні. Фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база загальноосвітніх навчальних закладів регламентується ст. 43–45 зазначеного нормативно-правового акта та полягає у такому: утримання та розвиток матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів фінансуються за рахунок коштів засновників (власників) цих закладів. Стосовно цього доцільно зазначити, що Закон України «Про загальну середню освіту» не визначає види джерел фінансування закладів, що входять до її структури; методи їх фінансування; загальні нормативи матеріально-технічного забезпечення, що значно впливає на

стан фінансового забезпечення ЗСО та провокує порушення чинного законодавства.

Так, у 2014 р. розпочато реформування організації та функціонування органів державної виконавчої влади, євроінтеграційних процесів та реформи децентралізації, яка включає в себе і бюджетну децентралізацію. У зв'язку з появою вимог щодо покращення якості ЗСО, обмежених можливостей щодо повного бюджетного фінансування освіти з'явився проект нового базового закону «Про освіту» [44]. Автори проекту намагалися відійти від принципів адміністративно-командної системи управління та фінансування, що залишилися від Радянського Союзу та взяли курс на європейську систему функціонування й фінансування освіти взагалі та ЗСО зокрема.

Проект Закону «Про освіту» запроваджує рівноправність доступу до бюджетного фінансування закладів освіти усіх форм власності, в ньому передбачено повну прозорість фінансування закладів освіти. Зокрема, заклади освіти будуть зобов'язані оприлюднювати всі кошти, які надходять з бюджету та з інших джерел.

При розробці цього проекту до уваги брався проект Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 рр. [45]. Нині цей документ пройшов перше читання у Верховній Раді України (законопроект № 3491-д від 04.04.2016). Після його схвалення, буде прийнято новий Закон «Про загальну середню освіту».

Отже, для повноцінного фінансування закладів освіти України потрібно створити нормативно-правову базу.

Центральне місце в системі нормативно-правових актів у сфері правового регулювання фінансування ЗСО належить БКУ [46], який зазнавав періодичних змін, що стосувалися галузі освіти, та актам бюджетного законодавства.

У 2001 р. було прийнято БКУ, згідно з яким система фінансування освіти набула прозорості та формується для областей, районів і міст обласного значення за чіткими правилами. [47, с. 175–180].

Відповідно до ст. 4 БКУ бюджетне законодавство складається з Конституції України; цього Кодексу; закону про Державний бюджет України; інших законів,

що регулюють бюджетні відносини; нормативно-правових актів КМУ, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу та інших законів України; нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання цього Кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів КМУ; рішень про місцевий бюджет; рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до цього Кодексу.

Згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 р.» [48] від 25.12.2015 № 928-VIII здійснюються видатки на ЗСО, однак положення ч. 2 ст. 35 та ч. 2 ст. 61 Закону України «Про освіту» застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів.

Крім щорічних законів про державний бюджет, доцільно згадати такі нормативно-правові акти: постанову КМУ «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28.02.2002 № 228, розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» від 14.09.2002 № 538-р, постанову КМУ «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» від 08.12.2010 № 1149, розпорядження КМУ «Про забезпечення цільового використання коштів бюджетними установами (зкладами) соціально-культурної сфери» від 19.08.2009 № 1007-р, наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» від 14.01.2011 № 11 та інші (детальніше їх буде розглянуто у наступному розділі даного дослідження).

Внесення змін до законодавчих актів з питань ЗСО щодо організації навчально-виховного процесу не завжди передбачає трансформацію положень статей БКУ, що ускладнює здійснення фінансування НЗ.

Водночас після появи приватних НЗ, що надають послуги в сфері ЗСО, та розуміючи позитивні результати, які проявляються у зменшенні навантаження на бюджетну систему (державі не потрібно будувати приміщення, його

облаштувати наймати викладацький, адміністративний склад таких НЗ) для стимулювання розвитку цієї діяльності і збільшення кількості приватних НЗ, передбачено у Податковому кодексі України [49] звільнення від оподаткування на прибуток таких загальноосвітніх навчальних закладів недержавної форми власності, отриманий від надання освітніх послуг (ст. 154.7). Крім того, відповідно до ст. 197.1 вони звільняються від податку на додану вартість операції з таких видів діяльності:

- постачання послуг із здобуття ЗСО навчальними закладами;
- постачання (передплати) періодичних видань друкованих засобів масової інформації та книжок, учнівських зошитів, підручників та навчальних посібників вітчизняного виробництва, словників українсько-іноземної або іноземно-української мови.

До того ж, приватні навчальні заклади ЗСО звільняються від податку на майно, а саме на нерухоме майно та земельні ділянки, на яких розташовані такі навчальні заклади.

Незважаючи на позитивні кроки з боку держави, практика реалізації нормативно-правових актів та методологічних засад освіти і науки свідчить, що виникли серйозні суперечності між задекларованими цілями та кроками щодо їх втілення, насамперед у колізіях нормативно-правових актів та актів тлумачення і застосування норм права.

У цьому контексті заслуговують на увагу Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 3 ст. 53 Конституції України «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладів» (справа про доступність і безоплатність освіти) від 04.03.2004 № 5-рп/2004 [50], Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень постанов КМУ «Про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах», «Про внесення



доповнення до постанови КМУ від 31.08.1996 № 1031» та п. 5 постанови КМУ «Про визнання такою, що втратила чинність, постанови КМУ від 22.07.1998 № 1128» (справа про безоплатне користування шкільними підручниками) від 21.11.2002 № 18-рп/2002 [51], Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст.ст. 29, 36, ч.2 ст. 56, ч. 2 ст. 62, ч.1 ст. 66, п. 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 ст. 71, ст.ст. 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) від 09.07.2007 № 6-рп/2007 [52].

Конституційний Суд України у Рішенні 2002 р., виклавши свою позицію щодо фінансування витрат на забезпечення загальноосвітніх закладів засобами навчання та навчальним обладнанням, зазначив, що обов'язок створити умови для здобуття повної ЗСО в державних і комунальних НЗ Конституцією України покладено на державу. Виходячи з того, що безоплатність і доступність повної ЗСО в державних і комунальних НЗ пов'язані з її обов'язковістю, держава повинна фінансувати у повному обсязі процес навчання учнів у межах Державного стандарту ЗСО [51].

Суть Рішення Конституційного Суду України 2004 р. така: виходячи з положень частин другої, третьої статті 53 Конституції України, за якими повна ЗСО є обов'язковою і безоплатною, витрати на забезпечення навчально-виховного процесу в державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладах здійснюються на нормативній основі за рахунок коштів відповідних бюджетів у повному обсязі [50].

У Рішенні Конституційного Суду України 2007 р. було зазначено, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) деякі положення Закону України «Про державний бюджет на 2007 рік», зокрема ч. 1 ст. 66, що зупиняє на 2007 р. дію положень і норм ст. 57 Закону України «Про освіту», ст. 43 Закону України «Про загальну середню освіту» [52].

Законом України «Про державний бюджет України на 2008 рік» [53] передбачалося вже не призупинення положень і норм згаданих законів, а

вносилися зміни щодо їх виключення, а саме абз. 12-20 ч. 1 ст. 57 та ч. 2 ст. 61 Закону України «Про освіту», у т.ч. щодо забезпечення бюджетного фінансування на освіту в розмірі не меншому 10 % національного доходу та інші. Конституційний Суд установив, що Конституція України не надає законам про державний бюджет вищої юридичної сили стосовно інших законів, тому законом про державний бюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати, оскільки через об'єктивні причини це створює суперечності у законодавстві.

До підзаконних нормативно-правових актів у сфері надання освітніх послуг належать:

– укази Президента України «Про затвердження національної програми розвитку освіти» від 17.04.2002 № 347/2002, «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні» від 04.07.2005 № 1013/2005, «Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні» від 20.03.2008 № 244/2008, «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» від 30.09.2010 № 926, «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки, молоді і спорту України» від 8.04.2011 № 410/2011, «Про Національну стратегію розвитку освіти на період до 2021 року» від 25.06.2013 № 344/213, «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 (визначено необхідність реформувати галузь освіти, однак не зазначено про її першочерговість);

– постанови КМУ «Про державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття») від 3.11.1993 № 896, «Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів» від 05.04.1994 № 228, «Про затвердження Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)» від 20.01.1998 № 65, «Про затвердження Типового положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації» від 22.08.2000 № 1326, «Про затвердження Положення про державну інспекцію навчальних закладів» від 29.11.2001 № 51614, «Про ліцензування діяльності з надання

освітніх послуг» від 08.08.2007 № 1019, «Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад» від 27.08.2010 № 778, «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» від 27.08.2010 № 796, «Про затвердження Положення про освітній округ» від 27.08.2010 № 777; «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996; «Про затвердження Порядку надання послуг з харчування дітей у дошкільних, учнів у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах, операції з надання яких звільняються від обкладення податком на додану вартість» від 02.02.2011 № 116, «Про затвердження Порядку організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах» від 15.08.2011 № 872;

– акти Міністерства освіти і науки України: «Інструкція про організацію та діяльність гімназії» від 20.07.1995 № 217, «Інструкція про організацію та діяльність ліцею» від 20.07.1995 № 217, «Про Положення про вечірню (змінну) середню загальноосвітню школу» від 09.04.1997 № 106, «Про Положення про навчальний та навчально-науково-виробничий комплекси» від 19.01.1994 № 13, «Про затвердження Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу» від 05.02.2001 № 45, «Про затвердження Порядку державної атестації загальноосвітніх, дошкільних та позашкільних навчальних закладів» від 24.07.2001 № 553, «Про затвердження Типового договору про надання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації або про надання додаткових освітніх послуг навчальними закладами» від 11.03.2002 № 183, «Про затвердження Примірного статуту загальноосвітнього навчального закладу» від 29.04.2002 № 284, «Примірний статут загальноосвітнього навчального закладу (рекомендації)» від 24.04. 2002 № 284, «Про Положення про дитячі будинки і загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування від 21.09.2004 № 747/460.

Підсумовуючи розглянуте вище, необхідно зазначити, що модель фінансування ЗСО та її правове регулювання в Україні пройшла досить тривалий

та складний шлях становлення, що пов'язано з впливом політичних, економічних та інших суспільних процесів. Дотепер вона знаходиться в стані реформування. Зокрема, фінансування НЗ українських губерній здійснювалося з таких джерел: кошти державного казначейства через відповідні міністерства та відомства; кошти земств, міст, волостей, сільських громад та кошти губернського земського збору у не земських губерніях; інші «громадські» кошти: церков і монастирів, приходських опікунств, військових кас, дворянства, громадських організацій; приватні пожертвування; плата за навчання; відсотки з капіталу (оскільки значна кількість середніх НЗ мали повну господарську самостійність та володіли власними капіталами) [54]. На сьогодні пріоритетним і фактично єдиним джерелом фінансування освіти залишаються відповідні бюджети.

Щодо правового регулювання фінансування ЗСО, то у процесі дослідження було проведено ретроспективний аналіз виникнення системи загальної освіти та правового регулювання її фінансового забезпечення з часів Київської Русі та до сьогодення. Доцільно зауважити, що перші нормативно-правові акти у сфері фінансування ЗСО з'явилися в кінці XVIII ст. У зв'язку з цим нами було здійснено власну періодизацію історичних етапів становлення нормативно-правового регулювання фінансування ЗСО.

Аналізуючи сучасний стан законодавства, що регулює фінансування ЗСО, можна прийти до висновку, що воно потребує систематизації та удосконалення. Зокрема, БКУ, рамкові закони «Про освіту» та «Про загальну середню освіту» дають тільки загальне уявлення про джерела фінансування, а порядок фінансування відсутній. Це породжує колізії та прогалини, які на сьогодні існують у сфері фінансування, складність у користуванні нормами законодавства. У зв'язку з цим, враховуючи ті процеси реформування, що сьогодні відбуваються в країні, вважаємо, що законодавство про фінансування ЗСО потребує систематизації, усунення протиріч та прогалин. Це сприятиме публічності, відкритості та прозорості процесу фінансування, надасть нові можливості для залучення додаткових фінансових ресурсів, що, в свою чергу, безпосередньо вплине на якість освітніх послуг, які надають заклади ЗСО.

Отже, можна виділити етапи становлення правового регулювання фінансування загальної середньої освіти:

1 етап – к. XVIII – поч. XIX ст. – прийняття статутів, що забезпечують правове регулювання фінансування шкіл, систематизація навчальних закладів;

2 етап – 1899–1921 – прийняття великої кількості безсистемних підзаконних нормативних актів (положення, постанови);

3 етап – 1921–1925 – систематизація законодавства про освіту у Кодекс законів про освіту (1922);

4 етап – 1925–1960 – поява бюджетного правового регулювання та регулювання функціонування позабюджетних фондів фінансування освіти, диференціація джерел фінансування;

5 етап – 1960–1977 – законодавче закріплення переходу на виключно бюджетне фінансування освіти; створення централізованих фондів фінансування освіти;

6 етап – 1977–1991 – закріплення права на освіту, що забезпечується безплатністю всіх видів освіти в Конституції СРСР та в законах і підзаконних нормативних актах;

7 етап – 1991–2010 – прийняття рамкових нормативних актів: постанови Верховної Ради УРСР «Про проголошення незалежності України»; Конституції України (право на безкоштовну освіту); законів України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», БКУ (закріплення бюджетного фінансування, у тому числі освіти), прийняття концептуальних нормативно-правових актів щодо регулювання освіти та її фінансування, закріплення програмно-цільового методу фінансування освіти;

8 етап – 2010–2017 – прийняття нового БКУ, прийняття значної кількості несистематизованих підзаконних нормативних актів, що регулюють питання порядку фінансування освіти (Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні», постанова КМУ «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними

зкладами, іншими установами та закладами освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» та ін.).

## **1.2. Фінансування загальної середньої освіти: поняття, принципи та джерела фінансування**

Євроінтеграційні процеси сучасної України, перехід від адміністративно-командної системи ведення господарства до соціально-орієнтованої ринкової економіки зумовлює перегляд основних засад державної політики у галузі освіти. Фінансування за залишковим принципом, жорстка детермінація фінансових відносин, дублювання або нечіткість повноважень органів держави, а тому відсутність відповідальності посадових осіб, обмеження прав розпорядників бюджетних коштів та постійний дефіцит коштів вимагають нагальних змін у законодавстві щодо фінансового забезпечення ЗСО та вказують на необхідність запровадження реальної автономії НЗ.

Поняття «загальна середня освіта» позначає різні явища – рівень освіти, який інтерпретується відповідно до національного законодавства та Міжнародної стандартної класифікації освіти (2011 р.), систему НЗ та управлінських установ, які в сукупності забезпечують здобуття цього рівня [55, с. 11].

Вітчизняне законодавство пропонує таке визначення: «загальна середня освіта – цілеспрямований процес оволодіння систематизованими знаннями про природу, людину, суспільство, культуру та виробництво засобами пізнавальної і практичної діяльності, результатом якого є інтелектуальний, соціальний і фізичний розвиток особистості, що є основою для подальшої освіти і трудової діяльності» [43].

Згідно з чинним законодавством України повна ЗСО є обов'язковою для всіх громадян держави, основною складовою неперервної освіти та засобом реалізації конституційного права на освіту.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про загальну середню освіту» систему ЗСО становлять:

– загальноосвітні навчальні заклади всіх типів і форм власності, у тому числі для громадян, які потребують соціальної допомоги та соціальної реабілітації;

– навчально-виробничі комбінати;

– позашкільні заклади;

– науково-методичні установи та органи управління системою ЗСО;

– професійно-технічні та вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації, що надають повну ЗСО [43].

Положення ст. 6 Закону України «Про загальну середню освіту» гарантує громадянам України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак доступність і безоплатність здобуття повної ЗСО у державних і комунальних НЗ. Крім того, громадяни України мають право на здобуття повної ЗСО у приватних НЗ. Здобуття повної ЗСО у навчальних закладах незалежно від підпорядкування, типів і форм власності має відповідати вимогам Державного стандарту ЗСО. Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, здобувають повну ЗСО у порядку, встановленому для громадян України.

У цьому контексті доцільно виділити зазначені у ст. 9 Закону України «Про загальну середню освіту» [43] типи загальноосвітніх та інших навчальних закладів системи ЗСО та визначити їх особливості.

Зокрема, у Законі мова йде про такі типи ЗНЗ:

– школа I-III ступенів; спеціалізована школа (школа-інтернат) ступенів з поглибленим вивченням окремих предметів та курсів; гімназія (гімназія-інтернат); колегіум (колегіум-інтернат); ліцей (ліцей-інтернат); школа-інтернат I-III ступенів; спеціальна школа (школа-інтернат) I-III ступенів; санаторна школа (школа-інтернат) I-III ступенів; школа соціальної реабілітації; вечірня (змінна) школа II-III ступенів; навчально-реабілітаційний центр [43].

Правовий статус кожного типу ЗНЗ ґрунтується на окремих організаційних і засадничих питаннях його створення та функціонування.

Відповідно до ст. 10 зазначеного Закону, загальноосвітній навчальний заклад є юридичною особою. За своїми організаційно-правовими формами загальноосвітні навчальні заклади можуть бути державної, комунальної та приватної форм власності, що зумовлює особливості у порядку їх фінансування.

Деякі ЗНЗ мають особливий порядок утворення, визначений, крім названих, окремими спеціальними нормативно-правовими актами. До них належать ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою до вищих навчальних закладів, що входять до єдиної системи військової освіти, ліцеї фізико-математичного, юридичного та інших профілів тощо. Фахівці освітньої галузі визначають особливості функціонування цих закладів згідно з постановами КМУ про створення відповідних загальноосвітніх закладів [56].

Водночас, гімназії, колегіуми, ліцеї, спеціалізовані школи створюються з урахуванням соціально-економічних, культурно-освітніх і мовних потреб за наявності відповідної матеріально-технічної бази, кадрового, навчально-методичного та фінансового забезпечення.

У зв'язку з тим, що невизначено порядок їх фінансування, доцільно звернути увагу на такий елемент системи ЗСО як навчально-виховний комплекс, що може бути створений у складі НЗ різних типів.

У Законі встановлено можливість ЗНЗ для задоволення допрофесійних, професійних запитів та культурно-освітніх потреб громадян входити до складу освітніх округів, спілок та інших об'єднань (ч. 3 ст. 9). Постановою КМУ «Про положення про освітній округ» від 27.08.2010 р. № 777 [57] визначено основні завдання освітнього округу серед яких забезпечення єдиного освітнього простору, раціонального використання потенціалу педагогічних працівників, створення належних умов для навчання обдарованих учнів, координація навчально-виховного процесу в суб'єктах округу, забезпечення реалізації профільного навчання, раціонального використання навчально-методичної літератури, матеріально-технічної бази, впровадження в навчально-виховний процес сучасних



навчальних та виховних технологій. Передбачено також основні напрями фінансово-господарської діяльності округу. Зокрема визначено, що утримання та розвиток суб'єктів округу здійснюється за рахунок коштів їх засновників (власників), інших джерел, незаборонених чинним законодавством, а фінансування суб'єктів округу – їх засновниками (власниками) або уповноваженими ними органами через фінансування НЗ, що є учасниками округу. Тобто, суб'єкти округу фінансуватимуться з різних джерел. У зв'язку з цим виникає потреба надати освітньому округу статус суб'єкта бюджетних правовідносин, наділивши його необхідною правосуб'єктністю, та внести відповідні зміни до БКУ з метою виділення коштів на освітній округ, а Раді округу – статус юридичної особи, що здійснюватиме оперативне управління та фінансування освітнього округу, відповідно зменшивши повноваження відділу освіти у питаннях фінансування шкіл (опорних шкіл), що забезпечить більш ефективне використання коштів.

Як свідчить проведений аналіз нормативних джерел, фінансування системи ЗСО є складним, іноді незрозумілим та недостатньо визначеним процесом. Розглянемо більш детально понятійно-категоріальний апарат, що використовують у цій сфері. Оскільки модернізація української системи освіти триває нині в умовах глобалізаційних процесів, то висувається вимога вдосконалення її законодавчої бази, уніфікації її з законодавством європейських країн, враховуючи досвід законотворчої діяльності та практики правозастосування.

Особливістю формування сучасної термінологічної бази правового забезпечення освітньої діяльності є те, що вона охоплює цілий ряд питань як теорії, так і практики, а саме: право, лексикологію, логіку, мовознавство, інформатику, освіту та виховання [58, с. 5–6].

У національному освітньому законодавстві часто не можна знайти чітких дефініцій термінів, враховуючи, що визначення терміна повинне бути як адекватне поняттю, так і системне, тобто займати належне місце в системі наявних термінів.

Насамперед розкриємо поняття правового регулювання фінансування освіти, його механізм, принципи та складові елементи.

У юридичній літературі сформувалося таке бачення правового механізму. К.В. Шундіков зазначає, що правовий механізм є необхідним та достатнім для досягнення конкретної юридичної цілі системним комплексом юридичних засобів, організованих послідовно і діючих поетапно, відповідно до нормативно заданої схеми (процедури) [59, с. 42].

Тарахонич Т.І. визначає, що правовий механізм – це певна конструкція, що передбачає дію послідовно організованих юридичних засобів, які дають можливість досягти конкретної юридичної мети з дотриманням відповідної процедури [60, с. 12].

Цілком логічно під правовим механізмом у сфері фінансування ЗСО слід розуміти систему правових засобів, способів і форм надання, розподілу та використання коштів публічних та приватних грошових фондів з метою ефективного функціонування НЗ. Цей процес є складовою фінансової політики відповідного суб'єкта.

Малишко В.В. фінансову політику розглядає як цілеспрямовану діяльність держави та інших суб'єктів господарювання у сфері формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для досягнення поставленої мети [61].

Демиденко Л. зазначає, що фінансова політика держави у галузі освіти та науки здійснюється через прийняття законодавчих і нормативних актів, використання бюджетно-податкових та інших фінансових інструментів, інститутів та заходів державної влади, які, згідно із законодавством, мають повноваження щодо формування й використання фінансових ресурсів держави та регулюють фінансово-кредитні потоки в сфері освіти та науки відповідно до стратегічних і тактичних цілей державної соціально-економічної політики [62, с. 4]. До основних джерел фінансування освіти він відносить бюджетні кошти (фінансування з державного та місцевих бюджетів), кошти фізичної особи як плату за надані освітні послуги (освіта за рахунок батьківських фінансових ресурсів) та кредитні ресурси (використання коштів фінансово-кредитних

інститутів. Принципами фінансового забезпечення вчений визначає ефективність, прозорість та цільове використання.

За офіційною позицією органів державної влади, державна політика у галузі освіти – це складова частина (підсистема) загальнодержавної політики, що включає сукупність певної системи цілей, завдань, принципів, програм та основних напрямів діяльності органів управління освітою, спрямованих на організацію науково-методичного та впроваджувального супроводу стратегій розвитку системи освіти [63].

Основні засади здійснення державної політики такі:

- визначаються вищим законодавчим органом;
- здійснюються органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі затвердженої органами влади і схваленої громадською думкою концепції розвитку освіти;
- ґрунтуються на стратегічних документах розвитку освіти (програми, доктрини, концепції тощо); конституційних нормах, міжнародних, міждержавних договорах, ратифікованих вищим законодавчим органом; законодавчих актах; указах та розпорядженнях глави держави; постановах Верховної Ради України та КМУ; наказах Міністерства освіти і науки України, інших центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти; наказах та розпорядженнях регіональних (місцевих) органів виконавчої влади, прийнятих у межах їх компетенції;
- реалізація покладається на Міністерство освіти і науки України, інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковано заклади освіти, Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування та утворені ними органи [63].

Досить часто державна політика у галузі освіти розуміється через управління цією сферою. Потрібно констатувати, що державна політика в галузі освіти і державне управління освітою взаємопов'язані. Державне управління є

засобом (механізмом, інструментом) здійснення державної політики в галузі освіти.

Правові основи державного управління освітою науковці виокремлюють як складову фінансової діяльності держави. Н. Р. Нижник та О. А. Машков пропонують таке визначення: «Державне управління – це позитивна, організуюча і творча діяльність органів виконавчої влади, які здійснюють керівництво господарським, соціально-культурним і державно-політичним будівництвом» [64], а також, враховуючи конституційний поділ державної влади в Україні, розглядають державне управління як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на усі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються [65, с. 13].

За В. І. Луговим, управління освітою – це самостійна система загальної структури педагогічної діяльності, що відіграє найважливішу роль у розвитку суспільства [66].

Монаєнко А.О. вважає, що управління освітою передбачає оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління; перерозподіл функцій та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та НЗ; перехід до програмно-цільового управління; поєднання державного і громадського контролю; запровадження нової етики управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації; прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів тощо [67, с. 38].

Доцільно погодитися з Ю. А. Крохіною, яка вважає, що фінансова діяльність держави й муніципальних органів є складовою механізму соціального управління, а саме заснована на правових нормах публічна діяльність суб'єктів фінансового права зі створення оптимального механізму фінансово-правового регулювання з метою планомірної акумуляції, розподілу та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів загального значення [68].

Отже, поняття «управління освітою» як складник включає процес забезпечення фінансовими ресурсами цієї сфери, що обов'язково пов'язаний із фінансовою діяльністю держави.

Змістом фінансової діяльності держави виступає її вплив на суспільство у сфері утворення, розподілу та використання державних грошових фондів (бюджетних і кредитних ресурсів; страхових грошових фондів; фінансових коштів галузей народного господарства і державних підприємств).

Органи державного управління у межах своєї компетенції здійснюють фінансову діяльність, що забезпечує виконання завдань у відповідних галузях та сферах.

Публічну фінансову діяльність здійснюють усі без винятку органи державної влади та місцевого самоврядування, оскільки виконання завдань та здійснення функцій неможливе за відсутності фінансового забезпечення. Водночас масштаби та роль представницьких органів та органів виконавчої влади є неоднаковими через відмінності у їх правовому статусі. Відтак у фінансовій діяльності держави у галузі освіти розрізняють органи, які здійснюють діяльність у сфері фінансування освіти на рівні держави, та органи, які здійснюють діяльність у сфері фінансування на місцевому рівні.

Верховна Рада України, відповідно до ст. 85 Конституції України [41], щорічно приймає закон про державний бюджет, в якому затверджуються відповідні обсяги видатків загального та спеціального фондів державного бюджету на фінансування сфер діяльності держави (у тому числі і освіти), вносить зміни до нього та здійснює контроль за виконанням. До повноважень Верховної Ради України належить також призначення посадових осіб державних органів, до компетенції яких входить фінансова діяльність.

Президент України є главою держави (ст. 102 Конституції України) та бере участь у фінансовій діяльності держави, підписуючи закони або застосовуючи вето, видаючи укази й розпорядження, які є обов'язковими для виконання на всій території України.

Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади. У питаннях фінансової діяльності держави уряд відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах ст. 85, 87 Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Відповідно до ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України забезпечує провадження фінансової політики та політики у сфері освіти. Він розробляє проект закону про Державний бюджет України, забезпечує його виконання та звітує про стан виконання перед Верховною Радою України. Крім того, відповідно до ст. 33 БКУ, Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України проект основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

КМУ як вищий орган у системі органів виконавчої влади у сфері освітньої діяльності має повноваження щодо реалізації політики розвитку освіти і науки, вдосконалення управління системою освіти і науки, ефективнішого використання освітнього і наукового потенціалу, зміцнення матеріальної бази. Прийняття нормативних актів програмного характеру визначає напрями державної політики у сфері освіти.

Провідним центральним органом виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності є Міністерство освіти і науки України, яке разом з іншими центральними органами виконавчої влади бере участь у встановленні нормативів матеріально-технічного, фінансового та іншого забезпечення НЗ.

На місцевому рівні органи виконавчої влади створюють спеціалізовані органи управління освітою – Головне управління освіти і науки Київської й Севастопольської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласних державних адміністрацій, відділи освіти районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій.

Наявність та забезпечення достатнього фінансування для виконання завдань місцевими органами влади є принципом як національного права [69], так і місцевої автономії та місцевого фінансування, закріпленим Європейською

хартією про місцеве самоврядування [70]. Визначальне місце серед фінансових ресурсів відповідної території належить місцевому бюджету.

Органи місцевого самоврядування, відповідно до ст. 2 БКУ, приймають рішення про місцевий бюджет. Держава в особі Верховної Ради України уповноважила ч. 1 ст. 88 БКУ органи місцевого самоврядування здійснювати видатки з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань. З цих бюджетів здійснюються видатки на ЗСО. У ч. 1 ст. 89 БКУ зазначено, що місцеві ради та державні адміністрації здійснюють видатки з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення. А ч. 1 ст. 90 БКУ встановлює повноваження органів державної влади Автономної Республіки Крим та обласні ради і державні адміністрації здійснювати видатки на освіту з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. Відповідно до глави 17 розділу V БКУ органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства [46].

Згідно зі ст. 14 Закону України «Про освіту» органи місцевого самоврядування встановлюють, не нижче визначених Міністерством освіти і науки України мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування НЗ, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, забезпечують фінансування витрат на їх утримання; забезпечують розвиток мережі НЗ та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування.

Крім того, у Законі України «Про освіту» розмежовано компетенції та відповідальність у сфері освіти між органами державної влади та місцевими органами влади, а також визначено відносини у сфері освіти, які вирішуються усіма органами влади [40].

Щодо спеціальних органів, які реалізують фінансову політику держави відповідно до власних повноважень, то, як слушно зазначає О. П. Орлюк, на відміну від вищих органів законодавчої та виконавчої влади, що забезпечують стратегічне, загальне керівництво фінансами, їхня функція – організація

оперативного управління фінансами [71, с. 59]. До цієї групи належать Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Національний банк України, Державна аудиторська служба України та інші органи. Окреме місце займає Рахункова палата України, як постійно діючий орган контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований та підзвітний їй.

Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із реалізації єдиної державної фінансової політики. У межах наданих повноважень Міністерство фінансів України організовує виконання діючого законодавства та здійснює систематичний контроль за його реалізацією. Крім того, серед завдань Міністерства фінансів України є забезпечення реалізації єдиної бюджетної політики, концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України, підготовка проекту основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, розробка проекту закону про державний бюджет на відповідний рік, організація роботи зі складання та виконання державного бюджету, удосконалення міжбюджетних відносин, визначення єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та складення фінансової звітності, обов'язкових для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування та інші. У межах своїх повноважень Міністерство фінансів України видає накази, організовує та контролює їх виконання [72].

Державна аудиторська служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [73]. Вона здійснює державний фінансовий контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у



міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів тощо.

Державна казначейська служба України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів [74]. Відповідно до покладених завдань здійснює через систему електронних платежів Національного банку України розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів; управління наявними фінансовими ресурсами, облікує їх; установлює єдині правила бухгалтерського обліку та звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів; виконання функцій бюджетного контролю.

Отже, виходячи з наведеного вище можна зробити висновок, що управління та фінансування освіти, в тому числі і ЗСО, здійснюють десятки державних органів законодавчої, виконавчої влади на всіх рівнях, представницькі органи, органи місцевого самоврядування та безпосередньо НЗ.

Кожний орган управління має свої окремі повноваження, які регулюють якусь маленьку частину суспільних відносин, що в сукупності становлять загальну систему управління та фінансування закладів освіти. Внаслідок цього важко визначити суб'єктів відповідальності за надання неякісних освітніх послуг НЗ, за неефективне і недоцільне використання бюджетних коштів, а це породжує безкарність та свавілля з боку органів управління що безпосередньо впливає на стан освіти взагалі.

Саме тому, доцільно проаналізувати систему органів управління для максимально перенесення функцій управління на оперативний рівень, рівень ЗНЗ, надання йому максимальної автономії у прийнятті рішень у сфері управління самим закладом та фінансовими ресурсами, що сприятиме чіткому розумінню суб'єкта відповідальності та безпосередньо вплине на якість надання освітніх послуг та ефективність використання фінансових ресурсів.

Музика-Стефанчук О.А. вважає, що враховуючи специфіку повноважень органів публічної влади, що здійснюють фінансову діяльність, регламентовану нормами права, спрямовану на створення, розподіл, управління та використання коштів бюджетів і пов'язаних із ними публічних фондів коштів для задоволення публічних потреб та інтересів, потрібно пам'ятати про наявність загальних та спеціальних вимог її проведення [4, с. 157].

Характеризуючи фінансову, зокрема, бюджетну діяльність, доцільно насамперед зупинитися на принципах її здійснення. Серед основних загально-правових принципів фінансової діяльності виділяють такі:

– принцип законності, що виражається у детальній регламентації нормами фінансового права усього процесу створення, розподілу та використання фондів грошових коштів, а у разі їх недотримання або порушення застосовуються заходи державного примусу;

– принцип гласності та прозорості, що проявляється у процедурі доведення до відома усіх громадян змісту проектів фінансово-правових актів, прийнятих звітів про їх виконання, результатів перевірок та ревізій фінансової діяльності;

– принцип плановості, який свідчить про наявність системи фінансово-планових актів як базису фінансової діяльності держави, дотримання яких є обов'язковою умовою при здійсненні фінансової діяльності держави;

– принцип розподілу компетентності між законодавчою та виконавчою владою;

– принцип самостійності та державної підтримки місцевого самоврядування, за яким органи місцевого самоврядування самостійно формують, затверджують й виконують місцевий бюджет, здійснюють самостійно управління

місцевими фінансами і наділяються окремими державними повноваженнями з передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових ресурсів.

Також виділяють такі принципи: пріоритет законодавчої влади над виконавчою; пріоритет публічних видатків над доходами (спочатку з'ясовуються, на що потрібні і в якій кількості ресурси, а потім визначають можливі джерела їх фінансування); усебічний контроль у сфері фінансової діяльності на всіх стадіях фінансової діяльності держави [75, с. 16].

Касьяненко Л.М. [76, с.83-84] та Семчик О.О. [77, с. 435-436] до основних загально-правових принципів публічної фінансової діяльності відносять: верховенство права, законності, прозорості. Семчик О.О. до галузевих вона відносить: превалювання публічних інтересів над приватними; пріоритет публічних видатків над доходами; соціальної спрямованості; збалансованості всіх сфер публічної фінансової діяльності; розмежування компетенції представницьких та виконавчих органів [77, с. 435-436].

Водночас у БКУ виділяють принципи бюджетної системи, на яких, на нашу думку, також має ґрунтуватися фінансова діяльність держави, зокрема: обґрунтованості; ефективності та результативності; субсидіарності; справедливості та неупередженості [46].

На думку О. Д. Василика, бюджетне фінансування, базується на наукових принципах:

- плановості (усі державні витрати закріплені у відповідних планово-фінансових актах);
- цільового спрямування коштів (кошти планують, відпускають і використовують на суворо визначені цілі);
- безповоротності та безвідплатності фінансування державних витрат, ефективне використання бюджетних коштів (мають на меті одержання суспільно необхідних результатів при мінімальних витратах фінансових ресурсів);
- фінансування в міру виконання планів (базується на забезпеченні асигнувань фактичних витрат і на конкретних цілях);

– фінансування на основі встановлення економічних нормативів залежно від сфери діяльності);

– постійного контролю за витрачанням бюджетних коштів [78].

До інших принципів публічної фінансової діяльності відносять принцип здорових фінансів, принцип єдності фінансової та грошової систем держави, принцип фінансової безпеки, принцип міжгалузевого характеру публічної фінансової діяльності [71, с. 49].

Можна дослідити більш детально питання про виокремлення основоположних, загальних і спеціальних принципів правової регламентації, або міжгалузевих, галузевих та принципів підгалузевих права і правових інститутів, однак це не доцільно у контексті вивчення проблематики фінансування ЗСО. Проте пропонуємо власне бачення системи принципів права, що виступають орієнтиром при тлумаченні фінансово-правових норм у сфері фінансування ЗСО, є підставами для перегляду відповідних правових актів, допоможуть подолати прогалини та колізій у законодавстві з питань фінансування ЗСО.

Для більш системного розуміння основоположних засад, на яких має базуватися фінансування ЗСО, пропонуємо виділити два блоки принципів: 1) загальноправові; 2) спеціальні.

Так, до загальноправових принципів здійснення фінансування ЗСО можна зарахувати такі:

– законності (здійснення фінансування закладів середньої освіти на основі чинних нормативно-правових актів);

– справедливості (неупередженості (безсторонності), що полягає у послідовності процесу застосування правових приписів, заборони свавілля з боку посадових осіб державних органів, добросовісності реалізації повноважень та виконання обов'язків у сфері фінансування ЗСО);

– рівності (рівності можливостей, надання умов належної конкуренції між загальноосвітніми навчальними закладами різної форми власності);

– правової визначеності (передбачуваності, створення основ щодо планування своїх дій із впевненістю про знання їх юридичних наслідків, у т.ч.

щодо відповідності правових актів вимогам прийняття та опублікування, юридичної техніки, тобто їх точність, чіткість і несуперечливість);

– ефективності прийняття рішень органами управління ЗСО у процесі фінансової діяльності (спрямування рішень на досягнення відповідної мети, які є найбільш доцільними, тобто гарантують отримання максимально очікуваного результату);

– самостійності прийняття рішень (кадрового, фінансового організаційного та методичного забезпечення закладу ЗСО);

– гласності та прозорості (відкритості діяльності із забезпечення фінансовими ресурсами ЗСО);

– процедурності (додержання процедурних правил, спрямованих на забезпечення очікуваного результату, незалежно від інших обставин);

– соціальної спрямованості (задоволення суспільного інтересу, що виражається у суспільній корисності та необхідності у чомусь для всіх членів суспільства без винятку або окремої адміністративно-територіальної одиниці).

До спеціальних принципів здійснення фінансування ЗСО можна віднести:

– фінансової обґрунтованості прийнятих рішень (на основі макроекономічних та фінансових показників попередніх періодів з урахуванням економічної ситуації в державі, що сприятиме послідовності у нормотворчості та усталеній практиці реалізації фінансово-правових норм);

– економії (з мінімальними фінансовими затратами досягати максимально очікуваного результату, збалансовуючи публічні та приватні інтереси);

– плановості (бюджетне фінансування ЗСО здійснюється відповідно до стадій бюджетного процесу, а процес розроблення проектів бюджетів – виключно на основі попередньо затверджених фінансових планів);

– субсидіарності (максимальне наближення надання публічних послуг до конкретного споживача);

– автономності (децентралізації управління фінансовими ресурсами та багатоджерельності фінансування ЗСО);

– персональної відповідальності суб'єктів фінансових правовідносин у сфері фінансування ЗСО (чітко визначити суб'єкта правовідносин, який буде мати повноцінну правосуб'єктність для того, щоб мати можливість застосовувати персональну відповідальність за негативний результат у межах повноважень цього суб'єкта);

– публічного фінансового контролю на всіх стадіях фінансування закладів ЗСО (забезпечення доступності до фінансової звітності та будь-якої фінансової інформації закладів ЗСО для громадян, громадських організацій та органів державної влади і місцевого самоврядування з метою проведення фінансового контролю на предмет: доцільності, ефективності, економії цільового використання бюджетних коштів та дотримання фінансової дисципліни).

Метою фінансової діяльності держави є мобілізація коштів для усіх її сфер діяльності. Це виражається у тому, що акумульовані в процесі фінансові ресурси спрямовуються у галузі економіки, соціальну сферу та інші сфери з урахуванням пріоритетності заходів, що фінансуються. Фінансова діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування здійснюється і в сфері освіти. Держава, виділяючи бюджетні кошти на освіту, здійснює бюджетне її фінансування, фінансуючи так видатки на освіту, що і вважають фінансовою діяльністю.

Монаснко А.О. вказує на те, що фінансування є одним із основних спеціальних методів фінансової діяльності держави та однією із функцій управлінської діяльності держави [67, с. 67, 69].

Серед науковців немає однастайності у визначенні поняття фінансування. Так, деякі вчені під терміном «фінансування» розуміють «забезпечення необхідними фінансовими ресурсами видатків на здійснення або розвиток чогонебудь» [79]. А. Г. Загородній та Г. Л. Вознюк розширюють розуміння цього поняття і визначають його як процес забезпечення фінансовими ресурсами, уточнюючи при цьому чого саме, економіки держави, соціальних потреб і програм, виробництва продукції, науково-технічних досліджень, будівництва і переоснащення підприємств, а також утримання бюджетних організацій тощо [80].

Юридична енциклопедія дає визначення поняття фінансування, як «діяльність пов'язана із забезпеченням грошовими ресурсами соціальних, економічних, освітніх, культурних, управлінських оборонних та інших потреб держави її органів, установ, підприємств та організацій та громадян» [81, с. 282].

Щодо фінансування закладів освіти, то у літературі практично відсутні його визначення, проте існує багато синонімів цього поняття, одне з яких «фінансове забезпечення». Зокрема, Є. М. Бойко пропонує під фінансовим забезпеченням підготовки кадрів вважати сукупність економічних форм та методів, що виникають у процесі створення, розподілу, перерозподілу та використання фонду фінансових ресурсів, який формується за рахунок бюджетних джерел та позабюджетних коштів і спрямовується на утримання та розвиток освітніх закладів, що здійснюють підготовку кадрів [82].

Федосов В.М. вважає, що фінансове забезпечення – це структурна підсистема фінансово-кредитного механізму, система джерел і форм фінансування розвитку економічної та соціальної сфер суспільства. Воно здійснюється в трьох формах: самофінансування, кредитування, бюджетне фінансування [83, с. 33].

Малишко В.В. ототожнює поняття «фінансування» та «фінансове забезпечення» наукових установ та НЗ, вбачаючи в ньому покриття грошовими ресурсами видатків на здійснення науково-дослідних робіт, надання освітніх послуг і на відтворення основного капіталу [61]. Крім того, у своєму дослідженні пропонує таку класифікацію джерел фінансування освіти:

– за видом послуг: плата за навчання, надходження від наукової діяльності, надходження від господарської та виробничої діяльності, плата за оренду майна, надходження від реалізації майна;

– за способом формування: кошти загального фонду державного та місцевих бюджетів; власні надходження бюджетних установ; благодійні внески, гранти та дарунки; кошти, що надходять для виконання конкретних доручень від юридичних та фізичних осіб; кредити; кошти інноваційних компаній;

– за видом діяльності: основні (плата за навчання, надходження від наукової діяльності тощо); допоміжні (надходження від господарської або виробничої діяльності, плата за оренду майна, надходження від реалізації майна тощо);

– за формою власності: державні (кошти загального фонду державного бюджету); приватні (плата за навчання, благодійні внески, гранти та дарунки, кошти, що надходять для виконання окремих доручень від юридичних та фізичних осіб, оплата послуг приватними юридичними особами);

– за постійністю надходження: постійні (плата за навчання, надходження від господарської та виробничої діяльності, плата за оренду майна тощо); тимчасові (надходження від реалізації майна, благодійні внески, гранти та дарунки, кошти, що надходять для виконання окремих доручень від юридичних та фізичних осіб тощо);

– за належністю до держави: вітчизняні (кошти державного бюджету, юридичних осіб, зареєстрованих в Україні, та фізичних осіб – громадян України); іноземні (кошти юридичних і фізичних осіб інших держав) [61].

Надання фінансових ресурсів у порядку прямого фінансування поточних і капітальних видатків на освіту, вчений пропонує здійснювати на основі таких принципів: планово-цільового використання, надання коштів у міру фактичного виконання обсягів поточних і капітальних робіт, безповоротності наданих ресурсів та контролю за їх цільовим використанням.

Карпишин Н.І. наголошує на тому, що у діяльності суб'єктів ринку дуже рідко використовують лише одну форму фінансового забезпечення, а в більшості випадків оптимально поєднують різні форми. Кожний економічний суб'єкт формує власну модель фінансового забезпечення, якою визначає склад і структуру джерел фінансування й відповідні форми руху коштів [84, с. 28]. Деякі вчені визначають фінансування освіти як своєрідну форму капіталовкладень з боку держави в майбутнє нації, або у контексті формування бюджету та бюджетного процесу, зокрема в органах місцевого самоврядування.

У словнику А. Й. Іванського («Словник фінансово-правових і банківських законодавчих термінів України») [85, с. 29–30] відсутнє визначення фінансового



забезпечення. У п. 51 ст. 2 БКУ [46] міститься визначення поняття «фінансування бюджету – надходження та витрати бюджету, пов’язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету», яке кардинально протилежне поняттю фінансування, яке пропонують науковці.

На думку О. Д. Василика, бюджетне фінансування – це надання юридичним особам із державного бюджету фінансових ресурсів у вигляді безповоротних безоплатних коштів та інвестицій на розвиток економіки, соціально-культурні заходи, оборону й інші громадські потреби [78].

Отже, для одностайності розуміння, можливості сформулювати власне поняття «фінансування» та похідне від нього «фінансування освіти», вважаємо, що необхідно дослідити таке поняття як «видатки», яке нерозривно пов’язане з поняттям «фінансування».

Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови «видатки» визначено як:

- витрати, видання коштів, матеріалів і т. ін. для чого-небудь, викликані чимось або необхідні для здійснення тієї чи іншої мети;
- кошти, витрачені або необхідні для здійснення чого-небудь [86].

У правовій та економічній літературі зустрічаються такі дефініції: «державні видатки», «публічні видатки» та «соціальні видатки».

На думку Є. А. Алісова державні видатки – це врегульовані нормами права суспільні відносини, пов’язані з планомірним використанням державних грошових ресурсів з метою матеріального забезпечення процесу розширеного відтворення, утримання соціальної сфери, забезпечення обороноздатності й державного управління [87, с. 197].

Солдатенко О.В. для забезпечення єдиного підходу до визначення цього поняття пропонує такі дефініції:

– видатки – це суспільні відносини, пов’язані з виділенням (передачею) фінансових ресурсів з бюджетів різних рівнів, позабюджетних фондів, доходів фізичних та юридичних осіб, які перебувають у їх власності і розпорядженні;

– публічні видатки – урегульовані нормами права суспільні відносини щодо здійснення державою, органами місцевого самоврядування, державними позабюджетними фондами та іншими організаційними утвореннями асигнувань з централізованих і децентралізованих фондів коштів з метою реалізації публічних інтересів держави;

– державні (місцеві) видатки – урегульовані нормами права суспільні відносини щодо здійснення державою чи органами місцевого самоврядування асигнувань з мобілізованих централізованих фондів коштів з метою забезпечення реалізації завдань і функцій держави та місцевих органів влади, які здійснюються за принципами безповоротності та безвідплатності [88, с. 34]. Науковець виокремлює соціальні видатки як різновид публічних видатків, які охоплюють не лише видатки державного та місцевих бюджетів та позабюджетних фондів (централізовані), але й децентралізовані, спрямовані на задоволення соціальних потреб населення країни.

Нечай А.А. пропонує такий поділ: публічні видатки держави, публічні видатки органів місцевого самоврядування, публічні видатки соціального призначення [89, с. 231].

Дмитренко Е.С. пропонує розмежовувати видатки, що здійснюються з централізованих фондів коштів (державного та місцевих бюджетів, державних цільових позабюджетних фондів), та видатки, що здійснюються з децентралізованих фондів коштів підприємств, установ, організацій [90, с. 391-392].

Крім того, є наукова пропозиція, що видатки держави, які покриваються бюджетними коштами, об’єднувати у дві групи:

– такі, що повторюються щороку, і нові, що вводяться з наступного бюджетного періоду (перша група має стабільний і постійний характер);

– такі, що передбачаються законом про бюджет на поточний рік та діє протягом встановленого ним періоду [91, с. 244].

Науковці радянського періоду пропонують розуміти державні видатки як планомірне використання радянською державою централізованих і децентралізованих грошових фондів на створення матеріально-технічної бази комунізму, задоволення постійно зростаючих матеріальних та культурних потреб народу, зміцнення обороноздатності країни [92, с. 258]; суворо регламентований і планомірний процес цільового використання мобілізованих державою коштів для забезпечення виконання нею своїх функцій або як прямі безповоротні асигнування з бюджету [93, с. 268, 315].

Ципкін С.В. вважає, що розділ фінансового права, який регулює державні видатки, складається з двох груп інститутів: видатків державного бюджету та інших децентралізованих видатків. Окремо науковець розглядає інститут фінансування соціально-культурних заходів та інститут фінансування видатків на соціальне забезпечення [94, с. 64–65].

У науці радянського фінансового права видатки Державного бюджету СРСР за економічним змістом поділяли на матеріальне виробництво, невиробничу сферу та створення державних резервів. У невиробничій сфері держава фінансувала витрати на освіту, охорону здоров'я і фізичну культуру, соціальне забезпечення, управління й оборону країни [95, с. 147; 96, с. 9–10]. Пріоритетом вважалося фінансування видатків у невиробничій сфері, що виконувала завдання багатогранного розвитку людини.

Враховуючи завдання та функції держави, видатки державного бюджету об'єднували у чотири групи: народного господарства; соціально-культурних заходів; оборони країни; утримання апарату управління [97, с. 235].

У свою чергу, видатки на соціально-культурну сферу включали фінансове забезпечення народної освіти, культури та науки, охорони здоров'я та фізичної культури, соціального захисту населення. Видатки на освіту охоплювали п'ять груп: загальна освіта, виховання дітей та підлітків; культурно-освітня робота; підготовка кадрів; наука; преса, мистецтво, телебачення, радіомовлення.

На думку Л. К. Воронової, під фінансуванням видатків потрібно розуміти заснований на правових нормах плановий, цільовий, безповоротний і безвідплатний відпуск коштів, що здійснюється з урахуванням оптимального об'єднання власних, кредитних і бюджетних джерел фінансування в міру здійснення плану використання коштів для виконання державних функцій з дотриманням режиму економії та при постійному контролі. Виходячи з цього, вона визначає поняття «фінансування» як безповоротний і безвідплатний відпуск коштів. Воно здійснюється з різних джерел: бюджетів різних рівнів, позабюджетних цільових фондів, власних коштів державних та муніципальних підприємств. Тому залежно від джерел фінансування виділяють три його види: бюджетне, самофінансування, кредитування [98].

Орлюк О.П. вважає, що фінансування державних видатків – це плановий, цільовий, безповоротний та безоплатний відпуск коштів, що здійснюється з урахуванням оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних джерел фінансування, проводиться в міру здійснення планового використання коштів для забезпечення виконання загальнодержавних функцій, а також для утримання соціально-культурної сфери, створення соціальних гарантій населення та виконання зобов'язань держави, з додержанням режиму економії при всебічному постійному контролі [99].

У Словнику фінансово-правових термінів (за загальною редакцією Л. К. Воронової) поняття видатків бюджету трактується аналогічно його визначенню у БКУ та вказується, що у сфері міжбюджетних відносин видатки бюджету поділяються у т.ч. на загальну середню освіту, зокрема, спеціалізовані школи (у тому числі школи-інтернати) державної власності та загальноосвітні школи соціальної реабілітації [100, с. 103].

Видатки та кредитування місцевого бюджету включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм та заходів згідно із ст. 88-91 БКУ [46]. Кошти спеціального фонду місцевого бюджету витрачаються на заходи, передбачені рішенням про місцевий бюджет відповідно до законодавства.

Видатки на освіту визначено як видатки, що здійснюються за рахунок місцевого бюджету, зокрема:

– такі, що здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (у т. ч. загальної середньої освіти (навчально-виховні комплекси за умови, що загальноосвітні навчальні заклади I ступеня));

– такі, що здійснюються з районних бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (у т.ч. загальної середньої освіти: загальноосвітні навчальні заклади, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи; навчально-виховні комплекси»);

– такі, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (у т.ч. загальної середньої освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, загальноосвітні санаторні школи-інтернати; загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні навчальні заклади для дітей сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітні навчальні заклади для дітей сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів) [100, с. 103-104].

Видатки на освіту відносять до поточних, оскільки ця галузь практично не має доходів і свою діяльність проводить на основі видатків відповідних бюджетів. Розміри видатків на їх утримання визначаються спеціальними документами – кошторисами. Відтак фінансування видатків по цих установах називається кошторисним [100, с. 113].

Крім поняття «видатків», розширене розуміння поняття «фінансування» можна простежити через визначення методів фінансової діяльності держав. Аналізуючи наукові праці та навчальну літературу, ми виявили, що такі правові

категорії як «методи», «форми» та «джерела» фінансування часто ототожнюються. У зв'язку з цим розглянемо ці категорії більш детально.

У фінансово-правовій доктрині методи фінансової діяльності держави, у тому числі методи фінансування відповідної сфери суспільних відносин, визначають як способи і засоби, за допомогою яких і здійснюється фінансування [67].

Їх поділяють на такі, що використовуються у процесі мобілізації фінансових ресурсів (добровільний, обов'язковий), ті, що застосовуються при розподілі (фінансування – безвідплатне та безповоротне надання фінансових ресурсів) та (кредитування – виділення грошових коштів на умовах платності, терміновості та поворотності) [101, с. 60–62] та їх використанні.

Методи використання поділяються так: а) залежно від спрямованості видатків: пооб'єктний – припускає направлення грошових ресурсів на фінансування певних об'єктів (майнових комплексів тощо); по суб'єктний – виділення і передача коштів окремим суб'єктам (конкретним розпорядникам чи одержувачам бюджетних коштів – окремим особам, категоріям осіб або регіонам); б) залежно від форми надходження грошових ресурсів: безготівкові грошові перерахування, розрахунки; готівкові кошти [101, с. 20–21].

До методу «фінансування» відносять похідні від нього методи: кошторисно-бюджетне фінансування та програмно-цільове фінансування. Кошторисно-бюджетне фінансування – це метод безповоротного, безоплатного відпускання грошових коштів на утримання установ, що перебувають на повному фінансуванні з бюджету, на підставі відповідних фінансових планів – кошторисів бюджетних установ. Крім того, виступає системою науково та економічно обґрунтованих заходів щодо визначення критеріїв розподілу коштів і напрямів використання фінансових ресурсів, а також розрахунку їх оптимальних обсягів для кожного об'єкта, що утримується за рахунок бюджетних коштів [71].

Програмно-цільовий метод фінансування, полягає у встановленні безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. У науковій літературі вживається термін «бюджетування,

орієнтоване на результат (БОР)» [102; 103]. Такий метод є популярним у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку, яка об'єднує найбільш економічно розвинені країни світу. Його складовими виступають облік ефективності та результативності бюджетних витрат. Одержувачі бюджетних коштів наділені автономією щодо розпорядження бюджетними коштами. При цьому фінансовий контроль має своїм об'єктом не процес правильності витрачання бюджетних коштів, а досягнутий результат і відповідність його запланованому [104, с. 52].

Відповідно до законодавства України, зокрема ст. 2 та ч. 1 ст. 20 БКУ та Закону України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004, програмно-цільовий метод – це передбачений правовими нормами фінансово-правовий інструмент раціонального розподілу бюджетних коштів за різними пріоритетними напрямками. Таке бюджетування набуває особливої актуальності в період економічних криз, коли ефективне використання бюджетних коштів може слугувати потужним індикатором зростання економіки, а отже, підвищення рівня соціально-економічного розвитку [105, с. 34].

Каленюк І.С., представник економічної науки, говорячи про фінансування освіти, виокремлює такі його методи: нормативний (виділення фінансових коштів здійснюється на основі розрахункових нормативів і залежить від кількості закладів, чисельності учнів тощо); фінансування за результатами діяльності (виділення фінансових коштів здійснюється також на основі нормативів, але з урахуванням певних результатів, наприклад кількісних та якісних показників чисельності учнів, випускників, успішності тощо) [106, с. 142].

Досить невизначеним залишається питання співвідношення форм та джерел фінансування. Як зазначає Р. В. Якубовський у своєму дисертаційному дослідженні, українські юристи-фінансисти не часто розглядають форми бюджетного фінансування та обмежуються вивченням тільки їх видів [107]. Водночас, сам автор, не пропонує дефініцію ні формам фінансування, ні його джерел.

Деякі дослідники зазначають, що основними формами фінансового забезпечення ЗСО є бюджетне фінансування, самофінансування, благодійництво та спонсорство. Крім того, некомерційна господарська діяльність, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку, може вважатися однією з форм фінансового забезпечення надання освітніх послуг, хоча може і включатися до самофінансування [61].

Інші вказують на те, що необхідно виокремлювати три найважливіші форми бюджетного фінансування: кошторисне фінансування, бюджетне інвестування (можуть надаватися у вигляді фінансування капітальних вкладень, проектного фінансування конкретного інвестиційного проекту та придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством), бюджетні кредити (надання коштів з бюджету суб'єктам підприємництва на поворотній і платній основі) та державні трансферти [108, с. 38–39].

Отже, відбувається ототожнення поняття «форми фінансування» з поняттями «види фінансування» та «джерела фінансування». Саме тому для чистоти термінології та однозначного розуміння понять необхідно їх розмежувати.

Так, поняття «джерела фінансування» визначено в юридичній енциклопедії «як кошти державних і місцевих бюджетів (бюджетне фінансування), власні кошти підприємств, установ організацій (самофінансування), кредити (позики) та інші кошти» [81, с. 282]. Крім того, розрізняють такі джерела надходження як благодійництво та спонсорство.

Вважаємо, що це визначення коректне, оскільки якщо звернутися до тлумачного словника, то поняття «джерело» розкривається як «те, що дає початок чому-небудь, звідки постає, черпається щось; основа чого-небудь; вихідне начало» [109]. Тому, державний та місцевий бюджет, власні кошти підприємств та інші можна вважати саме «джерелами фінансування», оскільки саме звідти надходять кошти на фінансування освіти.

В. С. Буковинський визначає «джерела фінансування» освіти так: бюджетні кошти; кошти галузей народного господарства; додаткові кошти, зокрема: кошти



за навчання, перепідготовку кадрів; плата за надання додаткових освітніх послуг; кошти від надання в оренду приміщень; кошти за науково-дослідні роботи; добровільні внески підприємств, установ, громадян; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень; кредити банків; дивіденди від цінних паперів; валютні надходження; дотації місцевих бюджетів; дохід від розміщення на депозитних вкладах вільних позабюджетних коштів [110, с. 75].

Відповідно до сучасних міжнародних стандартів, основними джерелами фінансування НЗ визнаються: державний сектор, недержавний сектор та витрати міжнародних організацій на освіту резидентів певної країни.

Щодо поняття «форми фінансування», то М. П. Кучерявенко трактує їх як способи зовнішнього вираження такого фінансового забезпечення. Виходячи з цього, він вирізняє такі форми фінансового забезпечення:

а) залежно від форми надходження грошових ресурсів:

– безготівкові грошові перерахування, розрахунки;

– готівкові кошти;

– пасивний дохід (авт.);

б) за юридичними формами, властивостями:

– правова – форма фінансової діяльності держави, що здійснюється через прийняття і реалізацію фінансово-правових актів. Їх можна класифікувати за кількома напрямками (за юридичними властивостями; за юридичною природою; за органами, які їх приймають і т. д.);

– неправова – форма фінансової діяльності держави, не пов'язана з правовим вираженням.

Найчастіше вона, щоправда, похідна, пов'язана з правовими формами, іноді – з прогалинами в праві [101, с. 21]. Ми підтримуємо такі погляди М. П. Кучерявенко, оскільки у тлумачному словнику, поняття «форма» розкривається як «спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз» [109].

Водночас А. О. Монаєнко, та В. Г. Дем'янишин визначали як «форми фінансування»: кошторисне фінансування, бюджетне інвестування, бюджетне

кредитування та державні трансферти. Проте, на нашу думку, виходячи з викладеного вище, вони не відносяться до «форм фінансування». Оскільки поняття «кошторисне фінансування» – це метод фінансування, що вказує на спосіб надходження грошових коштів. Натомість бюджетне інвестування, бюджетне кредитування та державні трансферти – це різновиди бюджетного фінансування.

У зв'язку з цим, для запобігання непорозуміннь під час користування законодавством пропонуємо закріпити категорії «форми» і «джерела» фінансування також у відповідному нормативно-правовому акті.

Підсумовуючи розглянуте вище, зазначимо, що ЗСО є обов'язковою для всіх громадян держави, засобом реалізації конституційного права на освіту. Фінансова політика держави у сфері освіти, управління фінансами чи фінансової діяльності держави уповноважених суб'єктів включають у себе складний процес фінансового забезпечення ЗСО.

Фінансування ЗСО є комплексним поняттям, яке включає планове та систематичне забезпечення фінансовими ресурсами ЗСО у різних формах, залежно від джерел надходження фінансових ресурсів. Це може здійснюватися за рахунок бюджетів, позабюджетних надходжень, таких як: власні кошти підприємств, установ, організацій, кредитних ресурсів та інших коштів фізичних та юридичних осіб відповідно до встановленого законодавством порядку.

Щодо правового регулювання ЗСО та якості понятійного апарату, що використовується як у навчальній, науковій літературі, так і при нормотворенні, вважаємо, що і законодавство, і понятійний апарат, вимагає доопрацювання та вдосконалення. Необхідно виробити уніфіковане, однозначне визначення, що дозволить у майбутньому привести національне законодавство у відповідність із законодавством країн Європейського Союзу.

Отже, на основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що в літературі поняття «фінансове забезпечення», «фінансування», «фінансування закладів освіти і науки» використовуються надзвичайно широко, часто в різних значеннях. З урахуванням визначених нами принципів фінансування ЗСО, форм,

методів та джерел фінансування, пропонуємо авторський підхід до доктринального визначення поняття «фінансування загальної середньої освіти» – це планове та систематичне забезпечення фінансовими ресурсами загальної середньої освіти за рахунок державного і місцевих бюджетів, позабюджетних надходжень відповідно до встановленого законодавством порядку на основі принципів фінансування для забезпечення надання якісних освітніх послуг населенню». До того ж, пропонуємо закріпити його у Законі України «Про загальну середню освіту».

Враховуючи те, що принципи – це основоположні начала, на яких має базуватися будь-який процес у тому числі фінансування ЗСО, пропонуємо закріпити у Розділі VIII «Фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база загальноосвітніх навчальних закладів» Закону України «Про загальну середню освіту» принципи фінансування ЗСО, поділивши їх на загальноправові (законності, справедливості, рівності, правової визначеності, процедурності, ефективності, гласності та прозорості та соціальної спрямованості) та спеціальні (плановості, економії, субсидіарності, фінансової обґрунтованості прийняття рішень, автономності, персональної відповідальності, публічного фінансового контролю на всіх стадіях фінансування закладів ЗСО), з авторським трактуванням (див. Додаток А).

Зважаючи на множинність підходів до визначення співвідношення таких правових категорій, як «форма», «метод» і «джерело фінансування» ЗСО, та їх видів, вважаємо доцільним нормативно закріпити зазначені категорії у Розділі VIII Закону України «Про загальну середню освіту», а саме: 1) методи фінансування ЗСО: кошторисно-бюджетний та програмно-цільовий; 2) джерела фінансування ЗСО: бюджетні та позабюджетні; 3) форми фінансування ЗСО: готівкова, безготівкова (див. Додаток А).

Проведене нами дослідження вказує на те, що поняття фінансування ЗСО неоднозначно використовують у доктринальних колах та чинному законодавстві. Вважаємо за необхідне удосконалити правове регулювання процесу фінансування ЗСО, у т.ч. у напрямі розуміння поняття правового регулювання фінансування

освіти, його принципів, форм та методів. Тому під правовим регулюванням процесу фінансування загальної середньої освіти слід розуміти – «систему правових засобів, способів і форм надання, розподілу та використання коштів публічних та приватних грошових фондів з метою ефективного функціонування навчальних закладів загальної середньої освіти». До того ж, пропонуємо закріпити його у Законі України «Про загальну середню освіту».

### **Висновки до розділу 1**

1. Проведений ретроспективний аналіз вказує на те, що правове регулювання фінансування ЗСО пройшло складний та довготривалий шлях розвитку і залежало від становлення самої ЗСО у державі. Безпосередній вплив на фінансування ЗСО та її правове регулювання мали політичні, соціальні, культурні та економічні чинники. Було розглянуто виникнення системи загальної освіти та правового регулювання їх фінансового забезпечення з часів Київської Русі – до сьогодення. Перші нормативно-правові акти у сфері ЗСО з'явилися в кінці XVIII ст.. У зв'язку з цим було здійснено власну періодизацію історичних етапів становлення нормативно-правового регулювання фінансування ЗСО, зокрема:

1 етап – к. XVIII – поч. XIX ст. – прийняття статутів, що забезпечують правове регулювання фінансування шкіл, систематизація навчальних закладів;

2 етап – 1899–1921 – прийняття великої кількості безсистемних підзаконних нормативних актів (положення, постанови);

3 етап – 1921–1925 – систематизація законодавства про освіту у Кодекс законів про освіту (1922);

4 етап – 1925–1960 – поява бюджетного правового регулювання та регулювання функціонування позабюджетних фондів фінансування освіти, диференціація джерел фінансування;

5 етап – 1960–1977 – законодавче закріплення переходу на виключно бюджетне фінансування освіти; створення централізованих фондів фінансування освіти;

6 етап – 1977–1991 – закріплення права на освіту, що забезпечується безплатністю всіх видів освіти в Конституції СРСР та в законах і підзаконних нормативних актах;

7 етап – 1991–2010 – прийняття рамкових нормативних актів: постанови Верховної Ради УРСР «Про проголошення незалежності України»; Конституції України (право на безкоштовну освіту); законів України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», Бюджетного кодексу України (закріплення бюджетного фінансування, у тому числі освіти), прийняття концептуальних нормативно-правових актів щодо регулювання освіти та її фінансування, закріплення програмно-цільового методу фінансування освіти;

8 етап – 2010–2017 – прийняття нового Бюджетного кодексу України, прийняття значної кількості несистематизованих підзаконних нормативних актів, що регулюють питання порядку фінансування освіти (Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» та ін.).

2. Основним призначенням правового регулювання фінансування ЗСО є повне відображення у змісті норм права потреб суспільства, правове закріплення потреб суб'єктів відносин у галузі освіти з урахуванням збалансованості публічних та приватних інтересів.

3. Законодавство України, що регулює фінансування ЗСО, потребує систематизації та удосконалення. До того ж, великий масив нормативного матеріалу складають підзаконні нормативно-правові акти, які не прямо, а опосередковано, регулюють порядок здійснення фінансування, спеціальний нормативно-правовий акт який би визначав порядок фінансування таких

навчальних закладів відсутній. Бюджетний кодекс України, рамкові закони «Про освіту» та «Про загальну середню освіту» дають тільки загальне уявлення про джерела фінансування, а порядок фінансування відсутній. Це породжує колізії та прогалини, які на сьогодні існують в сфері фінансування. Законодавство про фінансування ЗСО потребує систематизації, усунення протиріч та прогалин, це сприятиме публічності, відкритості та прозорості процесу фінансування, надасть нові можливості для залучення додаткових фінансових ресурсів, що в свою чергу буде мати безпосередній вплив на якість освітніх послуг, що надають заклади ЗСО.

4. Управління та фінансування освіти, в тому числі і ЗСО, здійснюють низка державних органів законодавчої та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та безпосередньо навчальні заклади. Кожен орган управління має свої окремі повноваження, які спрямовані на врегулювання певного сегменту суспільних відносин, а в сукупності вони складають загальну систему управління та фінансування закладів освіти. Внаслідок цього, часто повноваження одних органів дублюють повноваження інших, саме тому важко визначитись з суб'єктами відповідальності за надання неякісних освітніх послуг навчальними закладами, неефективне і нецільове використання бюджетних коштів, а це породжує безкарність та свавілля з боку органів управління та фінансування, що безпосередньо впливає на стан освіти взагалі.

Система органів управління та фінансування освіти, в тому числі і ЗСО вимагає ретельного аналізу з метою максимального перенесення функцій управління на оперативний рівень – рівень загальноосвітнього навчального закладу, надання йому максимальної автономії у прийнятті рішень у сфері управління самим закладом та фінансовими ресурсами, що сприятиме чіткому розумінню суб'єкта відповідальності та безпосередньо вплине на якість надання освітніх послуг та ефективність використання фінансових ресурсів.

5. Фінансування ЗСО є комплексним поняттям, яке включає планове та систематичне забезпечення фінансовими ресурсами ЗСО у різних формах, залежно від джерел надходження фінансових ресурсів. Це може здійснюватися за

рахунок державного і місцевих бюджетів, позабюджетних надходжень, таких як: власні кошти підприємств, установ, організацій, кредитних ресурсів та інших коштів фізичних та юридичних осіб відповідно до встановленого законодавством порядку.

6. Щодо якості понятійного апарату, що використовується як в навчальній науковій літературі, так і при нормотворенні, то він вимагає доопрацювання та вдосконалення, приведення до уніфікованого, однозначного вираження та розуміння, що дозволить у майбутньому провести якісну гармонізацію національного законодавства із законодавством європейських країн.

Запропоновано авторський підхід щодо доктринального визначення поняття: «Фінансування загальної середньої освіти – це планове та систематичне, забезпечення фінансовими ресурсами загальної середньої освіти за рахунок державного і місцевих бюджетів, позабюджетних надходжень відповідно до встановленого законодавством порядку на основі принципів фінансування для забезпечення надання якісних освітніх послуг населенню» і закріпити його у Законі України «Про загальну середню освіту».

7. Доцільно закріпити у Розділі VIII «Фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база загальноосвітніх навчальних закладів» Закону України «Про загальну середню освіту» принципи фінансування ЗСО, шляхом поділу їх на загальноправові (законності, справедливості, рівності, правової визначеності, процедурності, ефективності, гласності та прозорості та соціальної спрямованості) та спеціальні (плановості, економії, субсидіарності, фінансової обґрунтованості прийняття рішень, автономності, персональної відповідальності, публічного фінансового контролю на всіх стадіях фінансування закладів ЗСО), з авторським трактуванням (див. Додаток А).

8. Зважаючи на різноманіття підходів до визначення співвідношення таких правових категорій як форма, метод та джерело фінансування ЗСО та їх видів, потрібно нормативно закріпити зазначені категорії у Розділі VIII Закону України «Про загальну середню освіту», а саме: методи фінансування ЗСО: кошторисно–бюджетний та програмно-цільовий; джерела фінансування ЗСО: бюджетні та

позабюджетні; форми фінансування ЗСО: готівкова, безготівкова (див. Додаток А).

9. Необхідно удосконалити правове регулювання процесу фінансування ЗСО, у т.ч. розуміння поняття правового регулювання процесу фінансування освіти, його принципів, форм та методів. Тому під правовим регулюванням процесу фінансування загальної середньої освіти запропоновано розуміти «систему правових засобів, способів і форм надання, розподілу та використання коштів публічних та приватних грошових фондів з метою ефективного функціонування навчальних закладів загальної середньої освіти» і закріпити його у Законі України «Про загальну середню освіту».

10. Враховуючи виникнення нової форми організації управління ЗСО у формі «освітнього округу», пропонуємо надати освітньому округу статус суб'єкта бюджетних правовідносин, наділивши його необхідною правосуб'єктністю, внести відповідні зміни до БКУ для виділення коштів на його матеріальне забезпечення. Раді округу пропонуємо надати статус юридичної особи, що здійснюватиме оперативне управління та фінансування освітнього округу, відповідно зменшивши повноваження відділу освіти у питаннях фінансування шкіл (опорних шкіл), забезпечивши більш ефективне використання коштів.



## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ФІНАНСУВАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Процес бюджетного фінансування загальної середньої освіти в Україні та його правове регулювання

Проведене дослідження наукових праць, навчальної літератури, що розкриває стан та розвиток ЗСО надало можливість виявити, що правовому регулюванню фінансування ЗСО, в тому числі бюджетному фінансуванню, приділяється недостатньо уваги. Так, багато науковців вивчали історію виникнення та розвитку ЗСО, економічний стан, проблеми фінансового забезпечення, якість освітніх послуг та порядок їх надання НЗ загальної середньої освіти, а стан законодавства що регулює процес фінансового забезпечення функціонування ЗСО залишився фактично поза увагою фахівців з фінансового права. Навіть у підручниках з фінансового права та бюджетного права в розділі фінансування освіти надано тільки загальне визначення бюджетно-кошторисного фінансування та принципів його проведення, а в деяких навіть такого розділу не має. Сам механізм та правове регулювання порядку фінансування ні освіти взагалі, ні ЗСО не описується [75; 98]. На сьогодні є певна кількість праць економічного спрямування, що стосується ефективності та порядку фінансування ЗНЗ та такі, в яких розкриті окремі проблеми правового регулювання фінансування ЗСО, а комплексного та ґрунтовного аналізу стану фінансового законодавства, його якості, правового закріплення порядку бюджетного фінансування ЗСО до сьогодні не проводилося.

Проблема правового регулювання фінансового забезпечення ЗСО полягає в тому, що на сьогодні відсутній єдиний зведений систематизований нормативно-правовий акт, в якому б містився порядок фінансування ЗСО в Україні, навіть відсутня чітка, єдина систематизація правового регулювання ЗСО та її

фінансування. В ході дослідження нами було виявлено декілька методичних видань у яких фахівці намагалися систематизувати нормативно-правові акти, які регулюють функціонування загальної середньої освіти [111; 112; 113; 114]. Проте такі видання швидко втрачають актуальність унаслідок нестабільного законодавства в цій сфері. Щодо правового регулювання фінансування ЗСО, то такий розділ у цих методичних виданнях був відсутній. Крім того, було опрацьовано, шляхом випадкового вибору, сайти управлінь і департаментів освіти та науки міст України з різних її регіонів (м. Кіровоград [115], м. Мукачево [116], м. Луцьк [117], м. Кам'янське [118], м. Бровари [119], м. Суми [120], м. Трускавець [121], м. Біла Церква [122], м. Ужгород [123], м. Ірпінь [124]) у тому числі міст обласного значення (Дніпро [125], Львів [126], Харків [127], Запоріжжя [128], Вінниця [129], Черкаси [130], Києва [131]) та районів м. Києва (Голосіївського [132], Деснянського [133], Святошинського [134], Дніпровського [135], Дарницького [136]), для виявлення наявності систематизованого законодавства, яке регулює функціонування ЗСО та її фінансового забезпечення. На сайтах перелічених вище департаментів та управлінь освіти і науки є певний перелік нормативно-правових актів, що регулюють питання функціонування та організації ЗСО, але часто цей перелік неповний та застарілий. У 94 % управлінь та департаментів освіти і науки відсутній перелік нормативно-правових актів, які врегульовують питання фінансування ЗСО. Не розміщують на сайтах різні види джерел фінансування ЗСО, які мають свій особливий порядок утворення, розподілу, управління та використання, мають своє нормативно-правове регулювання та методи фінансування. Навіть на сайті Міністерства освіти і науки України [137] відсутній систематизований, повний, оновлений перелік нормативно-правових актів, які регулюють порядок функціонування ЗСО та її фінансового забезпечення. Такий стан справ не дозволяє скласти цілісну картину про правове регулювання ЗСО, її функціонування та фінансування, про види фінансових джерел, передбачених у законодавстві, їх правовий статус та про порядок формування фінансових ресурсів і їх використання. Тобто порушується

принцип публічності, прозорості та доступу всіх бажаючих до публічної інформації.

На нашу думку, насамперед Міністерству освіти і науки України необхідно систематизувати законодавство про ЗСО та забезпечити його постійне оновлення відповідно до прийнятих змін. Потрібно чітко виокремити нормативно-правові акти, які закріплюють види, правовий статус джерел, методи та порядок фінансування ЗСО відповідно до видів навчальних закладів, що надають послуги в цій сфері. Після цього, всі департаменти та управління освіти і науки повинні привести свої сайти у відповідність.

У попередньому розділі було встановлено, що фінансування освіти може бути двох видів – бюджетне та позабюджетне. До того ж, кожний з видів фінансування має своє особливе нормативно-правове регулювання, де закріплюється правовий статус відповідного джерела, методи формування, форми розподілу, управління та використання фінансових ресурсів.

Отже, фінансування загальної середньої освіти – це планове та систематичне, забезпечення фінансовими ресурсами загальної середньої освіти за рахунок державного і місцевих бюджетів, позабюджетних надходжень відповідно до встановленого законодавством порядку на основі принципів фінансування для забезпечення надання якісних освітніх послуг населенню.

Для повної картини розуміння якості та ефективності правового регулювання бюджетного фінансування ЗСО та порядку його проведення, необхідно виявити і проаналізувати нормативно-правові акти, що його регулюють.

Так, основоположним нормативно-правовим актом, який можна вважати фундаментом правового регулювання будь-якого виду освіти, є Закон України «Про освіту». У цьому Законі є окремий розділ про фінансування освіти взагалі та її матеріально-технічне забезпечення і декілька статей в інших розділах, у яких також йде мова про фінансування.

Так, у абз. 3 ч. 1 ст. 12 Закону «Про освіту» встановлено: «Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері

освіти... визначає мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення навчальних закладів». Водночас через пошукові системи ми намагалися знайти хоча б один нормативно-правовий акт Міністерства освіти і науки України, в якому б закріплювалися мінімальні нормативи фінансово-матеріального забезпечення ЗСО, але цей пошук не дав результатів. Єдине, що було знайдено в пошукових базах, це постанова КМУ «Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік» від 29.12.2000 № 1932 [138], яка втратила чинність у 2001 р. оскільки була прийнята на один рік. Необхідно зауважити, що деякі автори ще в 2011 р. посилалися на неї як на діючий Порядок бюджетної забезпеченості освіти [114, с. 61]. У пп. 20–25 цієї Постанови був описаний порядок та формула розрахунку міжбюджетної дотації на освіту з урахуванням видів закладів освіти і рівня бюджетів, а у Додатку 7 Постанови [138] було визначено норматив забезпеченості на 1 учня у розмірі 508,25 грн., однаковий для всіх областей і всіх видів НЗ.

Проте 02.08.2001 Колегія Рахункової палати України розкритикувала цю методику визначення нормативів міжбюджетних відносин і визнала її такою, що не сприяє розвитку зацікавленості у наповненні місцевих бюджетів доходами та виключає можливість впливати на соціально-економічний стан у регіоні. Було зазначено, що методологічні підходи до розрахунку міжбюджетних трансфертів та показників дохідної та видаткової частини, застосовані Міністерством фінансів України, ґрунтувалися на основі вирівнювання дохідної спроможності всіх бюджетів без урахування природно-кліматичних, ресурсних, екологічних, економічних особливостей регіонів, їхнього рівня соціально-економічного розвитку, а отже, не мають стимулюючих важелів. Тобто формування відповідного бюджету здійснювалося на основі вже досягнутого рівня, а це посилювало централізацію влади та порушувало норми Конституції України (ст.ст. 142, 143) та ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування», щодо фінансової самостійності місцевого самоврядування [139].

Враховуючи ці зауваження була прийнята постанова КМУ «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами» від 05.09.2001 № 1195 [140] (із змінами і доповненнями, які приймалися щороку 3–4 рази в рік). Питання визначення формули та нормативів дотації вирівнювання у сфері освіти були висвітлені у пп. 22-25. У цій Постанові були враховані рекомендації Рахункової палати України і ця формула щороку вдосконалювалася. Постанова втратила чинність після прийняття постанови КМУ «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» від 08.12.2010 № 1149 [141]. Вона затверджувала два окремих документи щодо встановлення нормативів визначення дотації вирівнювання, один з яких стосувався визначення формули розподілу міжбюджетних трансфертів, у тому числі на освіту пп. 19–23, між державним і місцевими бюджетами, а інший закріплював формулу розподілу міжбюджетних трансфертів, у тому числі на дошкільну освіту пп. 15–20, між бюджетами місцевого самоврядування. На сьогодні ця Постанова також втратила чинність на підставі постанови КМУ «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 04.02.2015 № 35 [142].

Отже, для уникнення надалі плутанини у законодавстві, що регулює порядок фінансування ЗСО та можливості проведення громадського фінансового контролю, необхідно в абз. 3 ч. 1 ст. 12 Закону зробити активне електронне посилання на мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення навчальних закладів, визначені Міністерством освіти і науки України.

У абз. 1–3 та 7 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про освіту» зазначено: «Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування встановлюють: не нижче визначених Міністерством освіти і науки України мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування навчальних закладів, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання...».

Як видно з дефініції цієї статті, законодавець змішує функції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а отже, не зрозуміло, який орган (орган місцевого самоврядування чи орган виконавчої влади) повинен визначити нормативи фінансування. Більше того, законодавець не дає альтернативу вибору у випадку, коли в адміністративно-територіальній одиниці діють одночасно 2 органи – і орган державної виконавчої влади, і орган місцевого самоврядування, записавши це так: «або орган місцевого самоврядування або органи виконавчої влади», а записує «орган виконавчої влади та органи місцевого самоврядування», тобто вказує на те, що зазначені вище функції повинні виконати і органи місцевого самоврядування, і органи виконавчої влади, що призведе до дублювання функцій між цими органами.

Крім того, в разі якщо ці функції не будуть виконані, то невідомо кого треба буде притягувати до відповідальності. Або навпаки, якщо зазначені вище функції виконують два органи одночасно, то наприклад, який норматив потрібно виконувати, той що визначив органи виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, також незрозуміло. На нашу думку, треба цю статтю привести у відповідність, розмежувавши функцій між наведеними вище органами, а саме ч. 1 ст.14 в такій редакції (див. Додаток Б). Таким чином, чітко встановлюється межа повноважень між зазначеними вище органами, особливо там, де вони співіснують на одній адміністративно-територіальній одиниці.

Далі у абз. 5 ст. 17 Закону України «Про освіту» визначено право самоврядування навчального закладу самостійно використовувати усі види асигнувань, затверджувати структуру і штатний розпис у межах встановленого фонду заробітної плати. Дефініція цієї статті, на нашу думку, не відповідає дійсності і має суперечливий характер. Адже повна самостійність у використанні бюджетних асигнувань та навіть власних коштів прямо заборонена бюджетним законодавством і здійснюється таке використання виключно на підставі затвердженого кошторису, який формує в більшості випадків центральна бухгалтерія для закладів ЗСО.

Крім того, в Законі України «Про освіту» є статті, які не прямо, а опосередковано вказують на те, що мають бути профінансовані такі статті витрат, як харчування в закладах освіти, в тому числі і загальної середньої освіти (ст. 25), медичне обслуговування (ст. 24), оскільки держава гарантує безкоштовне медичне обслуговування та пільговий проїзд відповідним категоріям учнів та викладачів (абз. 7 ст. 14). Проте у цих статтях змішано повноваження органів місцевого самоврядування, органів місцевої виконавчої влади та навіть керівників НЗ щодо організації харчування, медичного обслуговування в закладах ЗСО. Немає роз'яснення, з яких джерел і хто має забезпечити фінансування цих статей витрат. На нашу думку, необхідно усунути дублювання функцій між цими органами і чітко в законі визначити, який конкретно орган за які функції відповідає, і хто, з яких джерел та на які статті витрат повинен виділяти фінансові ресурси.

Щодо пільгового проїзду до навчальних закладів учнів та викладачів, то нещодавно були внесені зміни Законом України від 28.12.2014 [143] до ч. 3 ст. 53 Закону України «Про освіту», де більш конкретно визначено джерела та порядок фінансування таких заходів. На нашу думку, доцільніше було б визначити мінімальний розмір таких витрат з місцевого бюджету для встановлення рівних умов у соціальному захисті населення залежно від природних умов, що є на території проживання та фінансового розвитку територій.

Останні роки в сфері ЗСО постала проблема забезпечення підручниками як учнів, так і викладачів. Зобов'язання з фінансування цієї статті видатків згідно з абз. 2–3 ст. 14 Закону лягали на орган створення (тобто органи місцевого самоврядування чи місцеві органи виконавчої влади) [40]. Унаслідок хронічної нестачі коштів у місцевих бюджетах ця стаття витрат кілька років не фінансувалась і на сьогодні учням не вистачає підручників. До 28.12.2014 питання забезпечення учнів та викладачів лягало суто на плечі батьків. Змінами до ч. 2 ст. 35 Закону України «Про освіту» держава взяла на себе обов'язок «...забезпечити підручниками учнів загальноосвітніх навчальних закладів із числа дітей-сиріт, дітей-інвалідів/інвалідів I-III групи, дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей із сімей, які отримують допомогу відповідно до Закону

України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям». Учні загальноосвітніх навчальних закладів, які вивчають мови національних меншин, забезпечуються підручниками у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України» [143], чим зменшила навантаження на місцеві бюджети, але ситуацію із забезпечення підручниками учнів це не вирішило. У зв'язку з цим, на виконання ч. 2 ст. 35 Закону України «Про освіту», де зазначено: «Держава гарантує молоді право на отримання повної загальної середньої освіти і оплачує її здобуття» [40] були внесені зміни до зазначеної статті, згідно з якими держава повністю бере на себе обов'язок фінансування цієї статті витрат не залежно від соціальної категорії учнів. Визначено: «Держава гарантує безоплатне забезпечення підручниками, посібниками учнів загальноосвітніх навчальних закладів та педагогічних працівників у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України» [144].

У статті не вказано, за рахунок яких фінансових джерел держава це гарантує і чи стосується це всіх підручників, що використовуються згідно із затвердженою програмою. На нашу думку, було б доцільно доповнити статтю таким чином (див. Додаток Б). Крім того, для зручності користування законодавством, потрібно в цьому Законі зробити активне електронне посилання на відповідний нормативний акт, який регулює такий порядок, а саме на постанову КМУ від 14.01.2015 № 6 «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам [145].

Про фінансування ЗСО йдеться у ч. 2 ст. 53 Закону, в якій визначено: «При загальноосвітніх навчальних закладах утворюються фонди загального обов'язкового навчання для надання матеріальної допомоги учням, їх оздоровлення, проведення культурних заходів, інших передбачених законодавством витрат. Фонди загального обов'язкового навчання утворюються за рахунок коштів місцевих бюджетів у розмірі не меншому 3% витрат на утримання шкіл, а також за рахунок залучення коштів підприємств, установ, організацій, інших джерел» [40]. Тобто згідно з цією статтею такі фонди мають бути створені обов'язково. А отже, у випадку створення повинен бути прийнятий відповідний нормативно-правовий акт, який би затверджував правовий



статус цього фонду, порядок його функціонування (формування, розподіл, управління та використання), порядок здійснення публічного контролю. Але при аналізі нормативної бази органів місцевого самоврядування, місцевих управлінь освіти нами не було знайдено жодного положення про такий фонд, а отже, таких фондів не існує. А це, в свою чергу, вказує на те, що відповідна стаття не виконується. Для того, щоб уникнути елемента обов'язковості, пропонуємо доповнити цю статтю словосполученням «можуть утворюватися». Крім того, в статті не вказано на порядок правового регулювання функціонування такого фонду, і який орган має право його створювати та управляти. Тому для усунення зазначеної прогалини пропонуємо викласти її в такій редакції (див. Додаток Б).

Ще одна стаття Закону регулює порядок фінансування, в тому числі і ЗСО – це ч.1 ст. 53 [40]. На нашу думку, дефініція цієї статті дуже розмита і створює більше питань ніж відповідей. У ній вказано: «Вихованцям, учням, студентам, курсантам, слухачам, стажистам, клінічним ординаторам, аспірантам, докторантам може надаватися додатково соціальна і матеріальна допомога за рахунок місцевих бюджетів, центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, коштів громадян, юридичних і фізичних осіб за межами України, благодійних організацій, а також з інших надходжень». Але тут не вказано, на якій підставі вказані категорії осіб мають право отримувати допомогу, відповідно до якого законодавства, відсутнє на нього посилання, не визначено, який орган встановлює порядок надання такої допомоги чи є такий порядок взагалі. Саме тому ця стаття потребує вдосконалення.

Стаття 57 Закону, також регулює фінансування освіти, але, як і інші статті, вона має недоліки. Так, ч. 1 абз. 3 ст. 57 Закону встановлює гарантії для педагогічних працівників на підвищення кваліфікації [40]. Але не визначено, з яких джерел цей процес повинен фінансуватися, в якому розмірі. Законодавець повинен був встановити рамки або нижчу межу такого фінансування, він не визначив нормативно-правове регулювання, відповідно до якого має проводитися це підвищення кваліфікації. Наступний абз. 4 ч. 1 ст. 57 Закону встановлює право на отримання довготермінових пільгових кредитів педагогічними працівниками.

Проте не вказується, з яких джерел і який орган чи установа має ці кредити надавати, під який відсоток, немає також посилання на законодавство, яке б детально врегулювало це питання. На нашу думку, суб'єктом надання таких кредитів має бути державний банк, оскільки держава закріплює для викладачів таке право, та необхідно б було прописати верхню межу кредитної ставки та пільгові умови погашення.

Ч. 2 ст. 61 Закону визначає: «Держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому 10% національного доходу, а також валютні асигнування на основну діяльність». На нашу думку, цю статтю також потрібно вдосконалити. Необхідно зазначити, що входження країни у світову економіку зумовило розрахунок ВВП, замість національного доходу. Саме показник ВВП є головною сутністю системи національних рахунків, центральним макроекономічним показником. Він був розроблений статистичним бюро ООН у 1950-х роках і рекомендований для застосування у розвинених країнах для оцінки підсумків економічної діяльності та визначає сумарну вартість виробленої продукції за рік [146, с.75–84]. Саме тому, для безперешкодної гармонізації законодавства з законодавством європейських країн необхідно замінити в цій статті словосполучення «національний дохід» на «ВВП» (див. Додаток Б). Для розуміння співвідношення цих двох показників було розраховано, що 10 % національного доходу становить приблизно 8 % ВВП [147, с. 286].

Аналіз розмірів видатків на освіту за час незалежності України, надав можливість стверджувати, що з часу прийняття закону (1991 р.) жодного разу цей показник досягнуто не було аж до 2007 р. Так, за даними Державної служби статистики України, максимальний обсяг фінансового забезпечення освіти до 2007 р. досягав 7,4 % ВВП [148]. При аналізі статистичних даних було встановлено, що у 2007 р. видатки на освіту становили 7,42 % ВВП; у 2008 р. – 7,42 % ВВП; найбільші видатки на освіту зафіксовані у 2009 р. – 8,48 % ВВП; а вже в 2010 р. – 8,41 % ВВП [149, с. 127]; у 2012 р. – 7 % ВВП (в тому числі середню – 2,9 %), у 2013 р. – 7,3 % ( в т.ч. на середню – 3,0 %). Проте вже у 2014 р. – 6,4 % ( в т.ч. на середню – 2,7 %) [150]. Отже, доцільно зауважити, що

10 % національного доходу або 8 % ВВП це гранична мінімальна межа, нижче якої законодавством не дозволено встановлювати видатки на освіту. Але, виходячи з аналітичних матеріалів Міністерства статистики України, ця межа фактично не досягалася, що призвело до такого критичного стану освіти, який на сьогодні існує. Це виражається в незадовільному стані більшості закладів освіти: фактично відсутнє оснащення кабінетів (фізики, хімії, біології і т.д.), неможливо впроваджувати інформаційно-технічні засоби та передові технології у навчальний процес, що призводить до зниження якості освіти, яка на сьогодні масово спостерігається за результатами ЗНО. Для порівняння, в розвинених країнах світу, таких як США, на освіту витрачають – 16 % ВВП, у Німеччині – 12 % ВВП; у Франції – 16 % ВВП [151, с. 8].

У ч. 5 ст. 61 Закону, закріплено додаткові види джерел. Особливості визначення і закріплення додаткових джерел фінансування буде розглянуто у підрозділі 2.2 цього дисертаційного дослідження.

Уваги заслуговує і ч. 6 ст. 63 Закону, оскільки в ній закріплено: «потреби державних навчальних закладів та установ, організацій системи освіти для розвитку їх матеріально-технічної бази задовольняються державою першочергово відповідно до затверджених Кабінетом Міністрів України нормативів». Аналіз дефініції цієї статті, дозволив, на нашу думку, виявити прогалину, оскільки тут згадуються тільки НЗ державної форми власності, а комунальні НЗ ні. Тому їх також необхідно включити в цю статтю, для усунення такої прогалини (див. Додаток Б).

Щодо самої частини, то затверджений там обов'язок держави першочергово задовольняти потреби НЗ відповідно до затверджених нормативів особливо в ЗНЗ, що надають послуги в сфері загальної середньої освіти, фактично не виконується. Оскільки під час фінансування видатків закладів освіти вони отримують фінансування тільки по захищених статтях (оплата праці викладачів і адміністративного персоналу, оплата комунальних послуг, нарахування на заробітну плату), то капітальні видатки фактично не фінансуються. Частіше

заклади освіти забезпечуються за кошти батьків. Як бачимо, держава і тут не виконує взятих на себе зобов'язань.

Підсумовуючи зазначимо, що проведений нами аналіз Закону України «Про освіту» дозволив визначити, що питання порядку фінансування освіти, в тому числі ЗСО, фактично не розкрито в ньому. Є Розділ IV «Фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база навчальних закладів» і поодинокі статті, які регулюють окремі сторони такого фінансування, але немає комплексності в регулюванні. В розділі IV відсутні поняття фінансування, принципи, методи, форми фінансування. Не окреслені особливості фінансування різних типів закладів освіти, хоча б з відсилочними нормами до відповідних порядків фінансування.

Щодо всього нормативного акта, то загальна проблема в регулюванні фінансування полягає в тому, що в ньому чітко не визначено відповідальний орган за фінансування (оскільки функції в сфері фінансування ділять між собою: органи місцевого самоврядування, органи державної виконавчої влади, фінансові органи в системі Міністерства фінансів України та органи, що працюють у системі Міністерства освіти і науки України), часто йде дублювання функцій між цими органами. Крім того, якщо в статті йде посилення на Порядки, які більш детально регулюють певні фінансові правовідносини, то відсутні активні електронні посилання на ці нормативно-правові акти, що створює незручність у користуванні законодавством та не дає впевненості в тому, що відповідний правовий акт взагалі існує.

Отже, якщо пересічний громадянин захоче зрозуміти порядок і принципи фінансування освіти він цього не зможе зробити. На нашу думку, щоб не перевантажувати нормативно-правовий акт, необхідно вдосконалити Розділ IV «Фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база навчальних закладів» Закону України «Про освіту», до того ж, у статтях цього Закону зробити відсилочні норми (з активними електронними посиланнями) до конкретних нормативно-правових актів які більш детально описують порядок фінансування ЗНЗ.

Проаналізуємо ще один основоположний нормативно-правовий акт, який безпосередньо регулює функціонування ЗСО – Закон України «Про загальну середню освіту» [43] на предмет правового регулювання порядку фінансування, в тому числі бюджетного.

Нами було вище встановлено, що ЗСО має широке коло різних видів навчальних закладів, які надають послуги в сфері ЗСО згідно зі ст. 9 Закону [43]. Саме тому треба з'ясувати, чи є особливості та відмінності у правовому регулюванні порядку фінансування цих суб'єктів.

Закон України «Про загальну середню освіту» має окремий розділ, що стосується фінансування, це розділ VIII «Фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база загальноосвітніх навчальних закладів» [43]. У ст. 43 Закону визначено: «Фінансово-господарська діяльність загальноосвітніх навчальних закладів здійснюється відповідно до цього Закону, законів України «Про освіту», «Про місцеве самоврядування в Україні», БКУ та інших нормативно-правових актів. Утримання та розвиток матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів фінансуються за рахунок коштів засновників (власників) цих закладів».

Отже, ця стаття має чисто формальний характер і не роз'яснює, які нормативно-правові акти регулюють фінансування ЗСО. Водночас, крім БКУ, всі інші нормативні акти, які вказуються в цій частині статті, мають загальний, а не спеціальний характер у сфері фінансування ЗСО, а отже, за допомогою них скласти загальну картину порядку фінансування або фінансово-господарської діяльності неможливо.

Щодо ч. 2 ст. 43 Закону, то, враховуючи зміни в законодавстві у зв'язку з прийняттям постанови КМУ від 14.01.2015 № 6 «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» [145], то на сьогодні утворилася колізія між цими нормативно-правовими актами, оскільки нормативно-правовий акт меншої юридичної сили [145] змінює нормативно-правовий акт вищої юридичної сили [43]. Більше того цю колізію на сьогодні КМУ неправомірно виконує, чим, по суті, порушує правила усунення колізій. Так,

як видно із ч. 2 ст. 43 Закону, фінансування відповідного закладу здійснює його засновник або власник [43]. У п. 2 постанови КМУ зазначено: «...дозволити здійснювати протягом бюджетного періоду видатки навчальних закладів, визначених у статті 103-2 Бюджетного кодексу України, одночасно з державного та місцевих бюджетів та/або одночасно з різних місцевих бюджетів». Для усунення цієї колізії пропонуємо викласти ч. 2 ст. 43 Закону України в такій редакції (див. Додаток В), з відповідним посиланням, а також активним електронним посиланням, на постанову КМУ від 14.01.2015 № 6 [145].

Щодо ч. 1 ст. 43 то, на нашу думку, більш коректно було б записати таким чином (див. Додаток В). Якщо перераховувати нормативно-правові акти, що регулюють таку діяльність, то треба вказувати не тільки БКУ, а й бюджетне законодавство, оскільки порядок бюджетного фінансування регулюється величезною кількістю підзаконних нормативних актів, прийнятих органами фінансової діяльності держави загальної та спеціальної компетенції; господарське законодавство, оскільки, крім НЗ комунальної чи державної форми власності, є приватні навчальні заклади, що надають послуги в сфері загальної середньої освіти; цивільне законодавство, оскільки ЗНЗ надається право укласти договори та угоди з фізичними особами на надання освітніх послуг, благодійництво та інше; податкове законодавство, оскільки будь-яка фінансово-господарська діяльність обкладається податками тощо.

У абз. 9 ч. 1 ст. 25 Закону зазначено: «Розміри та порядок встановлення доплат за інші види педагогічної діяльності визначаються Кабінетом Міністрів України». [43] Ми вважаємо, що доцільно перенести і цей абзац до розділу VIII цього Закону, для систематизації нормативно-правового матеріалу. Крім того, пропонуємо зробити активне електронне посилання на зазначений Порядок визначення розмірів доплат для зручності користування законодавством.

Щодо статті 37 Закону, яка називається «Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», законодавець повторює ту саму помилку, що і в Законі України «Про освіту», змішуючи повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Як зазначалося

вище, треба чітко розмежувати повноваження і закріпити право визначати нормативи фінансового забезпечення цих органів за тими суб'єктами, що безпосередньо створили відповідний навчальний заклад. Щодо нормативів фінансового забезпечення, які повинні приймати органи виконавчої влади та місцевого самоврядування згідно з цією статтею, то під час аналізу нормативно-правових актів, які містяться на відповідних сайтах цих управлінь та департаментів освіти, нами були знайдені нормативи фінансової забезпеченості ЗСО на сайті Департаменту освіти і науки, молоді та спорту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) [152]. Проте на сайті не міститься інформація чим затверджені ці показники, і на основі яких даних були зроблені розрахунки. Усі інші управління та департаменти такого розрахунку не мають або інформація не оприлюднюється, що порушує принцип прозорості, відкритості, публічності.

У абз. 9 ч. 2 ст. 37 Закону закріплено: «...центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти .... організовує безоплатне забезпечення підручниками, посібниками учнів загальноосвітніх навчальних закладів та педагогічних працівників у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України» [43]. У цьому абзаці відсутнє посилання, за рахунок яких джерел має організовуватися таке забезпечення, та немає посилання на конкретний нормативний акт (хоча б електронний), відповідно до якого здійснюється це забезпечення.

Отже, проведений нами аналіз Закону України «Про загальну середню освіту» на предмет правового регулювання порядку фінансування ЗСО, дає підстави стверджувати, що такого регулювання фактично немає. Фрагментарне згадування в різних статтях Закону про фінансове забезпечення тих чи інших статей витрат не дає можливості зрозуміти систему фінансування ЗСО, які є джерела фінансування, методи, порядок проведення фінансування, з яких джерел, які видатки мають фінансуватися.

На нашу думку, цей Закон є спеціальний нормативно-правовий акт, який регулює суто питання ЗСО, а тому він повинен мати окремий розділ «Порядок

фінансування та матеріальне технічне забезпечення загальної середньої освіти» та містити принципи, методи (кошторисно-бюджетний та програмно-цільовий), види (бюджетне та позабюджетне) фінансування ЗСО; загальний порядок фінансування кожного виду закладу, що надає послуги в сфері ЗСО, та тих статей витрат, які мають свої особливості щодо фінансування, наприклад: харчування, забезпечення підручниками, пільгового підвезення (учнів та викладачів), медичного обслуговування, матеріального заохочення учнів та викладачів, порядку оплати праці та соціального забезпечення, реалізації соціальних гарантій, капітальних видатків (див. Додаток А).

Щодо БКУ, який визначений у розділі VIII Закону України «Про загальну середню освіту», як нормативно-правовий акт, відповідно до якого відбувається фінансування загальної середньої освіти, то він також потребує аналізу стосовно наявності норм, які б визначали порядок фінансування ЗСО.

Отже, БКУ можна охарактеризувати як спеціальний нормативно-правовий акт у сфері бюджетного фінансування. Він закріплює поняття, принципи та загальний порядок фінансування всієї бюджетної сфери та бюджетних установ, до яких також входять заклади загальної середньої освіти. Але після прийняття змін від 28.12.2014 Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [153] (ст. 1032 «Освітня субвенція») з'явилася окрема стаття, що стосується фінансування закладів освіти за рахунок міжбюджетного трансферту – освітньої субвенції. На сьогодні порядок і умови здійснення якої регулюються ст. 1032 «Освітня субвенція» Бюджетного кодексу України та постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» [145]. Проаналізуємо більш детально положення цієї Постанови.

Для уникнення колізій у законодавстві Постановою КМУ у п. 2 був закріплений дозвіл на фінансування навчальних закладів з різних рівнів бюджетів. Адже, ч. 2 ст. 85 БКУ заборонялося здійснювати видатки на утримання бюджетних установ з різних бюджетів в одному бюджетному періоді.



Здійснювати таке фінансування можна тільки за рішенням КМУ, яке й було закріплене вище зазначеною Постановою [145].

Щодо самого Порядку надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, який був затверджений Постановою КМУ [145], то в ньому зазначено, що освітня субвенція з державного бюджету розподіляється між обласним бюджетом, бюджетом міст обласного значення та районними бюджетами і може бути використана на фінансування загальноосвітніх шкіл, у тому числі і спеціалізованих, вечірніх шкіл. Заклади дошкільної та позашкільної освіти не можуть фінансуватися за рахунок освітньої субвенції. Для їх фінансування використовуються власні доходи та доходи місцевого бюджету і кошти базової дотації. У Порядку [145] визначено види дозволених та заборонених видатків. У п. 5 Постанови зазначено, що розподіл та перерозподіл обсягів субвенції між місцевими бюджетами здійснює КМУ. Використання субвенції здійснюється в обсязі, передбаченому в законі про Державний бюджет України на відповідний рік з урахуванням вимог постанови КМУ від 01.03.2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» [154]. У п. 9 Порядку визначено, що закупівля товарів, робіт і послуг здійснюється в установленому законом порядку. На нашу думку, тут також необхідно створити активне електронне посилання на відповідний порядок. Також у п. 10 Порядку зазначено, що попередня оплата товарів, робіт і послуг, що закуповуються за рахунок субвенції, проводиться відповідно до постанови КМУ від 23.04.2014 № 117 «Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти» [155]. У п. 11 Порядку також визначено, що Казначейство перераховує субвенцію відповідно до Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженою постановою КМУ від 15.12.2010 № 1132 [156]. Так, Казначейство двічі на місяць перераховує субвенцію згідно з розписом державного бюджету та подає двічі на місяць Міністерству фінансів України та Міністерству освіти і науки України звіти про перераховані суми коштів до відповідних бюджетів.

Незважаючи на важливість і значення цього Порядку, він також має недоліки. Так, у п. 3 Порядку при визначенні, яким навчальним закладам буде надана субвенція не враховано такі навчальні заклади, як опорні школи та їх філії. У зв'язку з тим, що вони мають свої особливості функціонування та статус, на нашу думку, необхідно їх винести в окремий пункт, чим виокремити їх як особливого суб'єкта.

У п. 6 Порядку зазначено, що малокомплектні школи, в яких навчається менше 25 дітей (крім початкової школи) не допускається фінансувати за рахунок субвенції. За таких умов не вигідним стає фінансування великої кількості малокомплектних шкіл, яких на сьогодні 613 в Україні, адже на їх фінансування доведеться витратити власні доходи місцевих бюджетів [157, с. 125]. Територіальні громади змушені будуть закривати малокомплектні школи і створювати опорні школи об'єднуючи їх. Водночас на сьогодні державою не створені умови для того, щоб дитина чи вчитель були доставлені до опорної школи. Так, для вирішення цієї проблеми була прийнята у 2003 р. Бюджетна програма «Шкільний автобус» [158]. Донині потреби у шкільних автобусах повністю незадоволені. У 2014 р. ця програма взагалі не фінансувалася, а 170 автобусів з 5 595 (придбаних за період 2003–2014 рр.) були задіяні в зоні антитерористичної операції на сході країни, що призвело до зниження показника забезпеченості автобусами з 100 % до 85 %. Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» [157, с. 124] було передбачено 42 млн. грн., що дозволило придбати 42 автобуси. Але мало того, що цих автобусів не вистачає, вони неналежної якості, не отоплюються, часто зламані. Крім того, великою перешкодою для підвезення дітей і вчителів до школи є жахливий стан доріг, особливо в гірських районах, шахтарських районах і віддалених поселеннях, які і потребують такого підвезення. Отже, перш ніж закривати школи та створювати опорні школи, необхідно організувати підвезення дітей і вчителів на належному рівні. Саме тому, народний депутат О. Співаковський, який є Першим заступником Голови Комітету з питань освіти та науки вважає, що поки не будуть створені належні умови для скорочення мережі сільських шкіл, витрати на

фінансування малокомплектних сільських шкіл «не можна перекладати на плечі місцевих громад, навіть в умовах децентралізації. У вирішенні таких проблем необхідно знаходити розумний баланс між державними інтересами і можливостями місцевих громад» [159].

Недоліками освітньої субвенції Л.Я. Бенюк вважає те, що обсяги субвенції є значно меншими ніж відповідні видатки місцевих бюджетів на освіту, а її розрахунок є складним і таким, що не враховує всіх нюансів. Вона може бути скерована лише на оплату поточних видатків НЗ (заробітна плата, нарахування на неї та плата за комунальні послуги), а на потреби капітальних видатків може бути використана лише за умов задоволення у повному обсязі поточних потреб і за умов відсутності простроченої заборгованості за захищеними видатками. Отже, в умовах дефіциту фінансових ресурсів використання освітньої субвенції на фінансування капітальних видатків є нереальним, що ставить під загрозу оновлення матеріально-технічної бази, проведення аварійних робіт [157].

Крім того, згідно з п. 22 Порядку, Головним розпорядником субвенції є Міністерство освіти і науки України, а розпорядниками – структурні підрозділи з питань освіти і науки, які визначаються відповідним рішенням. Отже, субвенція, обминаючи обласний рівень, відразу потрапляє до територіальних управлінь освіти і науки загальною сумою без розпису. Вона розподіляється між підпорядкованими управлінням освіти і науки навчальними закладами відповідно до затверджених кошторисів, які затверджують ті самі управління. Школа як суб'єкт взагалі не бере участі у цьому процесі. Така ситуація може породити корупційну складову при прийнятті рішення про розподіл цих коштів між НЗ. Позитивним моментом у запровадженні освітньої субвенції є те, що основний тягар з фінансування НЗ, фінансування закупівлі підручників, навчально-методичної літератури знятий з місцевих бюджетів. Прийнявши рішення про запровадження цієї цільової субвенції, держава, закріплений за нею законодавством обов'язок про забезпечення безкоштовної загальної середньої освіти, почала активно виконувати. Це значний позитивний крок у реформуванні ЗСО.

Позитивним моментом запровадження освітньої субвенції також є те, що за її рахунок можна фінансувати не тільки навчальні заклади, а й оптимізувати їх мережу. Але при цьому в Порядку фінансування субвенції не враховано фінансування освітніх округів, опорних шкіл і їх філій. Також позитивним є положення про те, що залишки коштів освітньої субвенції, якщо вони утворилися на кінець року, не вилучаються, а залишаються у місцевому бюджеті та можуть бути використані в наступному бюджетному періоді на капітальні видатки в сфері освіти. Також на розмір залишків не зменшується освітня субвенція в наступному році. До того ж, у п. 4 Порядку передбачено створення резервного фонду від загального обсягу субвенції для здійснення видатків, що не були враховані під час застосування формули розподілу субвенції між місцевими бюджетами. Ці положення дають місцевій владі стимул для розвитку та залучення додаткових коштів у освітню сферу.

Як було зазначено вище, БКУ, крім ст. 1032, не має окремо закріпленого порядку фінансування закладів загальної середньої освіти. Проте він регулює порядок формування, розподілу, управління та використання бюджетних фінансових ресурсів (державного і місцевого бюджету), які йдуть на фінансування бюджетних установ, у тому числі закладів загальної середньої освіти державної і комунальної форм власності.

Так у попередньому розділі було з'ясовано, що заклади ЗСО згідно ст. 87–89 БКУ, фінансуються з усіх рівнів бюджетної системи. А отже, порядок прийняття і виконання державного і місцевих бюджетів безпосередньо впливає на розмір фінансового забезпечення цих НЗ, оскільки бюджетне фінансування для них є основним. Тобто, для повного і систематичного розуміння процесу фінансування бюджетних установ та якості його правового закріплення необхідно більш детально дослідити процес прийняття державного і місцевого бюджету та його виконання, що безпосередньо впливає на розмір бюджетного фінансування ЗСО [46].

Згідно зі ст. 33 БКУ Міністерство фінансів України на основі макроекономічних показників соціально-економічного розвитку, монетарно-

валютного прогнозу готує проект Основних напрямів бюджетної політики. Відповідно до ч. 3 ст. 33 БКУ, Кабінет Міністрів України їх має розглянути і подати до Верховної Ради України для розгляду та затвердження [46]. Відповідно до ч. 4 ст. 33 БКУ Основні напрями бюджетної політики мають містити розмір мінімальної заробітної плати, розмір прожиткового мінімуму, загальний розмір капіталовкладень, визначені напрями у взаємовідносинах між різними рівнями бюджетної системи, порядок реалізації пріоритетних цільових програм тощо [46].

Відповідно до ст. 34 БКУ Міністерство фінансів України розробляє, затверджує і доводить до Головних розпорядників бюджетних коштів (в сфері освіти – Міністерство освіти і науки України) інструкції з підготовки бюджетних запитів. Відповідні інструкції затверджені Наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687 [160]. У цій Інструкції містяться форми бюджетних запитів і пояснення щодо їх заповнення.

Відповідно до п. 1.6 Інструкції, бюджетний запит складається на плановий та наступні за плановим 2 бюджетні періоди з урахуванням організаційних, фінансових та індикативних прогнозних показників обсягів видатків або надання кредитів загального фонду державного бюджету на наступні за плановим 2 бюджетні періоди та інших обмежень, які щороку доводяться Міністерством фінансів України до головних розпорядників та згідно зі ст. 35 БКУ з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства за попередній бюджетний період [46; 160].

Відповідно до п. 1.7 Інструкції граничні обсяги та індикативні прогнозні показники розраховуються Міністерством фінансів України на основі прогнозу економічного і соціального розвитку України.

П. 1.8 Інструкції говорить, що розрахунок граничних обсягів та індикативних прогнозних показників здійснюється з урахуванням: прогнозних обсягів доходів; граничного (прогнозного) обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету; граничного (прогнозного) обсягу державного боргу;

розміру прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення; розміру мінімальної заробітної плати та посадового окладу працівників I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери, затвердженої постановою КМУ від 30.08.2002 № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» [161] (далі – Єдина тарифна сітка); прогнозних цін на енергоносії та тарифів на оплату комунальних послуг; прогнозу економічного і соціального розвитку України тощо [160].

Ст. 35 БКУ розкриває загальний порядок складання бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів [46]. Відповідно до ст. 36 БКУ Міністерство фінансів України аналізує подані головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетні запити і за результатами проведеного аналізу приймає рішення про включення бюджетних запитів до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний рік» і подіє його на розгляд Кабінету Міністрів України. КМУ, відповідно до ст. 37 БКУ, після його схвалення подає на розгляд Президенту України та Верховній Раді України. Після цього, відповідно до ст. 39–41 БКУ, відбувається розгляд і затвердження проекту Закону України «Про Державний бюджет України». Результатом прийняття Закону України «Про Державний бюджет» та Рішення ради «Про місцевий бюджет на відповідний рік» є встановлення видів і граничних розмірів бюджетних призначень за кожним головним розпорядником бюджетних коштів відповідно до ст. 24 БКУ [46].

Рішення про місцевий бюджет приймається в тому самому порядку як у вище зазначеному Законі, процедура прийняття врегульована у ст. 75 БКУ, в якій визначено, що місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників коштів місцевих бюджетів (на місцевому рівні – це управління освіти) інструкції з бюджетних запитів, які були передані Міністерству фінансів України. Головні розпорядники їх, згідно з цією Інструкцією розробляють і подають до місцевих фінансових органів. Фінансові органи також за результатом аналізу приймають

рішення про включення відповідного запиту до проекту рішення про відповідний місцевий бюджет. Відповідно до ч. 4 ст. 77 БКУ, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські, районі, селищні, сільські ради при затвердженні бюджетів враховують насамперед потребу у коштах на оплату праці працівників бюджетних установ (у тому числі закладів загальної середньої освіти), відповідно до встановлених законодавством умов оплати праці, та розміри мінімальної заробітної плати на проведення розрахунків за електроенергію, теплову енергію, водопостачання, водовідведення, використання природного газу та послуги зв'язку, які споживають бюджетні установи, в тому числі заклади загальної середньої освіти. Ліміти на споживання енергоносіїв у натуральних показниках для кожної бюджетної установи встановлюються, виходячи з обсягів відповідних бюджетних асигнувань [46].

Згідно з ч. 8 ст. 75 БКУ, у тижневий строк з дня схвалення КМУ проекту Закону «Про Державний бюджет», Міністерство фінансів України доводить проект прогнозних показників у тому числі і міжбюджетних трансфертів, до місцевих фінансових органів та організаційно-методичні вимоги. А вже відповідно до ч. 9 ст. 75 БКУ після прийняття проекту Закону України «Про Державний бюджет» у другому читанні Міністерство фінансів України доводить затверджені показники до фінансових органів, місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів рад. У свою чергу, у 3-денний строк Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві держадміністрації доводять виконкомам місцевих рад обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального розвитку [46].

Наприклад, Верховна Рада України на 2016 рік виділила з державного бюджету місцевим бюджетам «Освітню субвенцію» у розмірі 44 783 977,2 тис. грн. та здійснення матеріально-технічного та методичного забезпечення діяльності навчальних закладів 134 759,8 тис. грн. [48].

Щодо державних програм соціального розвитку, то вони приймаються і виконуються за особливим порядком, паралельно до основного бюджетно-кошторисного фінансування, шляхом застосування програмно-цільового методу.

При цьому програмні показники враховуються і при визначенні міжбюджетних трансфертів, і під час формування бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів (відповідними управліннями освіти), і при визначенні фінансового забезпечення галузі чи відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Щодо кожної програми головним розпорядником бюджетних коштів складається бюджетний запит, а на підставі затвердженого розпису відповідного бюджету робиться кошторис витрат по кожній окремій програмі після затвердження Закону України «Про державний бюджет», якщо це загальнодержавна програма, або рішення «Про місцевий бюджет», якщо це відповідна регіональна (місцева) програма [162].

Взагалі програмно-цільовий метод в Україні був запроваджений на державному та регіональному рівнях у 2002 р. відповідно до розпорядження КМУ від 14.09.2002 № 538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі». Експерт Світового банку М. Мерсер зробив акцент на актуальності та необхідності переходу України на результат-орієнтоване бюджетування ЗСО, зазначивши: «Фінансування освіти в Україні не відповідає меті її існування, адже тут існує виключно постатейне бюджетування і немає бюджетування, спрямованого на результат. Поява програмно-цільового бюджетування означатиме надання можливості загальноосвітнім навчальним закладам подавати проекти своїх бюджетів, які б нагадували проекти бізнес-планів».

Крім того, на думку експертів Світового банку, основним напрямом сучасної фінансової стратегії у сфері ЗСО має бути поетапний перехід від «управління бюджетними ресурсами (витратами)» до «бюджетування, яке зорієнтоване на результат» програмно-цільове бюджетування». Це передбачає і створення передумов для ефективного використання бюджетних коштів внаслідок розширення самостійності і відповідальності їх адміністраторів. При плануванні витрат насамперед мають обґрунтовуватися кінцеві результати, а їх обсяг має бути чітко пов'язаний з функціями, програмами розвитку, видами діяльності ЗНЗ.



Пріоритет повинен надаватися внутрішньому контролю, а відповідальність за прийняття рішень має бути делегована на нижні рівні [163, с. 29].

Саме тому, зважаючи на позитивні результати та економічну ефективність його запровадження, програмно-цільовий метод бюджетного фінансування активно застосовується у більшості розвинених країнах світу, в тому числі США, Франції, Великобританії, Швеції, оскільки давав можливість ефективніше і прозоріше використовувати бюджетні ресурси. Незважаючи на його позитивні результати застосування закордоном, на сьогодні в Україні він впроваджується дуже повільно. Крім того, відсутня система у послідовності прийняття бюджетних програм, немає скоординованості дій між різними гілками влади. Часто загальнодержавні програми повторюються на місцевому рівні із застосуванням однакових заходів щодо одних і тих самих об'єктів фінансування. Крім того, незважаючи на наявність якісних і кількісних показників щодо виконання програм, постійне звітування щодо її реалізації (місячна, квартальна і річна), кінцевий очікуваний результат по реалізації цих програм фактично не досягається.

Так, 21.12.2005 Україною була ратифікована кредитна угода (Проект «Рівний доступ до якісної освіти в Україні») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку (далі – МБРР). Для реалізації зазначеного проекту Україні було надано позику у сумі 86,587 мільйонів доларів США. Передбачалося, що Програма допомоги МБРР щодо здійснення заходів з реформування системи освіти та вдосконалення управління ресурсами у цьому секторі триватиме понад 10 років (до 2015 р.) з відповідними етапами по 4 роки. Серед заходів, які планували здійснити в рамках Проекту, були такі: впровадження сучасних програм навчання, підручників, навчально-методичних посібників і нових технологій, навчально-методичного і програмного забезпечення, проведення моніторингу оцінки якості освіти, здійснення модернізації матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів. Ця позика мала забезпечити планомірний перехід на нову структуру і 12-річний термін навчання, відповідно до нових державних стандартів, та можливість

модернізувати зміст ЗСО, здійснити перехід старшої школи до профільного навчання, запровадити освітні інноваційні та інформаційні технології, надати цільову підтримку сільським школам, забезпечити загальні навчальні заклади необхідними засобами навчання та обладнанням [164]. Досягти бажаного результату по кожному з запланованих заходів не вдалося. Про те, що ця програма не дала позитивного результату свідчить катастрофічна ситуація, що склалася на сьогодні в освіті, в тому числі в ЗСО.

Крім того, вражає величезна кількість бюджетних програм, які були прийняті як на державному, так і на місцевому рівні і які щороку додатково приймаються (постанова КМУ від 03.11.1993 № 896 «Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»)), постанови КМУ від 20.07.1999 № 1305 «Про розвиток сільської загальноосвітньої школи», постанова Колегії Міністерства освіти і науки України, Президії АПН України № 12/5-2 від 22.11.2001 «Концепція загальної середньої освіти», Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002 «Про Національну доктрину розвитку освіти», постанова КМУ від 28.03.2002 № 379 «Про затвердження Державної програми «Вчитель», постанова КМУ від 16.01.2003 № 31 «Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Шкільний автобус» (у 2013–2014 не фінансувалася), постанова КМУ 02.10.2003 № 1546 «Про затвердження Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 рік», Програма діяльності Уряду від 16.01.2008 «Український прорив – для людей а не для політиків», постанова КМУ від 07.12.2005 № 1153 «Про затвердження Державної програми «Інформаційні та комунікаційні технології в освіті і науці на 2006-2010 рік» (достроково припинена внаслідок відсутності фінансування), розпорядження КМУ 12.07.2006 № 396-р «Про схвалення Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки», Указ Президента України від 30.09.2010 № 926/2010 «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні», постанова КМУ від 13.04.2011 № 494 «Державна цільова програма впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікативних технологій «Сто відсотків» на період до

2015 р. (втратила чинність 20.03.2014, підстава 71-2014-п (була припинена внаслідок відсутності фінансування), Указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013 «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» та ін.), на які щороку виділяються бюджетні кошти, про що відповідно до порядку застосування бюджетних програм відповідальні звітують.

Комітетом Верховної Ради України з питань науки та освіти були розроблені аналітичні матеріали щодо аналізу реалізації державних освітніх програм починаючи з 1991 р. по 2011 р., в яких наводяться оптимістичні дані щодо розвитку загальної середньої освіти завдяки впровадженню цих програм. Постає логічне запитання, чому у 2016 р., як свідчать результати проведених досліджень, статистичних даних, ситуація в Україні в сфері ЗСО перебуває в критичному стані. Якщо програми виконані на 95 % за даними Комітету [165], то чому батьки учнів українських шкіл, незалежно від їх розташування, щороку здають кошти на ремонти у школах, на закупівлю телевізорів, комп'ютерів, парт, вікон, охорону, утримання комп'ютерних класів, проведення мережі Інтернет та самі закупають підручники. На нашу думку, це відбувається через неналежне здійснення кожного виду публічного фінансового контролю (з боку органів державної влади та громадськості) щодо реалізації цих програм та відсутності фінансової відповідальності за реалізацію цих програм, за ефективне використання бюджетних коштів та отриманий результат.

Щодо правового регулювання, то на сьогодні порядок і умови застосування програмно-цільового методу передбачені ст. 20 БКУ. Крім ст. 20, застосування програмно-цільового методу регулюється ще рядом нормативно-правових актів: Законом України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621-IV, постановою КМУ «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визначення такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 05.03.2014 № 71 (цією Постановою в сфері фінансування загальної середньої освіти достроково було припинено фінансування Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської

інтеграції та євроатлантичного співробітництва України на 2008–2015 рр.; Державної цільової програми впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків» на період до 2015 р.; Державної цільової програми розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 рр.; Державної цільової соціальної програми підвищення якості шкільної природничо-математичної освіти на період до 2015 р.), постановою КМУ «Про затвердження порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ від 28.02.2002 № 228 (зі змінами), наказами Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» від 14.12.2001 № 574, «Про затвердження Інструкції щодо застосування класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету» від 12.03.2012 № 333, «Про паспорти бюджетних програм» від 29.12.2002 № 1098 (зі змінами 22.01.2016), «Про запровадження показників, що характеризують виконання бюджетних програм» від 08.08.2002 № 621, «Про затвердження порядку взаємодії Міністерства фінансів України як головного розпорядника бюджетних коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу» від 30.05.2007 № 662, наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів», яким затверджено форми паспортів бюджетних програм місцевого бюджету, форми звіту про виконання бюджетних програм місцевого бюджету та Інструкція про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевого бюджету [162].

На нашу думку, необхідно систематизувати та зробити єдиний нормативний акт, який би регулював застосування програмно-цільового методу, запровадити фінансову відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів за результати реалізації бюджетних програм та внести відповідні зміни у ст. 121 БКУ, тільки тоді ситуація може змінитися і ми

отримаємо очікуваний результат від реалізації відповідних програм і буде досягнута вимога щодо ефективності використання бюджетних коштів.

Після стадії затвердження бюджетів йде стадія їх виконання, що регулюється розділом III глава 8 (щодо Закону України «Про Державний бюджет на відповідний рік» та розділом III главою 12 БКУ щодо виконання Рішення «Про місцевий бюджет на відповідний рік»). Порядок виконання бюджетів різних рівнів також не відрізняється між собою, лише відбувається по черзі від Державного бюджету до бюджету місцевого самоврядування (згідно зі ст.ст. 42–51 та 78 БКУ).

Отже, відповідно до ст. 43 Бюджетного кодексу України, при виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Казначейство України забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України. Ведення єдиного казначейського рахунку здійснюється в порядку визначеному в окремому нормативно-правовому акті – «Положення про єдиний казначейський рахунок», що затверджено наказом Державної казначейської служби України від 26.06.2002 № 122. На цей документ також немає активного посилання у БКУ. Згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 43 БКУ, казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає: 1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів; 2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень у відповідності до бюджетних призначень; 3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів. У п. 4 ст. 43 БКУ затверджено, що в органах Казначейства бюджетним установам відкриваються рахунки у встановленому законом порядку [46]. На нашу думку, тут також треба зробити активне електронне посилання на відповідний порядок.

У ч. 5 ст. 43 БКУ зазначено, що обсяги тимчасово-касових розривів, пов'язані з захищеними видатками (заробітна плата викладачів, нарахування та заплату, оплата енергоносіїв і т. д.) покриваються Казначейством в межах поточного бюджетного періоду за рахунок коштів єдиного казначейського

рахунку на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами. У абз. 2 ч. 5 ст. 43 БКУ встановлено застереження для розпорядників бюджетних коштів, а саме, якщо кошти місцевого бюджету, в частині бюджету розвитку та власних надходжень, будуть розміщені на депозитах у комерційних банках, Казначейство за рахунок коштів Єдиного казначейського рахунку більше не буде протягом поточного бюджетного періоду покривати тимчасові касові розриви по захищених статтях на безоплатній основі [46].

Отже, цією нормою законодавець добровільно-примусово, змушує звертатися за послугами кредитування до Казначейства. Сьогодні, внаслідок економічної кризи в Україні часто Єдиний казначейський рахунок буває порожнім, а касові розриви покривати потрібно і органи місцевого самоврядування опиняються у безвиході. На нашу думку, цей абзац необхідно виключити з БКУ, що дозволить вчасно погашати захищені статті бюджетним установам. У ч. 7 ст. 43 БКУ зазначено, що розміщення власних надходжень державних і комунальних бюджетних установ (у т. ч. закладів ЗСО), грантів, дарунків здійснюється на спеціальному реєстраційному рахунку в територіальних відділеннях Казначейства або на поточних рахунках державних банків. На нашу думку, в цій частині треба зробити активне посилання на Положення «Про єдиний казначейський рахунок», а також ст. 13 БКУ.

Сам процес виконання бюджетів починається з процедури затвердження розпису державного бюджету відповідно до ст. 44 БКУ, де визначено: «Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністерством фінансів України, відповідно до бюджетних призначень у місячний строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України. До затвердження розпису Державного бюджету України Міністерством фінансів України затверджується тимчасовий розпис Державного бюджету України на відповідний період» [46]. Порядок затвердження бюджетного розпису також регулюється окремим нормативно-правовим актом, а саме наказом Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57 (із змінами від 04.12.2015 № 118) «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету»,

яким була затверджена «Інструкція про складання і виконання розпису Державного бюджету України». На нашу думку, для спрощення користування законодавством, у цій статті також необхідно вказати, що порядок затвердження розпису регулюється окремим актом і в електронній версії потрібно зробити на нього відповідне активне посилання. Крім того, відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про порядок затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів», відповідні обласні, міські, районні фінансові органи повинні затверджувати свої власні інструкції щодо розписів місцевих бюджетів.

Отже, відповідно до п. 46 ст. 2 БКУ розпис бюджету – це документ, в якому встановлюється розподіл доходів, фінансування бюджету, повернення кредитів до бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року відповідно до бюджетної класифікації. Згідно з Інструкцією про складання і виконання розпису Державного бюджету України [166] та місцевого бюджету розпис бюджетних коштів за загальним і спеціальним фондом кожного бюджету відбувається відповідно до бюджетної класифікації визначеної в ст. 8 БКУ та відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» [167]: за доходами, розпису фінансування, та розпису повернення кредитів до бюджету (п. 2.1 Інструкції), та розпис асигнувань. Розпис складається річний і помісячний. Річний розпис складається за програмною класифікацією, повною економічною класифікацією видатків бюджету у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів (п. 1.3 Інструкції). Помісячний – за місяцями в розрізі головних розпорядників і програмною класифікацією та скороченою економічною класифікацією видатків бюджету. Скорочена економічна класифікація видатків включає в себе: оплату праці (код 2110), нарахування на оплату праці (код 2120), медикаменти та перев'язувальні матеріали (код 2220), продукти харчування (код 2230), оплату комунальних послуг та енергоносіїв (код 22780), заходи реалізації державних (регіональних) програм (код 2281), окремі заходи реалізації державних та (регіональних) програм (код 2282), соціальне забезпечення (код 2700). Решта економічних кодів

видатків відображається загальною сумою за кодом 5000 «Інші видатки» (п. 1.4 Інструкції) [166].

Кожний вид розпису складає відповідний підрозділ Міністерства фінансів України чи фінансового управління (щодо місцевих бюджетів). На основі складених розписів Департамент державного бюджету Міністерства фінансів України розраховує граничні помісячні обсяги асигнувань та надання кредитів із загального фонду за відповідними структурними підрозділами і подає їм разом із роз'ясненнями. Керуючись роз'ясненнями, відповідні структурні підрозділи Міністерства фінансів України визначають головним розпорядникам помісячні обсяги асигнувань загального фонду в розрізі бюджетних програм або в цілому головному розпоряднику за тими бюджетними програмами, які належать до компетенції відповідного структурного підрозділу, та разом із лімітними довідками про бюджетні асигнування та кредитування (далі – лімітна довідка) надають їх Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України, який зводить отримані помісячні обсяги асигнувань загального фонду, складає узагальнену лімітну довідку за кожним головним розпорядником з визначенням помісячних обсягів асигнувань головному розпоряднику в цілому та доводить усі лімітні довідки до кожного головного розпорядника. За потреби, структурні підрозділи Міністерства фінансів України надають головним розпорядникам додаткові матеріали разом із необхідними роз'ясненнями. Департамент державного бюджету Міністерства фінансів України зводить отримані від структурних підрозділів Міністерства фінансів матеріали, вносить при необхідності корективи і подає розпис на затвердження Міністерства фінансів України у двох примірниках. Відповідно до п. 2.6 Інструкцій, оригінал затвердженого розпису передається на паперових та електронних носіях Державна казначейська служба України, а примірник затвердженого розпису – до Рахункової палати та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з подальшим інформуванням про внесені до нього зміни, зумовлені внесенням змін до закону про Державний бюджет України [166].



Згідно з п. 2.7 Інструкції, Міністерство фінансів України надає Державній казначейській службі України на паперових та електронних носіях помісячний розподіл міжбюджетних трансфертів, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, за кодами бюджетів за відповідними місцевими бюджетами згідно із затвердженим розписом державного бюджету, крім міжбюджетних трансфертів, розподіл яких здійснюється відповідно до окремого рішення відповідного органу. Державної казначейської служби України доводить його до територіальних органів Державної казначейської служби України, які, в свою чергу, доводять до Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, структурних підрозділів з питань фінансів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. [166].

Відповідно до п. 2.8 Державна казначейська служба України протягом трьох робочих днів після затвердження розпису доводить головним розпорядникам витяг із розпису, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань (за винятком надання кредитів з бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків), планів використання бюджетних коштів та помісячних планів використання бюджетних коштів для вищих навчальних закладів та наукових установ. Крім основної процедури, в Інструкції закріплена процедура унесення змін до розпису (п. 3), яка також є занадто складною та забюрократизованою [166].

Відповідно до ч. 2 ст. 44 БКУ, Міністерство фінансів України протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням, а також відповідність розподілу бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за загальним фондом державного бюджету за визначеними цим розписом періодами року відповідному прогнозу надходжень загального фонду державного бюджету протягом бюджетного періоду [46].

Після затвердження розписів бюджету відбувається встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету, що є підставою для затвердження кошторисів. Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ встановлюється КМУ [46]. На нашу думку, для зручності користування законодавством цей Порядок також повинен бути з активним електронним посиланням, оскільки це окремий нормативно-правовий акт.

Необхідно зауважити, що у кошторисах встановлюється розмір витрат на утримання шкіл. Закладам ЗСО, відповідно до п. 5 Порядку, можуть виділятися бюджетні кошти тільки за наявності затверджених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду. Установи мають право брати бюджетні зобов'язання витратити бюджетні кошти на цілі та в межах, установлених затвердженими кошторисами, планами асигнувань загального фонду бюджету, планами надання кредитів із загального фонду бюджету, планами спеціального фонду.

Відповідно до ст. 2 БКУ та п. 1 Порядку [168], кошторис – це основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою (в тому числі закладом середньої освіти) своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень. Вихідною базою для визначення розміру асигнувань за основними статтями кошторису школи є кількість учнів і класів, яку відображають у кошторисах на дві дати: 1 січня та 1 вересня планового року. На основі цього розраховують кількість педагогічних ставок у школі за трьома показниками: 1) кількість класів, кількість навчальних занять, норми навчального навантаження учителів на тиждень. Після цього розраховуються витрати за економічними категоріями [169, с.57].

Відповідно до п. 3 Порядку [168], установа незалежно від того, чи веде вона бухгалтерський облік самостійно, чи обслуговується централізованою бухгалтерією для забезпечення своєї діяльності складає індивідуальні кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду за кожною виконуваною нею бюджетною програмою (функцією). Відповідно до абз. 2 п. 3 Порядку [168] та п. 1.7 Інструкції [166], кошториси не складаються за бюджетними програмами, призначення за якими встановлюються законом про Державний бюджет України за загальнодержавними витратами та рішенням відповідної ради про затвердження місцевого бюджету у частині міжбюджетних трансфертів, здійснення передачі бюджетних призначень головним розпорядникам бюджетних коштів і бюджетних програм щодо виконання державою гарантійних зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії. Показники індивідуальних кошторисів, планів спеціального фонду розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня формуються головними розпорядниками бюджетних коштів у зведені кошториси та зведені плани спеціального фонду і подаються до Міністерству фінансів, та місцевим держадміністраціям. Зведені кошториси не затверджуються.

Відповідно до п. 10 Порядку, процес складання кошторисів починається фактично одночасно зі складанням проекту Закону «Про державний бюджет» (Рішення ради «Про місцеві бюджети») після того, як Міністерство фінансів України та місцеві державні адміністрації доводять до головних розпорядників відомості про граничний обсяг видатків бюджету це є підставою для складання проекту кошторису. Для правильності та своєчасності організації роботи головні розпорядники, керуючись вказівками Міністерства фінансів України (фінансових органів) для розпорядників нижчого рівня, встановлюють граничні обсяги видатків бюджету (відповідно до п. 20 Порядку, при встановленні яких повинна враховуватись об'єктивна потреба в коштах кожної установи, виходячи з її виробничих показників (кількість класів, учнів тощо)), терміни подання кошторисів (з урахуванням своєчасності їх оформлення як бюджетні запити) і

дають вказівки щодо їх складання та забезпечують складання проектів кошторисів на бюджетні програми, що виконуються безпосередньо головними розпорядниками. Головні розпорядники розглядають показники проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня щодо законності та правильності розрахунків, доцільності запланованих видатків, правильності розподілу видатків згідно з економічною бюджетною класифікацією, додержання діючих ставок (посадових окладів), норм, цін, лімітів та складають проекти зведених кошторисів. Відповідно до п. 13 Порядку, на основі проектів зведених кошторисів головні розпорядники формують бюджетні запити і подають їх Міністерству фінансів України (фінансовим органам) для включення їх до проектів бюджетів [168].

Щодо спеціального фонду проекту кошторису, то у процесі його формування планування власних надходжень бюджетних установ здійснюється за групами та підгрупами, визначеними у ст. 13 БКУ. Залишки за спеціальним фондом не плануються. Спеціальний фонд проекту кошторису передбачає зведення показників за всіма джерелами надходження коштів цього фонду та відповідними напрямками їх використання. Розподіл видатків цього фонду відбувається виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень, запланованих на конкретну мету. Взагалі обов'язковою вимогою для розпорядників всіх рівнів при формуванні проектів кошторисів є передбачення в першу чергу у повному обсязі видатків по захищених статтях (оплата праці, нарахування на оплату праці, оплата енергоносіїв) [168].

До кошторисів можуть включатися тільки ті видатки, що передбачені законодавством, необхідність яких обумовлена характером діяльності установи. Видатки на придбання обладнання, капітальний ремонт приміщень тощо, які не є першочерговими, можуть передбачатися лише за умови забезпечення коштами невідкладних витрат та відсутності заборгованості. При цьому видатки на заробітну плату з коштів спеціального фонду обчислюються залежно від обсягу діяльності, що провадиться за рахунок цих коштів, із застосуванням установлених законодавством норм, які використовуються установами аналогічного профілю.

Відповідно до п. 25 Порядку, після затвердження державного та місцевих бюджетів проекти зведених кошторисів приводяться у відповідність з показниками цих бюджетів. Зокрема, у двотижневий строк з дня прийняття бюджетів, Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи доводять до головних розпорядників лімітні довідки про бюджетні асигнування [168].

Згідно з п. 27 Порядку, лімітна довідка про бюджетні асигнування (далі – лімітна довідка) – це документ, який містить затвержені бюджетні призначення (встановлені бюджетні асигнування) та їх помісячний розподіл, а також інші показники, що згідно із законодавством, повинні бути визначені на основі нормативів, і видається відповідно Міністерством фінансів України, Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органом, головним розпорядником. Показники лімітної довідки доводяться до відома головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня для уточнення проектів кошторисів і складання проектів планів асигнувань загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів, помісячних планів використання бюджетних коштів. Форма лімітної довідки затверджується Міністерством фінансів. Розпорядники всіх рівнів приводять у відповідність лімітним довідкам своїх кошторисів та подають Міністерству фінансів та територіальним фінансовим органам проекти узгоджених зведених кошторисів, зведених планів спеціального фонду, зведених планів асигнувань. Порядок затвердження кошторисів для кожного виду бюджетної установи передбачений у пп. 33–37 відповідного Порядку [168].

Щодо кошторисів закладів ЗСО, то порядок їх затвердження передбачений у п. 37 Порядку. Так, кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду, плани використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячні плани використання бюджетних коштів, а також розрахунки, які обґрунтовують показники видатків бюджету та надання кредитів з бюджету, що включаються до проекту кошторису, підписуються керівником

установи (централізованої бухгалтерії) та керівником її фінансового підрозділу або бухгалтерської служби. Одночасно з кошторисом затверджуються план асигнувань загального фонду бюджету, план надання кредитів із загального фонду бюджету, план спеціального фонду, план використання бюджетних коштів (крім плану використання бюджетних коштів одержувачів), помісячний план використання бюджетних коштів і штатний розпис установи, включаючи структурні підрозділи, які утримуються за рахунок власних надходжень. Зазначені документи, а також розрахунки, які обґрунтовують показники видатків бюджету та надання кредитів з бюджету, що включаються до проекту кошторису, подаються у двох примірниках, один з яких повертається такій установі, а другий залишається в установі, керівник якої затвердив кошторис. Кошторис затверджується за загальним і спеціальним фондами на рік без розподілу за періодами в обсязі, який дорівнює сумі цих фондів [168].

Після затвердження кошторисів відбувається їх виконання. Відповідно до п. 43 Порядку, для здійснення контролю за відповідністю бюджетних асигнувань, визначених у кошторисах, планах асигнувань загального фонду бюджету, планах надання кредитів із загального фонду бюджету, планах спеціального фонду, планах використання бюджетних коштів, помісячних планах використання бюджетних коштів розпорядників бюджетним асигнуванням, затвердженим розписами відповідних бюджетів, органи Казначейства обліковують розподіли показників зведених кошторисів, зведених планів асигнувань загального фонду бюджету, зведених планів надання кредитів із загального фонду бюджету, зведених планів спеціального фонду розпорядників бюджетних коштів у розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів, показників планів використання бюджетних коштів, помісячних планів використання бюджетних коштів. Розпорядники мають право провадити діяльність виключно в межах бюджетних асигнувань, затверджених кошторисами, планами асигнувань загального фонду бюджету, планами надання кредитів із загального фонду бюджету, планами спеціального фонду за наявності витягу, доведеного органом Казначейства, що підтверджує відповідність цих документів даним бухгалтерського обліку

виконання державного та місцевих бюджетів органів Казначейства. У зв'язку з цим розпорядники, які отримали від органів Казначейства витяг, повинні подати цим органам розподіли показників зведених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, а також зведених планів використання бюджетних коштів і зведених помісячних планів використання бюджетних коштів у розрізі розпорядників нижчого рівня та одержувачів. Зазначені показники доводяться до відповідних органів Казначейства за місцем розташування розпорядників нижчого рівня та одержувачів [168].

Органи Казначейства здійснюють контроль за відповідністю розподілу показників зведених кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів (крім планів використання бюджетних коштів одержувачів), помісячних планів використання бюджетних коштів даним бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів органів Казначейства.

У разі невідповідності кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, та визначених вище планів витягу, отриманому від відповідних органів Казначейства, розпорядники повинні перезатвердити зазначені документи згідно з таким витягом [168].

Проаналізувавши правове регулювання порядку фінансування бюджетних установ – закладів ЗСО, можна стверджувати, що правове регулювання потребує ретельного доопрацювання, оскільки порядок фінансування регулює велика кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, які регулюють фрагменти загального порядку фінансування бюджетних установ (у тому числі і закладів ЗСО). Ці нормативні акти не систематизовані, приймаються різними органами фінансової діяльності держави, як загальної, так і спеціальної компетенції, часто норми одних нормативно-правових актів дублюють інші, виклад матеріалу не послідовний (особливо це стосується Порядку затвердження

кошторисів). Визначені нами статті Закону України «Про освіту» та Закону України «Про загальну середню освіту» вимагають ретельного доопрацювання.

Для комплексного розуміння процедури фінансування закладів ЗСО та її правового регулювання та спрощення порядку користування законодавством, для можливості проведення громадського фінансового контролю за діяльністю відповідних бюджетних установ (у тому числі закладів загальної середньої освіти) пропонуємо на всі підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють особливий порядок здійснення певних операцій, робити посилання в тексті відповідної статті закону чи кодексу з активним електронним посиланням у електронній версії таких кодексів і законів.

Доведено, що необхідно оприлюднювати розрахунки та іншу фінансову документацію, на яку спираються органи державної влади при визначенні розміру фінансування конкретного НЗ для забезпечення безперешкодного доступу до публічної інформації. Визнано за доцільне розробити Інструкцію щодо визначення нормативів фінансового забезпечення ЗСО.

Крім того, доцільно закріпити у ст. 121 БКУ фінансову відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів за результати реалізації бюджетних програм у сфері ЗСО.

Запропоновано здійснити інкорпорацію чинного законодавства у сфері правового регулювання фінансування ЗСО в Україні для спрощення користування, що в майбутньому дасть змогу здійснити кодифікацію законодавства шляхом створення Кодексу законів про освіту з метою ефективного проведення процесу уніфікації його з законодавством Європейського Союзу.

## **2.2. Особливості правового регулювання порядку позабюджетного фінансування загальної середньої освіти**

Позабюджетне фінансування є ще одним видом фінансового забезпечення ЗСО. На сьогодні, зважаючи на хронічну нестачу бюджетних коштів, політичну та



економічну ситуацію, що склалася в Україні, цей вид фінансового забезпечення набуває більш вагомого значення. Аналітичні статті вітчизняних науковців, статистичні дані органів статистики, органів, що реалізують політику в сфері освіти і фінансів вказують на те, що виключно за рахунок бюджетних коштів не можна забезпечити фінансування ЗСО в тому обсязі, який потрібен не тільки для існування її, але і для розвитку. Ми вже наголошували на тому, що бюджетних коштів не дивлячись на запровадження освітньої субвенції, дотацій вирівнювання та поточного бюджетного фінансування вистачає тільки на покриття захищених статей видатків (виплату заробітної плати, нарахування на заробітну плату, сплату комунальних платежів за енергоносії, харчування дітей малозабезпечених верств населення, підвезення дітей та викладачів у гірських та сільських місцевостях до школи). Але, фінансуючи тільки захищені статті видатків, держава забезпечує існування та «животіння» закладів ЗСО, втрачаючи при цьому якість.

На практиці сьогодні не виділяються кошти на:

– підвищення кваліфікації викладачів, хоча такий обов'язок держави щодо фінансування цієї статті витрат закріплений у Законі України «Про освіту». Викладачі за власний кошт підвищують свою кваліфікацію;

– інформаційно-технічне забезпечення шкіл (встановлення інтерактивних дошок, комп'ютеризація та проведення мережі Інтернет). КМУ розробив та прийняв Державну цільову програму впровадження у навчально-виховний процес ЗНЗ інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків» на період до 2015 р., з метою цільового фінансування цих заходів. Але на сьогодні тільки 85 % українських шкіл мають комп'ютерне забезпечення, при чому вже застаріле, а в 2014 р. ця програма достроково була призупинена [170]. Сьогодні склалася ситуація, коли обов'язок держави забезпечити школи інформаційно-технічними засобами покладено на батьків. Школярі, які вступають у перший клас, вимушені купувати за власний кошт телевізори, ноутбуки, принтери, а батьки дітей, що вже навчаються, утримують та обслуговують цю техніку тощо;

– стимулювання викладачів для впровадження передових інтерактивних методик під час викладання своїх дисциплін. На практиці у більшості випадків ні морального, ні матеріального заохочення вони за це не отримують;

– фінансове стимулювання (у формі грантів, премій, призового фонду) самих школярів та можливість відвідування ними змагань (відрядження). На практиці ст. 23 «Заохочення учнів (вихованців)» Закону України «Про загальну середню освіту» не виконується. Сьогодні школярі за власний кошт беруть участь в інтелектуальних змаганнях (у кошторисах шкіл не передбачена така стаття витрат). Незважаючи на те, що у Концепції розвитку освіти [171] зафіксована така підтримка, на сьогодні вона має виключно декларативний характер. Саме тому, як зазначає І.В. Чеховська, крім розробки концептуальних засад щодо покращення соціально-економічного становища, необхідно чітко зафіксувати підтримку держави щодо реалізації цих концепцій шляхом виділення бюджетних коштів [172, с. 469].

У зв'язку з цим на сьогодні постало питання розвитку такого виду фінансування як позабюджетне, тобто фінансування закладів ЗСО державної та комунальної форми власності з альтернативних джерел. Підсумовуючи зазначимо, що Закон України «Про загальну середню освіту», взагалі не містить визначення, ні видів фінансування, ні видів джерел фінансування. У ньому закріплено, що фінансування закладів ЗСО здійснюється відповідно до Законів України «Про освіту», «Про місцеве самоврядування в Україні», БКУ та інших нормативних актів. На нашу думку, така невизначеність та неточність ускладнює процес користування законодавством та унеможлиблює отримання загальної картини про таке фінансування. Вище було зазначено, що види додаткових джерел фінансування закладів освіти передбачені в Законі України «Про освіту» у ч. 4 ст. 61 розділу IV «Фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база навчальних закладів». Ця стаття дає загальний перелік видів додаткових джерел закладів освіти, в тому числі закладів ЗСО.

До таких додаткових джерел відносяться: кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до

укладених договорів; плата за надання додаткових освітніх послуг; кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані навчальним закладом на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання; дотації з місцевих бюджетів; дивіденди від цінних паперів; валютні надходження; добровільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій, окремих громадян; інші кошти [40].

БКУ взагалі не містить поняття «додаткові джерела», незважаючи на те, що до таких джерел Законом України «Про освіту» була віднесена законодавцем «дотація з місцевих бюджетів». Натомість ч. 4 ст. 13 БКУ закріплено, що спеціальний фонд бюджетів (як державного, так і місцевих) «включає власні надходження бюджетних установ» (закладів ЗСО). У п. 15 ст. 2 БКУ подано визначення «власних надходжень бюджетних установ» – це «кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності» [46].

Такого виду джерел як «власні надходження бюджетних установ» не закріплено у видах «додаткових джерел» в Законі України «Про освіту». Зазначене вкотре заплутує користувача законодавства та порушує принцип нормотворення – однозначності розуміння понятійного апарату, який використовують при написанні нормативно-правових актів. Але при ретельному аналізі та порівнянні статей, що закріплюють «додаткові кошти» закладів освіти (Закону України «Про освіту») та «власні надходження бюджетних установ» (БКУ), було виявлено, що види «додаткових джерел» фактично повністю повторюють 1 групу «власних надходжень бюджетних установ» відповідно до БКУ, проте з деякими відмінностями. Наприклад, як «додаткове джерело» Закон України «Про освіту» визначає «дивіденди від цінних паперів». У БКУ такий вид надходжень не передбачений. Крім того, цей вид надходжень не підпадає під жодну групу доходів, закріплену в ст. 13 БКУ. Крім того, навряд чи якийсь

навчальний заклад (тим більше заклад загальної середньої освіти) має цінні папери у своїй власності. Тому вважаємо, що такий вид доходів необхідно виключити з переліку видів «додаткових джерел» для узгодженості між нормативно-правовими актами та запобігання колізій у законодавстві.

Також окремо не передбачений у БКУ такий вид надходжень як «валютні надходження», але умовно його можна віднести до 1 групи надходжень згідно з БКУ, де передбачено отримання грантів бюджетними установами.

Важливим недоліком переліку «додаткових джерел» у ч. 4 ст. 61 розділу IV «Фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база навчальних закладів» Закону України «Про освіту» є те, що в ньому не закріплено надходження від власності (рухомого та нерухомого майна) закладів освіти, види таких надходжень передбачені у 2 групі «власних надходжень бюджетних установ» ст. 13 БКУ, що також є колізією законодавства та може ускладнити процес отримання НЗ таких вагомих надходжень [46; 40].

Крім того, існує третій чинний нормативно-правовий акт, в якому визначено перелік платних послуг, які можуть надаватися НЗ, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності [173], це постанова КМУ від 27.08.2010 № 796 про затвердження відповідного переліку. На нашу думку, мати три різні переліки щодо встановлення видів додаткових фінансових джерел для бюджетних установ недоцільно. Адже це дуже заплутує користувача законодавства і приводить до колізій між нормами, збільшує і до того роздуте законодавство. Крім того, у двох перших нормативно-правових актах ці фінансові джерела називаються по-різному. У ст. 13 БКУ вони визначені як «власні кошти бюджетних установ» [46], у Законі України «Про освіту» – «додаткові джерела» [40], а в Постанові КМУ – «кошти отримані за платні послуги» [173].

На нашу думку, необхідно їм дати уніфіковану назву, наприклад, замінити поняттям «позабюджетні надходження бюджетних установ», це буде вказувати на те, з яких джерел такі кошти будуть отримані, та закріпити це поняття у БКУ, Законах України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», в Постанові КМУ

[173]. Це сприятиме чистоті законодавства та однозначності його розуміння і дозволить уникнути плутанини та колізій. Обґрунтовуючи цю позицію, вважаємо недоречною назву «власні надходження», оскільки вона сприймається як синонім «приватні». Оскільки кошти, що бюджетний ЗНЗ отримує як оплату за додаткові послуги – це не приватна власність цієї установи, хоча він їх заробив, надаючи додаткові послуги. Водночас приватна власність дає право суб'єкту розпоряджатися ними на власний розсуд, а оскільки ці кошти мають публічний характер, вони були зароблені внаслідок використання державного чи комунального майна, та порядок їх використання чітко прописаний у бюджетному законодавстві (де кожна група доходів повинна відповідати групі видатків). Вони вже не є власністю школи, ці кошти продовжують бути або державною, або комунальною власністю (залежно від приналежності НЗ), а керівництво школи ними оперативно управляє виключно в порядку визначеному в ст. 13 БКУ та в межах затвердженого кошторису. Наприклад, ч. 9 ст. 51 БКУ визначає: «...якщо обсяги власних надходжень бюджетних установ перевищують відповідні витрати, затверджені законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), розпорядник бюджетних коштів передбачає спрямування таких надпланових обсягів у першу чергу на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв». Тобто повинен фінансувати за додатково зароблені кошти ті захищені статті, які держава брала на себе обов'язок фінансувати сама. А абз. 2 ч. 9 ст. 51 БКУ визначає, «...якщо такої заборгованості немає, розпорядник бюджетних коштів спрямовує 50 % коштів на заходи, що здійснюються за рахунок відповідних надходжень, і 50 % коштів – на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загального фонду бюджету за відповідною бюджетною програмою» [46]. До речі, саме в цьому проявляється повна відсутність фінансової самостійності навчальних закладів ЗСО, що навіть заробленими додатково коштами ЗНЗ не може на власний розсуд розпоряджатися.

Щодо поняття «позабюджетні надходження бюджетних установ», якщо його вводити як уніфіковане поняття для позначення «власних надходжень

бюджетний установ», «додаткових джерел» та «коштів, що отримані за надання платних послуг», то на сьогодні, щодо цього поняття також часто виникають дискусії серед учених. До 2009 р., кошти, які бюджетна установа заробляла додатково, дійсно були позабюджетними. Бюджетні установи отримували їх надаючи платні послуги, дозволені законом, ці кошти зараховувалися на окремі рахунки, відкриті у відповідних банках, порядок їх руху регулювався банківським і господарським законодавством. Це давало установам можливості більш вільно розпорядження цими коштами, але часто їх використовували не за цільовим призначенням. Для виправлення ситуації та забезпечення цільового використання як бюджетних, так і позабюджетних коштів КМУ 19.08.2009 видав розпорядження № 1007-р «Про забезпечення цільового використання коштів бюджетними установами (зкладами) соціально-культурної сфери», яке передбачає відкриття у територіальних органах Державного казначейства України для кожної бюджетної установи (зкладу) соціально-культурної сфери (освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту) реєстраційного рахунку (для обліку операцій з загального фонду кошторису) та спеціального реєстраційного рахунку (для обліку операцій з виконання спеціального фонду кошторису та зарахування на нього за надані бюджетною установою платних послуг, а також отримання благодійних внесків, грантів, дарунків) [174] фонду кошторису.

До того ж, у цьому розпорядженні розписаний порядок погодження відкриття цих рахунків та їх ведення для бюджетних установ, що мають власну бухгалтерію, та для тих, хто обслуговується централізованою бухгалтерією. Цей механізм фінансування бюджетних установ Уряд планував запровадити вже з 01.10.2009. Однак, зрозумівши, що це кардинально змінить існуючу структуру фінансування закладів освіти (в тому числі і загальної середньої освіти), термін запровадження було перенесено на 01.01.2010 та закріплено в Законі України «Про Держаний бюджет на 2010 рік». Саме в цей період у 2010 р. був прийнятий новий БКУ, до якого вже увійшли ці зміни. Отже, з цього часу «власні кошти бюджетних установ» стали частиною спеціалізованого фонду відповідного бюджету згідно з ч. 4 ст. 13 БКУ, тобто фактично «бюджетними», оскільки

порядок зарахування, розпорядження та використання почав регулюватися бюджетним законодавством [46]. Обґрунтовуючи свою позицію, що ці кошти є «позабюджетними», зауважимо, що, на відміну від «бюджетних» коштів, розпоряджатися цими коштами, навіть на підставі бюджетного законодавства, мають право виключно ті бюджетні установи, яким вони належать, а «бюджетними коштами» можуть розпоряджатися, в залежності від рівня бюджету, або місцеві ради (в тому числі органи місцевого самоврядування), або Верховна Рада України, якщо це стосується державного бюджету.

Щодо заміни поняття «додаткові джерела» на «позабюджетні надходження» в Законі України «Про освіту», то таку заміну необхідно зробити для уніфікації та однозначного розуміння понятійного апарату фінансового права та безпосередньо законодавства про освіту (див. Додаток Б). Це дозволить чітко відмежувати «бюджетні» гроші навчального закладу ЗСО (бюджетної установи) від «позабюджетних» враховуючи специфічні ознаки які розмежовують ці поняття. Так, «бюджетні кошти» освітня бюджетна установа отримує внаслідок їх виділення (на безкоштовній та безповоротній основі) з бюджетів відповідного рівня не залежно від результатів її господарської діяльності, а розмір цих коштів залежить від установлених нормативів фінансової забезпеченості органами виконавчої влади. Щодо «позабюджетних» коштів, які бюджетна освітня установа заробляє (надаючи відповідні платні послуги передбачені законодавством), їх розмір залежить виключно від попиту та якості наданих освітньою бюджетною установою послуг, або вона їх отримує як гранти, дарунки, пожертви від різних суб'єктів.

Ще одним негативним фактором дії трьох нормативних актів, в яких закріплені різні види джерел, є наявність прогалин і колізій. Так, Закон України «Про освіту» не містить таке позабюджетне джерело як гранти, а іншими нормативними актами воно передбачено. Щодо нормативно-правової бази, що регламентує грантову діяльність, то на сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, який регулює грантову діяльність ЗНЗ. Так, чинне законодавство має три нормативні акти, які регулюють грантову діяльність, це: Указ Президента України

від 02.08.2000 № 945/2000 «Про гранти Президента України для обдарованої молоді» [175], Указ Президента України від 24.12.2002 № 1210/2002 «Про Положення про порядок надання грантів Президента України для підтримки наукових досліджень молодих учених», Указ Президента України від 28.12.2004 № 1561/2004 «Про Положення про порядок надання грантів Президента України для випускників професійно-технічних навчальних закладів». Водночас зауважимо, що гранти могли б стати потужним позабюджетним джерелом фінансування закладів ЗСО. Наприклад, за допомогою них можна було б: проводити пілотні проекти щодо впровадження в навчальний процес передових методик навчання, методик роботи з обдарованими дітьми, або методики роботи в сфері впровадження інклюзивної освіти, викладачі змогли б підвищувати кваліфікацію за кордоном, можна було б здійснювати обмін досвідом зі школами України та зарубіжних країн, у викладачів та школярів були б додаткові стимули розвитку з метою отримання цих грантів. На жаль, на сьогодні відсутній правовий механізм отримання ЗНЗ таких грантів.

Щодо груп доходів, визначених у ч. 4 ст. 13 БКУ, то заклади ЗСО були цією статтею позбавлені права на такий вид пасивних доходів, як дивіденди від депозитних вкладень. Так, до «другої групи підгрупи 3 – відносяться кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; кошти, що отримують державні і комунальні вищі навчальні заклади, наукові установи та заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти», а такий суб'єкт як заклади ЗСО у цій статті не передбачений. [46]. Так само, і в п. 11 ч. 8 Постанови КМУ, який визначає вид платної послуги, – розміщення власних тимчасових вільних коштів на депозитних рахунках – заклад ЗСО як суб'єкт, що має право на таке розміщення, не передбачений. [173].



Тому пропонуємо включити заклад ЗСО як суб'єкта розміщення власних тимчасово вільних коштів на депозитних рахунках як до ч. 4 ст. 13 БКУ, так і до п. 11 ч. 8 Постанови КМУ. Це розширить можливості закладів ЗСО отримувати позабюджетні кошти, збільшить їх дохідну частину та, відповідно до абз. 21 ч. 4 ст. 13 БКУ, ці кошти можна б було використати на «організацію основної діяльності бюджетних установ».

Отже, поки не будуть узгоджені нормативні акти, що визначають переліки платних послуг, які можуть надавати бюджетні установи та види позабюджетних джерел, буде виникати ситуація, що викликає складності щодо правильного розподілу позабюджетних джерел за групами, визначеними в БКУ для розміщення в спеціальному фонді відповідного бюджету. Крім того, від правильності їх розміщення залежить те, на яку ціль їх можна витратити. Оскільки конкретна група доходів, відповідно до ст. 13 БКУ, відповідає конкретній групі видатків і може витратитися тільки за призначенням. У зв'язку з цим, пропонуємо перелік платних послуг у сфері освіти закріпити з урахуванням груп, визначених у ч. 4 ст. 13 БКУ у відповідній статті Закону України «Про освіту», а перелік платних послуг (позабюджетні джерела), які мають право надавати заклади ЗСО, закріпити з урахуванням груп доходів і видатків, визначених у ч. 4 ст. 13 БКУ, в Законі України «Про загальну середню освіту».

До того ж, для повного узгодження законодавства, пропонуємо Перелік платних послуг, закріплений у Постанові КМУ, також систематизувати за групами, які на сьогодні визначено так: «власні надходження бюджетних установ», згідно з ч. 4 ст. 13 БКУ. Це дозволить чітко розуміти, який вид платної послуги закріплений, за якою групою доходів згідно з БКУ і на які види видатків їх можна витратити згідно з чинним законодавством.

Крім того, законодавством регулюється порядок надання платних послуг закладами ЗСО з метою отримання додаткових (позабюджетних) надходжень. Проте в українському законодавстві він регулюється спільним наказом Міністерства освіти і науки України, Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України від 23.07.2010 № 736/902/758 «Порядок надання

платних освітніх послуг державними та комунальними навчальними закладами та порядок надання інших платних послуг державними та комунальними навчальними закладами» [176]. Водночас про відповідний порядок у жодному рамковому Законі (Законі України «Про освіту» та Законі України «Про загальну середню освіту») не зазначено. Тому пропонуємо в зазначених вище законах зробити посилання на відповідний нормативно-правовий акт.

Необхідно розглянути більш детально таке додаткове джерело (позабюджетне надходження) як благодійні внески. Так, для розуміння сутності цього надходження потрібно проаналізувати положення чинного законодавства. Зокрема, Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» до однієї з основних сфер благодійної діяльності відносить освіту. Разом з тим нормативно-правовий акт містить уточнення, за допомогою яких видів благодійної діяльності можливе фінансування НЗ загальної середньої освіти в Україні. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» до них відносяться: 1) безоплатна передача у власність НЗ коштів чи іншого майна, права користування й інших речових прав на майно і майнові права, а також доходів від майна і майнових прав; 2) безоплатне надання послуг на виконання робіт; 3) публічний збір благодійних пожертв; 4) управління благодійними едавментами; 5) виконання заповітів, заповідальних відказів і спадкових договорів для благодійної діяльності; 6) проведення благодійних аукціонів, не грошових лотерей, конкурсів та інших благодійних заходів, що не заборонені законом [177]. Зазначене дає підстави стверджувати, що внески в якості благодійна допомоги в умовах сьогодення сприяє розвитку освіти, впровадженню та реалізації національних програм з якості освіти, підвищенню кваліфікації, перепідготовці кадрів та міжнародному науковому співробітництву.

Окремі вчені, аналізуючи джерела фінансування НЗ, зосереджуючи увагу на добровільному пожертвуванні, наголошують на тому, що ці пожертвування не можуть бути масовими та періодичними. Вони наводять такий факт, як збирання коштів, що здійснюється систематично учнями або ж їхніми батьками, які неможливо визначати як добровільні. Фактично, вони є прихованою формою

оплати за навчання [178; 179], або можуть бути розцінені як неправомірна вигода, що має ознаки корупційного діяння і може тягнути за собою як адміністративну, так і кримінальну відповідальність [180]. Але законодавство не містить обмеження щодо систематичності передачі благодійної допомоги. Крім того, воно не містить відповідальності за нецільове або неефективне використання коштів, не визначено порядок проведення контролю з боку благодійника або громадськості за використанням благодійної допомоги, а також відповідальність за нецільове та неефективне використання благодійної допомоги. Усе це призводить до свавілля з боку бенефіціарів благодійної допомоги і зменшує шанси на отримання такої допомоги дійсно тим, кому вона потрібна. Тому вважаємо за доцільне на законодавчому рівні врахувати та закріпити запропоновані вище положення.

Щодо відповідальності, то пропонуємо в Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 [177] передбачити таке: «за нецільове та неефективне використання коштів або інших матеріальних цінностей переданих в якості благодійної допомоги можливість благодійника відкликати допомогу». Зазначене надасть можливість запобігти використанню коштів, отриманих з такого джерела, фінансуванню закладів освіти не за призначенням та неефективно.

Розглядаючи благодійну діяльність як джерело фінансування закладів освіти в Україні, необхідно проаналізувати Постанову КМУ № 1222 від 04.08.2000 щодо затвердження порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування [181]. Так, відповідно до положень вказаного нормативно-правового акта, благодійники наділені правом надавати благодійні (добровільні) внески як у грошовій формі, так і у вигляді товарів, робіт, послуг. Крім того, бюджетні установи також можуть спрямовувати благодійні внески НЗ для потреб їх фінансування з уточненням або без конкретизації напрямів видатків чи цільового спрямування. На практиці, коли

немає чіткої вказівки щодо мети призначення благодійних (добровільних) внесків, керівник закладу освіти наділений правом визначати ці кошти на першочергові потреби.

Разом з тим, доцільно констатувати, що, хоча й законодавчо визначено благодійну діяльність, однак на практиці, як джерело фінансування закладів освіти, благодійні внески не знайшли належної підтримки. Це зумовлене відсутністю мотивації (подяки, відзнаки, податкові пільги) благодійників на законодавчому рівні. Так, норми Податкового кодексу України не містять положення про включення до оподаткованого доходу фізичних осіб цільової благодійної допомоги, що її надають резиденти – юридичні чи фізичні особи в будь-якій сумі закладу освіти у вигляді плати за навчання або ж за надання додаткових освітніх послуг. Зокрема, послуг за навчання інваліда, дитини-інваліда або дитини, в якій хоча б один з батьків є інвалідом, дитини-сироти, напівсироти, дитини з багатодітної чи малозабезпеченої родини, дитини, батьки якої позбавлені батьківських прав [49; 177; 179].

У контексті теми дослідження варто звернути увагу на позицію окремих вчених щодо такого джерела фінансування як кошти міжнародних організацій, що можуть передаватися установам освіти двома шляхами: 1) на безоплатній основі під видом благодійності; 2) за програмами міжнародного співробітництва. Потрібно погодитися з науковцями, які пропонують створити системи державної підтримки міжнародних проектів у галузі освіти. Причому обсяг залучених фінансових та інших ресурсів від зарубіжних партнерів та фондів міг би бути більш істотним [182, с. 252].

Ще одним позабюджетним джерелом отримання додаткових коштів могла б стати співпраця з бізнесом. Є три способи співпраці: по-перше, участь бізнесу як постачальника для державних потреб продукції чи послуг на вигідних для себе і для школи умовах. По-друге – це одноразові пожертви (у вигляді техніки, комп'ютерних технологій), або передача отримання ЗНЗ передових перспективних матеріальних активів, або по-третє, залучення інвесторів (майбутніх роботодавців) для фінансування нагальних потреб у школі, для

створення навчальних лабораторій для відпрацювання навичок у старшій школі. Однак законодавство ніяк не стимулює вкладення в розвиток школи з боку приватного бізнесу. Відсутні податкові пільги для бажаючих стати інвесторами [183]. Ми приєднуємося до думки Б. В. Деревянка, який пропонує запровадити для потенційних інвесторів, які передають матеріальні цінності або виконують роботи для навчальних закладів ЗСО податкову пільгу, зокрема передбачити в Податковому кодексі України норму, згідно з якою із суми чистого прибутку суб'єкта, що дорівнює остаточній вартості майна, переданого НЗ як перспективний майновий актив, податок на прибуток буде стягуватись за ставкою 0 % [183].

Інша проблема полягає в тому, що часто бізнесові структури висловлювали готовність легально надавати фінансову допомогу освіті, але перешкодою на цьому шляху виступають непрозорість бюджетного процесу, корупційні діяння посадових осіб, як на рівні окремих НЗ, так і на рівні району, міста. Як результат напівприхованого або напівтіньового постачання, яке відбувається в умовах дефіцитного бюджету без реальних грошових розрахунків, існує ризик зростання вартості такого постачання для бюджету [168, с. 67–68], неефективне витрачання бюджетних коштів та отримання неякісних товарів, робіт та послуг.

Для вирішення цієї проблеми була запроваджена обов'язкова процедура тендеру державних закупівель, яка також поширювалася на ЗНЗ, згідно з Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197-VII [184], але і вона не вирішувала ситуації, оскільки тендерні пропозиції готувалися під конкретного постачальника і перемагав той, хто повинен був перемогти, оскільки система залишалася непрозорою. На початку 2016 р. державою здійснена ще одна спроба подолати корупцію та привести в режим ефективності, прозорості і економії державні закупівлі. Так, 01.04.2016 набрав чинності Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII [185], у зв'язку з чим Закон України «Про здійснення державних закупівель» втратив чинність. Для реалізації нового Закону «Про публічні закупівлі» була створена електронна інформаційно-аналітична система ProZorro, головний принцип якої – «всі бачать все».

Тепер бажаючий може дізнатися, хто, що і як закуповує за кошти платників податків. Пересічний громадянин може відслідкувати, що саме закуповує будь-яка медична установа чи ЗНЗ, до якого ходять його діти. Згідно з Законом, першими свої закупівлі перевели в систему центральні органи виконавчої влади та природні монополісти. З 01.08.2016 до системи ProZorro потрапили закупівлі всіх інших державних замовників. Треба зазначити, що за 2015 р. роботи в пілотному режимі система ProZorro показала дуже хороші результати: 4,5 тисяч закупівельників провели через систему 84 тисячі тендерів із загальним бюджетом 17 млрд. грн. і зуміли зекономити 13 % від суми бюджету.

На сьогодні в системі вже проводять свої закупівлі більше 8 тисяч держзамовників, оголошено понад 162 тисячі торгів, зекономлено майже 3 млрд. грн. Цифри говорять самі за себе: за півтора роки система довела свою ефективність, хоча і була створена без копійки державних коштів. На сьогодні використання системи є обов'язковим для всіх закупівель вартістю від 200 тис. грн. для товарів і послуг, та від 1,5 млн. грн. – для робіт. Якщо предмет закупівлі має вартість від 50 тис. грн. до 200 тис. грн., то замовник зобов'язаний або провести закупівлю через систему, або завантажити в систему детальний звіт про закупівлю. Однак Міністерство економічного розвитку і торгівлі наполегливо радить використовувати ProZorro навіть на закупівлях вартістю від 5 тис. грн., оскільки навіть на таких невеликих тендерах система продемонструвала високу ефективність у рамках пілотного проекту, що тривав близько року [186]. Сподіваємось, що впровадження цієї системи дозволить запобігти корупційним діянням з боку керівників НЗ та управлінь освіти, зекономити бюджетні кошти при закупівлі необхідного обладнання, харчування, отримання послуг чи робіт для НЗ та отримати якісні товари, роботи і послуги за мінімальні кошти і сприятиме розвитку добросовісної конкуренції в бізнесових колах.

Крім основних видів платних послуг, які можуть надаватися НЗ як бюджетними установами, згідно з п. 8 Постанови КМУ від 27.08.2010 № 796 [173], передбачені інші види послуг, їх близько 29, в тому числі до них належать:

- 1) вирощування, переробка та реалізація сільськогосподарської продукції; збір,

переробка та реалізація лікарських рослин; 2) виробництво та реалізація продукції громадського харчування, організація її споживання.

Проблема полягає в тому, що кошти, отримані ЗНЗ у разі надання таких послуг, будуть зараховані до 2 групи надходжень спеціального фонду місцевого бюджету згідно зі ст. 13 БКУ та з дотриманням вимог ч. 2 ст. 57 БКУ, якщо інше не передбачено іншими нормативно-правовими актами [46]. Тобто, ЗНЗ, які мають у своїй структурі підсобні господарства отримані кошти можуть спрямовувати на:

- організацію додаткової господарської діяльності бюджетних установ (за рахунок надходжень підгрупи 2);
- господарської потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв (за рахунок підгруп 2 і 4 першої групи);
- виконання відповідних цільових заходів (за рахунок надходжень підгрупи 2 другої групи).

Виходячи з цього, використання коштів спеціального фонду (власних коштів бюджетних установ) для економії коштів державного та місцевих бюджетів дозволяється, а витратити (втрачати, а не відновлювати) кошти бюджету на видатки спеціального фонду (в тому числі на здійснення підсобного господарства) не передбачено законодавством України. Досить часто в діяльності шкіл-інтернатів контрольними закладами Державної аудиторської служби виявлено випадки покриття видатків спеціального фонду за рахунок коштів загального фонду внаслідок здійснення оплати товарів, робіт, послуг, спожитих підсобними господарствами, та виплати заробітної плати працівникам підсобних господарств, які не пов'язані з основною діяльністю навчальних закладів (вказані факти є порушенням БКУ). Проте Державною казначейською службою України у 2007 р. роз'яснено (Лист Державної казначейської служби України від 10.05.2007 № 3.4-07/1277-5691 «Щодо питання діяльності підсобних господарств»), що видатки на утримання установи та здійснення виробничої діяльності її підсобних господарств мають плануватися за порядком, встановленим постановою КМУ від 28.02.2002 № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження

та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ». Бюджетна установа за рахунок коштів, передбачених у кошторисі на її утримання (в тому числі підсобного господарства, яке є її структурним підрозділом), здійснює закупівлю всіх необхідних для забезпечення діяльності (в тому числі підсобного господарства) предметів та матеріалів за всіма кодами економічної класифікації видатків залежно від економічної сутності платежу [168].

Щодо бухгалтерського обліку тварин на вирощування і відгодівлі, то вони обліковуються на рахунку класу 2 «Запаси» Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ затверджений Міністерством фінансів України у 2013 р. зі змінами [187]. Доходи від цієї діяльності, як зазначалося вище, надходять до спеціального фонду місцевого бюджету як власні надходження бюджетної установи і проводяться згідно з вимогами Порядку [168]. Крім того, постановою КМУ від 02.03.2010 № 263 «Питання використання бюджетних коштів для придбання продуктів харчування» встановлено, що бюджетні установи відповідно до законодавства забезпечують харчуванням окремі категорії громадян та використовують з цією метою продукцію, вироблену підсобними господарствами, що є їх структурними підрозділами, мають право в установленому порядку без проведення тендерних процедур спрямовувати кошти загального фонду бюджету, що передбачені для придбання продуктів харчування, на спеціальні рахунки за використану продукцію, вироблену підсобними господарствами [188].

Але на практиці виникає проблема, на яку вказує Б. М. Семенко в своєму дослідженні, а саме, він вказує на неможливість спрямування коштів загального фонду бюджету на спеціальні рахунки за власну продукцію підсобних господарств. Оскільки будь-яке спрямування коштів (придбання) товарів, робіт, послуг, здійснюється на підставі договорів, а укладати договори має право тільки юридична особа (яка має всі майнові права), наприклад НЗ, зі своїм структурним підрозділом – підсобним господарством, яке не є юридичною особою [189] і не володіє правоздатністю, а отже, договір укласти воно не може, тобто це суперечить законодавству. Щодо утримання підсобних господарств, то



законодавство також забороняє використовувати кошти загального фонду НЗ на таке утримання. А зароблених коштів від функціонування підсобного господарства не вистачає на проведення капітального чи поточного ремонту техніки, закупівлю кормів для тварин, розсади, інвентарю, ремонт приміщень підсобного господарства, заробітну плату працівників на підсобному господарстві. Тому для забезпечення функціонування цих господарств керівництво таких НЗ повинно приймати рішення всупереч законодавству щодо спрямування коштів загального фонду НЗ на утримання цих господарств [189].

На нашу думку, це питання вимагає ретельного вивчення і економічного обґрунтування ефективності функціонування таких підсобних господарств як структурного підрозділу НЗ, і якщо воно є збитковим, то відмовитися від такого підрозділу. Натомість якщо законодавчо дозволити скеровувати кошти загального фонду бюджетної установи на забезпечення функціонування другорядних структурних підрозділів, то це може призвести до зловживання з боку керівників НЗ та недофінансування основних потреб НЗ.

Деякі вчені пропонують ввести як додаткове джерело фінансування ЗСО окремо створені фонди. Так, М. М. Дарманський вважає, що на регіональному рівні доцільно створювати спеціальні фонди фінансування освіти [190]. Водночас він зазначає, що для цього органи управління освітою в регіоні повинні виступити з ініціативою та підготувати проект вимог територіальних громад до всіх суб'єктів підприємницької діяльності, які функціонують на їх території, щодо внеску у фонди фінансування загальноосвітніх шкіл. Розмір таких внесків може бути пропорційним до кількості працівників освітнього закладу та їхньому освітньому рівні. Вимоги від імені територіальних громад можуть затверджувати сесії відповідних рад – представницьких органів місцевого самоврядування. Керуватимуть фондами – виборні органи, а самі фонди мають бути вибудовані як окремі організаційні структури, що діють за своїми статутами. На думку М.М. Дарманського, можуть бути і такі окремі фонди, як фонд інновацій, підтримки, поточного фінансування тощо [190, с. 160].

Василик О.Д., погоджуючись з пропозицією М.М. Дарманського про створення місцевих відповідних фондів, вказує на те, що в умовах незалежності України розширюються самостійність адміністративно-територіальної одиниці, відкриваються можливості для принципово нового підходу до фінансування освітянської сфери. Для цього доцільно при місцевих радах створити загальноміські та районні освітянські фонди. Основна мета цієї реорганізації – дати місцевим радам, а в їхній особі постійним комісіям, реальні важелі влади і можливість на основі концентрації всіх фінансових ресурсів здійснювати гнучку політику, спрямовану на розвиток освітянської галузі [191]. Система фінансування, як вважає О. Д. Василик, має ґрунтуватися на збалансованому поєднанні бюджетних і позабюджетних джерел при значній децентралізації на користь самоврядних структур [191].

Ми принципово не погоджуємося з таким твердженням, оскільки створення в межах місцевого бюджету таких цільових фондів недоцільне і це не дасть можливості ефективно ЗНЗ використовувати такі кошти. Це відштовхне безпосередніх керівників – директорів шкіл від оперативного управління і ефективного використання коштів цих фондів на потреби школи, оскільки кошти будуть не зароблені, а зібрані з тих хто їх заробляє. Крім того, якщо фонд один, а ЗНЗ багато, всі вони різні і мають різний статус, наповненість, надають різні за якостями освітні послуги, то за яким принципом вони мають ці кошти розподіляти, хто їх контролюватиме і головне, хто відповідатиме за ефективний розвиток ЗСО. Також, не зрозуміло, на якій підставі і в якому розмірі господарюючі суб'єкти будуть, крім і так надмірного податкового тягаря, сплачувати додаткові внески у запропонований фонд. На нашу думку, ця пропозиція є неефективною. Але, незважаючи на недоцільність створення таких фондів, ця пропозиція знайшла своє відображення у абз. 4 п. 2.2 розділу 2 наказу Міністерства освіти і науки України «Положення про піклувальну раду ЗНЗ» від 05.02.2001 № 46. Згідно з цим Наказом піклувальній раді були надані повноваження по «...сприянню створення та раціональному використанню фонду загальнообов'язкового навчання» [192]. Але, виходячи з тексту цього Наказу, не

зрозуміло: хто повинен його створювати, за рахунок яких надходжень, де він має акумулювати свої фінансові надходження, який його правовий статус та на які цілі він має витратитись. Створення «фонду загальнообов'язкового навчання» також передбачений у ч. 2 ст. 53 Закону України «Про освіту», де зазначено, що цей фонд утворюють для надання матеріальної допомоги учням, їх оздоровлення, проведення культурних заходів, інших передбачених законодавством витрат. Фонди загальнообов'язкового навчання утворюються за рахунок коштів місцевого бюджету у розмірі не меншому 3 % витрат на утримання шкіл, а також за рахунок залучення коштів підприємств, установ, організацій, інших джерел [40].

Але з дефініції цієї статті не зрозуміло: чи в усіх школах повинні бути створені ці фонди, якщо не в усіх, то за яким принципом такі школи будуть обиратись, адже це кошти місцевого бюджету, тобто всі навчальні заклади ЗСО, які знаходяться на відповідній території адміністративно-територіальної одиниці, повинні бути в рівних умовах фінансування, а ці фонди будуть надавати переваги певним НЗ, і не відомо за якими критеріями. Не визначено також, де ці кошти повинні акумулюватися, на підставі чого цей фонд повинен функціонувати, його правовий статус, хто буде контролювати його роботу, хто буде нести відповідальність за витрачання коштів з цього фонду тощо. Отже, перш ніж створювати ці фонди, необхідно чітко прописати процес їх створення, порядок функціонування, правовий статус, порядок здійснення контролю та суб'єктів відповідальності в законодавстві. Крім того, не зрозуміло в Законі та Наказі мова йде про один і той самий фонд чи про різні. Тому пропонуємо узгодити між собою ці два нормативно-правові акти та доопрацювати згадану статтю.

Щодо прогалин у чинному законодавстві, що безпосередньо регулює функціонування ЗНЗ, то у ч. 1 ст. 61 Закону України «Про освіту» не враховані НЗ комунальної форми власності як суб'єкт. Незважаючи на те, що ч. 2 ст. 18 Закону України «Про освіту» визначає, що «навчальні заклади, засновані на загальнодержавній або комунальній власності, мають статус державного навчального закладу», ми вважаємо, що це твердження некоректне. Оскільки в Конституції України, де визначено види власності, відсутня така власність як

«загальнодержавна». До того ж, комунальна власність не входить у поняття державної. Якщо законодавець хотів об'єднати загальним терміном два різні види власності, то, на нашу думку, більш коректно було б вжити термін «публічний» (загально необхідний, корисний для всіх; або той що належить усьому суспільству, населенню, як держави, так і адміністративно-територіальної одиниці). Але оскільки поняття «публічний» не закріплено в законодавстві, то необхідно або дати йому визначення в статті, що закріплює понятійний апарат, або просто зазначити «держані (комунальні) навчальні заклади». Пропонуємо усунути відповідну прогалину у ч. 2 ст. 18 Закону України «Про освіту» та викласти її в редакції (див. Додаток Б).

До ч. 1 ст. 61 Закону України «Про освіту» доцільно включити НЗ комунальної форми власності, викласти її в такій редакції (див. Додаток Б).

Ще однією особливістю додаткових джерел (позабюджетних надходжень) є те, що вони є необов'язковими для залучення і можуть залучатися керівництвом НЗ за бажанням. Для стимулювання залучення фінансових ресурсів з додаткових джерел у ч. 7 ст. 61 Закону України «Про освіту» закріплено, що «у разі одержання коштів з інших джерел бюджетні та галузеві асигнування НЗ та установ, організацій системи освіти не зменшуються». Також у ч. 8 ст. 61 визначено: «...бюджетні асигнування та позабюджетні кошти не підлягають вилученню та використовуються за цільовим призначенням» [40]. Колізією бюджетного законодавства є те, що незважаючи на заборону вилучення цих коштів, у ч. 2 ст. 57 БКУ визначено: «...на кінець бюджетного періоду Казначейство України зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету та щодо субвенцій із спеціального фонду державного бюджету на рахунках спеціального фонду місцевих бюджетів для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду державного бюджету» [46]. На нашу думку, необхідно виключити останнє речення з цієї частини, що стосується вилучення коштів у

загальний фонд державного бюджету, для уникнення колізій між Законом України «Про освіту» та БКУ.

Крім того, у Законі України «Про освіту» не чітко відмежовано права власності на прибутки між навчальними закладами ЗСО державної (комунальної) власності та приватними НЗ. Так, ч. 3 ст. 63 Закону України «Про освіту» закріплює право НЗ «самостійно розпоряджатися прибутками від господарської та іншої передбаченої їх статутами діяльності». Вважаємо, що ця дефініція стосується НЗ приватної форми власності, враховуючи викладене вище обґрунтування. Тому пропонуємо ч. 3 ст. 63 Закону України «Про освіту» викласти в такій редакції (див. Додаток Б), при чому, необхідно зробити активне посилення у електронному варіанті нормативного акта на відповідний Порядок. Враховуючи викладене вище, пропонуємо викласти ч. 4 ст. 61 Закону України «Про освіту» в такій редакції (див. Додаток Б), та на слово «перелік» зробити активне посилення на постанову КМУ від 27.08.2010 № 796 [173] та у Порядку закріпленому у постанові КМУ (на слово «порядок» зробити активне посилення на наказ Міністерства освіти і науки України від 23.07.2010 №736/902/758) [176].

Як було зазначено вище, тільки за рахунок бюджетного фінансування ЗНЗ існувати не зможуть, додаткові (позабюджетні) надходження є необхідним і важливим елементом їх фінансового забезпечення. При правильному плануванні, організації роботи та управлінні фінансовими ресурсами додаткові позабюджетні надходження можуть стати вагомим джерелом фінансування НЗ. Але раніше вже зауважувалося, отримання додаткових (позабюджетних) надходжень це справа добровільна. Вона розрахована на компетентних, ініціативних керівників, менеджерів, управлінців. На сьогодні, більшість директорів, це люди зі старої системи, середній вік яких, за даними статистики, становить від 45 до 60 років. Крім того, кваліфікаційні вимоги, що ставляться до директора ЗНЗ згідно з постановою КМУ від 27.08.2010 № 778 «Про загальноосвітній навчальний заклад» [193], не відповідають вимогам сьогодення. Оскільки у п. 92 визначено, що «керівництво закладом здійснює директор. Керівником закладу може бути громадянин України, який має вищу педагогічну освіту на рівні спеціаліста або

магістра, стаж педагогічної роботи не менше 3 років, успішно пройшов атестацію керівних кадрів навчальних закладів у порядку встановленому Міністерством освіти і науки України» [193]. На нашу думку, ці вимоги доцільно переглянути. Оскільки такі вимоги можна висувати до посади завуча НЗ, який відповідає за навчальний процес, але не до директора. Для таких директорів залучення додаткових джерел фінансування та заробляння власних коштів стоїть не на першому місці. У більшості з них відсутнє прогресивне бачення різних можливих варіантів залучення додаткових джерел фінансування, ініціативність та знання по їх акумулюванню, оскільки виникають зайві проблеми з оформленням цих коштів, надання додаткової звітності, несення відповідальності за їх ефективне і цільове використання. Максимум, чим обмежуються директори шкіл, – це надання приміщень в оренду.

У 2013 р. в рамках проекту Асоціації керівників шкіл м. Києва «Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи» та фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження» було проведено соціологічне дослідження серед директорів ЗНЗ різних типів. Було представлено такі типи ЗНЗ: малокомплектна сільська школа, опорна сільська школа, школа в районному центрі, загальноосвітня школа в обласному центрі і столиці, спеціалізована загальноосвітня школа, ліцей, гімназія, приватний ЗНЗ, що розташовані в 4 пілотних регіонах України. Крім директорів, у опитуванні взяли участь керівники державних органів управління освітою, зокрема районних та міських органів управління освітою в пілотних регіонах. Всього було опитано 542 директори. У рамках дослідження було здійснено контекст-аналіз шкільної документації та спостереження за робочим часом директора, проведено поглиблені інтерв'ю з керівниками шкіл у пілотних районах – Київщина, Кіровоградщина, Херсонщина – та всеукраїнське опитування директорів ЗНЗ через анкетування [194]. Це дослідження показало, що спеціальну управлінську освіту всього мають 23 %. На нашу думку, процес оптимізації фінансових витрат, ефективного витрачання бюджетних і позабюджетних коштів, залучення додаткових фінансових джерел,

участь у міжнародних грантових конкурсах гальмується не компетентністю, безініціативністю і небажанням змін.

Щодо реформування шкільної освіти, то на питання, чи потрібні шкільній освіті зміни, ствердно відповіли більшість респондентів. Проте частка директорів сільських шкіл, які вважають, що зміни потрібні, є меншою ніж серед директорів інших типів шкіл (79,8 % та 95,0 %). При цьому частка директорів шкіл I-II ступенів, які вважають, що зміни потрібні, є найменшою – 72,4 %. Оскільки школи I-II ступенів майже 85,7 % розташовані в сільській місцевості, де болісно проходять процеси оптимізації шкільної мережі, часом через закриття закладів, це може свідчити про перестороги та прагнення уникнути будь-яких змін серед директорів цих закладів [194, с. 12]. Прагнення змін у шкільній освіті з боку директорів пов'язано з надлишковою керованістю школи з боку державних органів та наявністю надлишкових функцій, які на неї покладені.

Так, на сьогодні українська пересічна школа зобов'язана не лише навчати за Державним стандартом освіти, але й «підготувати, розробити, провести, привезти, зібрати, поглибити, поширити, надати, забезпечити потреби різних центрів позашкільної роботи чи освіти, численних соціальних, психологічних, виховних, правових, у справах дітей, молоді та спорту, спортивних, оздоровчих, медичних служб тощо, методичних центрів/кабінетів чи об'єднань, закладів післядипломної освіти, відділів/управлінь освіти та санстанції, пожежного нагляду, військкомату, центрів здоров'я, армії, міліції та прокуратури» [194], як зазначив один з респондентів. Нейтралізація гальмівного впливу надлишкової керованості школою є одним з ключових завдань для розвитку системи освіти, зокрема подальшого просування ідей автономії НЗ та запровадження засад демократичного врядування в освіті [195, с. 5–6]. Поняття «автономія» вживається у значенні «самостійність» [195, с. 254], тобто володіння правом самостійно вирішувати питання від навчально-методологічного забезпечення навчального процесу, організаційного, управлінсько-розпорядчого до фінансового забезпечення школи. Щодо децентралізації управління та фінансової автономії українських ЗНЗ, то ці ідеї висувалися ще з 90-х років. Вони і дотепер є

актуальними, особливо зважаючи на ті процеси, що відбуваються сьогодні на рівні держави стосовно запровадження реформи фінансової децентралізації адміністративно-територіальних одиниць.

У 2009 р. на той час Прем'єр-Міністр Ю. Тимошенко, виступаючи на відкритому засіданні КМУ 05.10.2009, сказала: «Ви не знайдете жодної розвиненої країни, яка б не мала повної автономії середніх шкіл. Це значить, що кожна школа мусить мати свій рахунок, мусить обов'язково мати свого бухгалтера або якщо це велика школа бухгалтерську службу. Обов'язково отримувати за учнів, яких школа навчає, плату за нормативом, а не просто заробітну плату: гроші перерахували і на цьому все. Тому, що не тільки заробітною платою живе школа, а це весь учбовий процес, який мусить формуватися за рахунок достатнього фінансування. І без окремого рахунку, на жаль, неможливо буде перейти на повноцінну оплату по нормативу за навчання дитини» [196]. Забезпечення відповідної фінансової самостійності шкіл через відкриття рахунків та створення власної бухгалтерії передбачає можливість не тільки ефективно та оперативно використовувати виділені освітнім закладам бюджетні кошти, а й легально отримувати та використовувати більше додаткових коштів (коштів, що надходять до спеціального фонду) у якості позабюджетних за надання платних послуг. Оскільки, як свідчить практика, на сьогодні фактично кожна загальноосвітня школа з батьків збирає кошти окремо у фонд школи та у фонд класу. Ці суми відрізняються залежно від населеного пункту (в обласних центрах вони більші, в менших периферійних містах менші), але в середньому 30–40 грн. у фонд школи та 15–20 грн. у фонд класу. Також щорічно батьки здають гроші на ремонт приміщення, купівлю оргтехніки, меблів, навіть парт, дошок, додатково за батьківські гроші закупають підручники та друковані зошити. Тобто приблизно за одного учня сім'я відносить в школу в середньому 1 000 грн. у рік. До того ж, якщо врахувати, що за даними Міністерства освіти і науки України в Україні на 2017 р. навчається в ЗНЗ близько 3,8 млн. школярів, то додатково до бюджетного фінансування щорічно нелегально школи залучають за кошти батьків близько 3,8 млрд. грн. [197]. Ці гроші ніде не облікують, в кращому



випадку при школі останнім часом почали створювати благодійні фонди згідно з Законом України «Про благодійну діяльність і благодійництво», через які вони проходять. Ці кошти не контролюються на предмет ефективності витрачання з боку як державних контролюючих органів, так і громадськості, оскільки відсутня прозорість у цьому процесі. Залучення таким способом позабюджетних джерел відбувається внаслідок того, що немає простих дієвих механізмів на законодавчому рівні для керівників шкіл самостійно та оперативно розпоряджатися позабюджетними коштами. Оскільки, відповідно до законодавства: Законів України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», постанов КМУ «Про загальноосвітній навчальний заклад», Примірного положення про відділ (управління) освіти виконавчого комітету міської ради затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 01.04.2003 № 192 (зміни від 22.09.2005 № 551) [198], положень про управління освіти (наприклад Дарницького району м. Києва МДА від 16.05.2014 № 289 [199], про управління освіти Чернівецької міської ради від 28.07.2011 № 234 [200] та ін.), все управління школою – методичне, організаційне фінансове перебуває не на оперативному рівні – школи, а на рівні управлінь освіти. Школа, яка обслуговується централізованою бухгалтерією не може від свого імені заключати договори оренди чи договори на отримання яких-небудь послуг без дозволу управління освіти. Навіть власні кошти школи, зароблені з додаткових джерел або офіційно отримані та проведені по спецрахунку у формі благодійної допомоги не можна витратити без дозволу управління освіти та чіткого визначення в кошторисі напряму використання. Управління освіти для ЗНЗ комунальної форми власності розробляє кошторис, розробляє і затверджує штатний розпис, заключає договори. Школа, яка обслуговується централізованою бухгалтерією, не має власних рахунків, печатки, вона не зареєстрована як суб'єкт (юридична особа) в Пенсійному фонді у фондах соціального страхування, не стоїть на податковому обліку як окрема юридична особа. Навіть педагогічний персонал, заступників директора наймає на роботу не школа, в особі директора, а відповідне управління освіти. Унаслідок цього у директорів шкіл спостерігається безініціативність щодо

залучення за встановленою законною процедурою, позабюджетних коштів у школу. Кількість таких шкіл з централізованою бухгалтерією, за результатами соціологічного дослідження, становить 82,2 % від кількості опитуваних; шкіл, які мають власну бухгалтерію 17 %; підтримуються створеними благодійними фондами – 14,1 %; шкіл, які мають власний спецрахунок – 5 % [194, с. 13].

Отже, низький відсоток ЗНЗ, які мають спеціальний рахунок, може свідчити як про несамотійність закладів, відсутність дієвого правового механізму фінансового управління коштами школи, так і про небажання легально залучати додаткові кошти. До того ж, як зазначалося раніше, відповідно до ст. 13 БКУ та Закону України «Про освіту», для отримання благодійних внесків необов'язково створювати юридичну особу (благодійний фонд), можна просто відкрити спеціальний рахунок в органах Державної казначейської служби України для отримання таких коштів, але директори шкіл оминають цю можливість, саме через причини, які були описані вище. Отже, незважаючи на те, що у п. 5 положення КМУ «Про загальноосвітній навчальний заклад» від 27.08.2010 №778 закріплено, що ЗНЗ є юридичною особою, має рахунки в установах банків, самотійний баланс, штамп, печатку, на практиці до таких НЗ відносяться тільки ті, які мають свою власну бухгалтерію та відокремилися від управління освіти та ЗНЗ приватної форми власності. Усі інші школи, яких більшість, є фактично відокремленим структурним підрозділом управління освіти. Це, у свою чергу, викликає ряд проблем: перша – це організаційно-управлінські проблеми, що проявляються в забюрократизованості процесів прийняття рішень, функціональній, структурній, управлінській надлишковості управління [194, с. 1]. Друга проблема, що витікає з першої, – це велика кількість учасників в управлінні школи (це вся вертикаль міністерства освіти, включаючи управління освіти на місцях; фінансові управління виконавчих комітетів та безпосередньо адміністративний апарат школи), розмивається поняття відповідального суб'єкта за ефективне витрачання бюджетних, спонсорських коштів та відповідальність за якість надання освітніх послуг. Адже, директор контролює фактично тільки додержання Державних стандартів в освіті; управління освіти складають

кошториси, визначають статті витрат та потреби школи, беруть на роботу викладачів на власний розсуд, замовляють підручники; фінансові управління – виділяють кошти відповідно до затвердженого бюджету та розподіляють «ручним способом» державну «Освітню субвенцію»; Міністерство освіти і науки України встановлює нормативи фінансової забезпеченості ЗНЗ. При такому розподілі функцій фактично не можна визначити винних у наданні неякісних послуг чи в неефективному використанні бюджетних чи залучених коштів. Єдиним способом виходу з ситуації, що склалася, вважаємо є активне впровадження інституційної автономії ЗНЗ державної та комунальної форми власності. Правове поле щодо запровадження автономії поступово формується.

Так, ще у 2009 р. було прийнято розпорядження КМУ від 08.120.2009 № 1564-р «Про першочергові заходи щодо забезпечення розширення автономії загальноосвітніх навчальних закладів», згідно з яким головні розпорядники бюджетних коштів повинні забезпечити: 1) державну реєстрацію ЗНЗ, які прийняли рішення про відкриття в органах Державного казначейства реєстраційного рахунку як юридичної особи та сприяння в отриманні ними Свідоцтва про державну реєстрацію та внесенню відповідних відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб; 2) складання кожним ЗНЗ індивідуальних кошторисів не залежно від того чи обслуговуються вони централізованою бухгалтерією, чи ні; 3) місцевим державним адміністраціям забезпечити внесення закладами освіти змін до їх статутів щодо можливості ведення власного бухгалтерського обліку, ввести посаду головного бухгалтера в межах фонду заробітної плати; 4) надати право першого підпису директору школи, а другого – головному бухгалтеру; 5) закріпити право керівника школи розпоряджатися її майном та коштами; 6) забезпечити оформлення права постійного користування земельними ділянками ЗНЗ та видачі їм таких актів, визначити умови внесення орендної плати за оренду нерухомого майна, що належить ЗНЗ на відповідні реєстраційні рахунки; 7) Державному казначейству з 01.01.2010 забезпечити спрощену процедуру відкриття рахунків [201]. Це рішення було доведено керівникам територіальних управлінь освіти Листом Міністерства

освіти і науки України від 30.12.2009 № 1/9-926. Наступним етапом було затвердження типових штатних нормативів ЗНЗ. Наказом Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010 № 1205, яким передбачалося введення у школах посади бухгалтера (головного бухгалтера). Крім того, відповідно до цього наказу керівникам закладів ЗСО надано право у разі виробничої необхідності змінювати штати окремих структурних підрозділів або вводити посади (крім керівних), не передбачені штатними нормативами для такого закладу, в межах фонду оплати праці, доведеного лімітними довідками на відповідний період. Крім того, у разі виробничої необхідності за рахунок спеціального фонду НЗ можуть бути введені додаткові посади в разі отримання школою автономії для забезпечення її належного функціонування [202]. При цьому з метою економного і раціонального використання коштів та відповідно до постанови КМУ від 22.10.2008 № 943 (943-2008-п) «Про економію бюджетних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів» Міністерство освіти і науки України у наказі від 06.12.2010 № 1205 радить не допускати збільшення чисельності працівників у закладах, що склалася на 01.09.2012, що призводить до колізії в законодавстві [202].

Проте незважаючи на чітке розпорядження КМУ, інституційною автономією скористалася дуже мала частина шкіл. Станом на 2012 р. у Харківській області 433 школи з 1 007 здобули статус юридичної особи, мають власні рахунки, самостійно здійснюють закупівлі та ремонти, звітують перед податковою [163, с. 70], а серед директорів, які брали участь у соціологічному дослідженні в період з 01.02.2013 по 01.07.2013, 70,7 % участі у заходах із запровадження шкільної автономії не брала. Це ті заходи, які безпосередньо пов'язані з переходом школи до самостійної бухгалтерії, наявність спеціального банківського рахунку, участь у семінарах щодо впровадження шкільної автономії тощо [194, с. 14].

Частка директорів, які брали участь у заходах із запровадження шкільної автономії, залежить від типу школи, якою вони керують, та місцевості, де вони розташовані. Так, директори НЗ (I-III ступенів) не брали участі у заходах із

запровадження шкільної автономії взагалі, хоча знали про їх проведення, а 5 % взагалі не знали, що таке шкільна автономія. Директори НЗ (I-II ступенів) 93 % не брали участі у заходах запровадження шкільної автономії, хоча знали про їх проведення. У заходах запровадження шкільної автономії брали участь 40 % директорів спеціалізованих ЗНЗ, а гімназій, ліцеїв, колегіумів 42,6 %. Серед директорів початкової і основної школи позитивне ставлення до запровадження шкільної автономії виявили лише 24,1 %, і якщо 62,1 % ще не визначилися з оцінкою (можливо, через брак інформації з цієї тематики, відсутність власного досвіду тощо), то директори спеціалізованих ЗНЗ, ліцеїв та гімназій демонструють переконливо позитивне ставлення – 78,7 % [194, с. 15]. Найнижчий показник бажання приєднуватися до процесу автономії виявили директори сільських шкіл та малих міст, які керують ЗНЗ I-III рівнів освіти. В Ірпінському регіоні Київської області станом на 2016 р. виявила бажання отримати шкільну автономію лише 1 школа.

Отже, незважаючи на позитивні аспекти шкільної автономії, одностайної підтримки цього процесу серед керівників НЗ не має. Крім того, ускладнює процес такого переходу чинне законодавство, до якого за 6 років не були внесені відповідні зміни, яких вимагає шкільна автономія. Зокрема, із усіх вимог внесення змін до повноважень директора школи в Положенні про навчальний заклад було враховано тільки право директора розпоряджатися майном і коштами закладу. Проте відповідного механізму у законодавстві прописано не було. До того ж, функції, які безпосередньо стосуються управління майном і коштами, такі як: розробка та затвердження кошторисів, штатного розпису, тарифікації, ведення фінансової звітності, передача майна в оренду чи його відчуження, дотепер залишаються за управліннями освіти згідно із Законами України «Про освіту», «Про загальну середню освіту» та положень про роботу територіальних органів управління освіти. Як бачимо, внесені зміни до Положення щодо повноважень директора викликають тільки колізію законодавства, яка повинна бути усунута або внаслідок розмежування функцій між управліннями освіти та керівником школи (що необхідно, на нашу думку, терміново зробити враховуючи реформу

децентралізації управління та автономії школи), або внаслідок передачі керівнику школи функцій, які підпадають під визначення управління майном і коштами та внесення відповідних змін до зазначених вище нормативно-правових актів. Можливий варіант усунення цієї колізії, який йде в розріз політики держави стосовно автономії шкіл, можна визначити з Положення «Про навчальний загальноосвітній заклад», вилучити пункт, який надає директорі право розпоряджатися майном і коштами школи. Але процес набуття автономії полягає не тільки у її фінансовій автономії, наявності власної бухгалтерії та отриманні власних спецрахунків, це також і набуття організаційно-правової автономії. Тобто ЗНЗ мусить стати юридичною особою «де-факто». На сьогодні юридичні підстави для школи бути юридичною особою закріплено як у Законі України «Про загальну середню освіту», так і в постанові КМУ «Про загальноосвітній навчальний заклад» (мати печатку, рахунки, власну бухгалтерію, приймати працівників на роботу), але на практиці школи не мають навіть цивільної правосуб'єктності як юридична особа. Оскільки вони не зареєстровані в Єдиному державному реєстрі фізичних і юридичних осіб, не стоять на обліках у Фіскальній службі та у фондах соціального страхування, в Пенсійному фонді, не мають окремих рахунків, не мають печаток. У зв'язку з цим укладення договорів від імені школи та отримання послуг, товарів, робіт згідно з положеннями про територіальні управління освіти [197; 198; 199] здійснює керівник такого управління, а отже і відповідальність за їх виконання та реалізацію несе не школа, а керівник відповідного управління освіти.

Сьогодні процес впровадження шкільної автономії гальмується самими школами, оскільки вони в більшості випадків не прийняли рішення трудовим колективом про перехід школи в автономний режим, що є умовою такого переходу [201]. Це не дозволяє пройти процедуру реєстрації в органах державної реєстрації як юридичні особи, стати на податковий облік, облік у фондах соціального страхування і Пенсійному фонді. Хоча нормативно навіть з боку центральних органів державної влади в особі Міністерства освіти і науки України

було дано доручення як органам реєстрації, так і органам Державного казначейства сприяти процесу такого переходу [201].

Отже, процес впровадження шкільної автономії, на нашу думку, має суто декларативний характер, зважаючи на активність законодавчих органів у правовому регулюванні процедури впровадження шкільної автономії. Так, з часу прийняття розпорядження КМУ про запровадження «шкільної автономії» [201] пройшло 6 років, до сьогодні ні в Законі України «Про освіту», ні в Законі України «Про загальну середню освіту», не визначено поняття шкільної автономії, принципи її проведення, чітко не відмежовано і розподілено функції управління ЗНЗ між директором та управліннями освіти. У зв'язку з цим вважаємо, що при формуванні правового поля впровадження шкільної автономії для ЗНЗ потрібно врахувати те, що шкільна автономія – це не тільки її фінансова складова (власна бухгалтерія, наявність окремого рахунку, ведення самостійної фінансової, бухгалтерської, податкової звітності, право розпоряджатися заробленими позабюджетними коштами), але і кадрова самостійність (можливість на розсуд директора приймати на роботу викладацький та адміністративний склад, формувати штатний розпис) і академічна (розробляти на затверджувати навчальні плани, обрати методи навчання, навчальну літературу), в тому числі і управлінсько-організаційна автономія (управління майном (здача його в оренду, прийняття на баланс земельних ділянок, об'єктів нерухомого та рухомого майна для можливості ними розпоряджатися) права на укладання договорів з іншими господарюючими суб'єктами різної спрямованості).

Необхідно зазначити, що додаткові (позабюджетні) джерела при правильній організації їх залучення є потужним фінансовим джерелом, використання якого дозволило б ЗНЗ не тільки покращити свій матеріально-технічний стан, а також значно підвищити якість надання освітніх послуг. Правове регулювання позабюджетних коштів вимагає негайного удосконалення, усунення прогалин та колізій, які на сьогодні існують. Це дасть змогу НЗ діяти в межах правового поля без перешкод, чітко розуміти всім суб'єктам, які вступають у правовідносини, права та обов'язки, відчувати захищеність з боку законодавства і бачити суб'єкта

відповідальності. Водночас потрібно розширити види позабюджетних джерел, можливості НЗ щодо законного залучення позабюджетних джерел і вільного їх використання на покращення якості надання конкретним НЗ освітніх функцій. Але без запровадження повноцінної шкільної автономії цього не можна буде зробити. Шкільна автономія дасть можливість чітко визначити суб'єкта правовідносин – НЗ (в особі директора); суб'єкта відповідальності (директор школи), який буде нести відповідальність у межах своїх функціональних обов'язків: за економічний розвиток школи, за якість наданих школою освітніх послуг; за формування матеріально-технічної бази за ефективне використання як бюджетних, так і позабюджетних коштів тощо. Адже саме йому будуть від управління освіти та інших суб'єктів передані ці функції. На сьогодні такого суб'єкта відповідальності не існує, оскільки відповідальність розподіляється між великою кількістю суб'єктів (управлінням освіти (економічним відділом, методичним відділом, централізованою бухгалтерією) фінансовим управлінням, Державною казначейською службою України та безпосередньо самим директором), які виконують якісь окремі функції, і не можна визначити відповідального за кінцевий результат (надання якісних освітніх послуг). Отже, процес децентралізації та запровадження шкільної автономії повинен йти паралельно, і для успішної його реалізації повинен проводитися в якісному правовому полі.

## **Висновки до розділу 2**

1. Проблема правового регулювання фінансового забезпечення ЗСО полягає в тому, що на сьогодні відсутній єдиний зведений систематизований нормативно-правовий акт, в якому б містився процес фінансування ЗСО в Україні, немає чіткої, єдиної систематизації правового регулювання ЗСО та її фінансування. Запропоновано здійснити систематизацію чинного законодавства шляхом інкорпорації для спрощення користування.



2. Необхідно в першу чергу Міністерство освіти і науки України систематизувати законодавство про ЗСО та забезпечити його постійне оновлення на офіційному сайті Міністерства відповідно до прийнятих змін. Потрібно чітко виокремити нормативно-правові акти, які закріплюють види, правовий статус джерел, методи та порядок фінансування ЗСО відповідно до видів НЗ, що надають послуги в цій сфері. Після цього, всі департаменти та управління освіти і науки повинні привести свої сайти у відповідність.

Для уникнення в подальшому плутанини та прогалин у законодавстві та можливості проведення громадського фінансового контролю необхідно в абз. 3 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про освіту» зробити активне електронне посилання на мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення НЗ, які визначені Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти. Доведено, що необхідно оприлюднювати розрахунки та іншу фінансову документацію, на яку спираються органи державної влади при визначенні розміру фінансування конкретного НЗ для забезпечення безперешкодного доступу до публічної інформації. Визнано за доцільне розробити Інструкцію щодо визначення нормативів фінансового забезпечення ЗСО.

3. У абз. 1–3 та 7 ч. 1 ст. 14 абз. 7, ст. 24, 25 Закону України «Про освіту», відбувається дублювання функцій між органами місцевого самоврядування та виконавчими органами щодо затвердження нормативів фінансової забезпеченості, забезпечення фінансування витрат на медичне обслуговування, харчування. Цю статтю доцільно привести у відповідність шляхом розмежування функцій між наведеними вище органами, а саме ч. 1 ст. 14 Закону України «Про освіту» викласти в такій редакції (див. Додаток Б). Щодо закріплення правового регулювання фінансового забезпечення придбання підручників, пропонуємо ч. 2 ст. 35 Закону України «Про освіту» доповнити (див. Додаток Б). Для зручності користування законодавством, було б доцільно в цьому Законі зробити активне електронне посилання на відповідний нормативний акт,

який регулює такий порядок, а саме на постанову КМУ від 14.01.2015 № 6 «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам».

4. Пропонуємо ч. 2 ст. 53 Закону України «Про освіту», викласти в такій редакції (див. Додаток Б).

5. Визначено, що ч. 1 абз. 3 ст. 57 Закону, встановлює гарантії для педагогічних працівників на підвищення кваліфікації, але з дефініції статті не відомо, з яких джерел цей процес повинен фінансуватися, в якому розмірі. У зв'язку з цим внесено пропозицію в законодавстві встановити рамки або нижчу межу такого фінансування та визначити джерело надходження.

6. Абз. 4 ч. 1 ст. 57 Закону України «Про освіту» встановлює право на отримання довготермінових пільгових кредитів педагогічними працівниками, тому запропоновано конкретизувати цю статтю, визначивши суб'єкта надання пільгових кредитів і закріпити верхню межу кредитної ставки.

7. Для безперешкодної гармонізації законодавства з законодавством європейських країн необхідно замінити у ч. 2 ст. 61 Закону України «Про освіту» словосполучення «національний дохід» на «валовий внутрішній продукт» і визначити в розмірі 8 % (див. Додаток Б).

8. Розділ IV «Фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база навчальних закладів» Закону України «Про освіту» пропонуємо вдосконалити внаслідок поділу його на підрозділи по видах освіти (дошкільна, загальна середня, позашкільна, професійна, вища освіта, інклюзивна освіта, індивідуальна освіта та ін.), в яких зробити відсылні норми (з активними електронними посиланнями) до конкретних нормативно-правових актів, які регулюють порядок фінансування, визначають нормативи фінансування та фінансування по основних видах витрат (харчування, проїзд, медичне обслуговування, забезпечення підручниками, підвищення кваліфікації викладачів, оплата праці адміністративного персоналу НЗ, викладацького складу та капітальні витрати).

9. Щодо ч. 2 ст. 43 Закону України «Про загальну середню освіту», то після прийняття постанови КМУ від 14.01.2015 № 6 «Деякі питання надання

освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам», виникла колізія, оскільки нормативно-правовий акт меншої юридичної сили змінює нормативно-правовий акт вищої юридичної сили. Для її усунення пропонуємо, викласти ч. 2 ст. 43 Закону України в такій редакції (див. Додаток В), з відповідним посиланням, а також активним електронним посиланням на постанову КМУ від 14.01.2015 № 6 [і]. До того ж, щодо ч. 1 ст. 43 вважаємо більш коректно було б записати: «...фінансово-господарська діяльність здійснюється відповідно до чинного законодавства України» (див. Додаток В).

10. У абз. 9 ч. 1 ст. 25 Закону зазначено: «Розміри та порядок встановлення доплат за інші види педагогічної діяльності визначаються КМУ». На нашу думку, доцільно перенести і цей абзац до розділу VIII згаданого Закону для систематизації нормативно-правового матеріалу. Крім того, потрібно зробити активне електронне посилання на зазначений Порядок визначення розмірів доплат для зручності користування законодавством.

11. На нашу думку, Закон України «Про загальну середню освіту» є спеціальний нормативно-правовий акт, який регулює суто питання ЗСО, тому він повинен мати окремий розділ «Порядок фінансування та матеріальне технічне забезпечення загальної середньої освіти» та містити: принципи, методи (кошторисно-бюджетний та програмно-цільовий), джерела (бюджетне та позабюджетне) фінансування ЗСО; загальний порядок фінансування кожного виду закладу що надає послуги в сфері ЗСО, та тих статей витрат, які мають свої особливості щодо фінансування, як наприклад: харчування, забезпечення підручниками, пільгового підвезення (учнів та викладачів), медичного обслуговування, матеріального заохочення учнів та викладачів, порядку оплати праці та соціального забезпечення, реалізації соціальних гарантій, капітальних видатків.

Крім того, в обов'язковому порядку необхідно робити посилання, в тому числі і «активні» електронні на нормативно-правові акти, які регулюють більш детально порядок фінансування ЗСО для системного і комплексного розуміння порядку бюджетного і позабюджетного фінансування ЗСО та можливості

проведення при необхідності громадського фінансового контролю за діяльністю ЗНЗ (див. Додаток А).

12. У п. 9 Постанови КМУ від 14.01.2015 № 6 «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» зазначено, що закупівля товарів, робіт і послуг здійснюється в установленому законом порядку. На нашу думку, необхідно зробити активне електронне посилання на відповідний Порядок.

У п. 3 Порядку де визначено, яким НЗ буде надана субвенція, не враховано такі НЗ, як «опорні школи», «освітні округи» та їх філії, зважаючи на особливість їх функціонування та статус. У зв'язку з цим пропонуємо винести їх в окремий пункт, чим виокремити як особливого суб'єкта бюджетних відносин та наділити відповідною правосуб'єктністю.

Малокомплектні школи, які функціонують у важкодоступних районах пропонуємо включити до суб'єктів фінансування «Освітньою субвенцією», чим змінити п. 6 Порядку, до моменту створення державою належних умов із заміни малокомплектних шкіл опорними.

13. Зважаючи на величезну чисельність нормативно-правових актів у сфері регулювання застосування програмно-цільового методу в сфері фінансування ЗСО, необхідно систематизувати та зробити єдиний нормативний акт, який би регулював застосування програмно-цільового методу.

Запропоновано запровадити фінансову відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів за результати реалізації бюджетних програм, відповідно доповнивши ст. 121 БКУ.

14. Для зручності користування бюджетним законодавством та комплексного розуміння процесу фінансування бюджетних установ, пропонуємо у ст. 43 БКУ в електронній версії зробити активне електронне посилання на Наказ Державного казначейства України від 26.06.2002 № 122 про затвердження «Положення про єдиний казначейський рахунок», а у ст. 44, де визначено: «Державний бюджет України виконується за розписом», вказати на наявність окремого нормативно-правового акта та в електронній версії зробити «активне»

електронне посилання на «Інструкцію про складання і виконання розпису Державного бюджету України», затверджену наказом Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57 (із змінами від 04.12.2015 № 118) «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету».

15. У абз. 2 ч. 5 ст. 43 БКУ пропонуємо виключити норму, яка зобов'язує добровільно-примусово звертатись за послугами кредитування до Казначейства для розміщення тимчасово вільних коштів бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ, встановлюючи відповідальність до бюджетних установ у разі розміщення таких коштів на депозитах у комерційних банках, це позитивно відобразиться на вчасному погашенні захищених статей бюджетним установам.

16. Внаслідок того, що в законодавстві подано три різні поняття «власні кошти бюджетних установ», «додаткові джерела» та «кошти отримані за платні послуги», які визначають додаткові надходження до закладів середньої освіти необхідно їх уніфікувати і визначити такі надходження як «позабюджетні надходження бюджетних установ». Відповідно до цього внести зміни до БКУ, в Закони України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», в постанову КМУ від 27.08.2010 № 796 «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися НЗ, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності». У Закон України «Про загальну середню освіту» включити статтю, яка буде закріплювати поняття «позабюджетні джерела» фінансування освіти та визначати їх види.

17. Пропонуємо систематизувати позабюджетні надходження, які передбачені в ст. 61 Закону України «Про освіту», в постанові КМУ від 27.08.2010 № 796 згідно з групами доходів і видатків визначених у ст. 13 БКУ.

### РОЗДІЛ 3

## УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

### 3.1 Аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання фінансування загальної середньої освіти

Модернізація системи освіти є одним із пріоритетних напрямів сучасної внутрішньої політики України. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», «...основними засадами внутрішньої політики в гуманітарній сфері є: удосконалення системи освіти, забезпечення якісної дошкільної, повної загальної середньої освіти, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, підвищення престижності праці педагогічних та науково-педагогічних працівників, підтримка обдарованої молоді» [203]. Інвестиції в освіту залишаються одним із найважливіших видів державних інвестицій у соціальну сферу. Отримання якісних знань не лише сприяє особистому розвитку людини, а й підвищує конкурентоспроможність країни в цілому.

У розвинених країнах стратегічною метою визначається підвищення ефективності соціальних видатків. При цьому важливим акцентом є зміна пріоритетів від збільшення державних інвестицій у соціальну сферу на раціоналізацію їх використання. Аналіз міжнародного досвіду фінансування соціальної сфери дає підстави стверджувати, що поряд із національними особливостями в механізмі надання соціальних послуг є загальні риси:

- по-перше, це система державної підтримки фундаментальної науки, загальної освіти, національної культури та мистецтва;
- по-друге, максимальне стимулювання науково-технічного прогресу;

– по-третє, різноманітність форм та джерел фінансування соціально-культурної сфери [204, с. 209].

Залучення України до світового фінансово-економічного простору вимагає трансформації вітчизняних підходів до управління освітою та її фінансування з урахування досвіду зарубіжних країн. Загалом механізм фінансування ЗНЗ багато в чому залежить від моделі управління освітою. У сучасних умовах обмеженості бюджетного фінансування освітньої галузі в Україні актуальним є пошук дієвих способів фінансування цієї галузі. Це визначає необхідність вивчення та узагальнення найбільш передового досвіду фінансування ЗСО на прикладі провідних країн світу.

Як конституційне право, право на здобуття освіти знайшло своє відображення у нормативних документах Швеції, Греції, Португалії, Італії. У таких країнах як Великобританія, США, Канада – право на освіту не розглядається у контексті соціально-економічних прав [67, с. 198].

Конституційні засади недержавної освіти закладено у ФРН, Австрії, Іспанії, Нідерландах, Італії. Основні закони цих країн містять гарантії приватної освіти, заборону на монополію державної освіти, закріплюють право на заснування недержавних освітніх організацій, загальні вимоги до них тощо. Конституція Італійської Республіки проголошує, що організації та приватні особи мають право засновувати школи й освітні інститути, що утримуються не за рахунок держави. При цьому недержавні школи урівнюються у правах та обов'язках із державними, закон забезпечує їм повну свободу. Гарантування отримання релігійної або світської освіти за власним бажанням дозволяє функціонувати НЗ релігійних громад різних культів, течій та сект. У більшості випадків надання релігійної освіти фінансується державою. Проте надання фінансового забезпечення супроводжується виконанням релігійними НЗ певних державних завдань або покладанням на себе певних обов'язків [205, с. 306].

У цілому у державах Європейського Союзу відсутня єдина обов'язкова для усіх модель реалізації освітніх завдань. Кожен член Європейського Союзу з урахуванням історико-правових особливостей становлення та розвитку, ступеня

децентралізації публічних фінансів реалізує свої індивідуальні підходи. Водночас, деякі ініціативи щодо проведення уніфікації освітньої діяльності все-таки проявляються (зокрема щодо типів шкіл та управління освітнім процесом). Виділяють три основні моделі реалізації освітніх завдань:

– централізована (основні завдання реалізуються державою) (Франція, Італія, Австрія, Португалія, Іспанія);

– децентралізована (освітні завдання реалізуються місцевим самоврядуванням) (Польща);

– модель, в якій освітні завдання делеговано безпосередньо школам (Нідерланди, Фінляндія, Данія, Швеція, тенденції становлення у Литві, Люксембурзі, Румунії, Болгарії) [115, с. 9–10].

Зрозуміло, що віднесення тієї чи іншої освітньої системи до відповідної моделі залежить від розподілу функцій управління цією сферою між органами влади та самими освітніми закладами.

Якщо у централізованій моделі більшість рішень щодо освітньої діяльності приймається на загальнодержавному рівні, а на місцевому рівні приймаються рішення щодо облаштування шкільних об'єктів та інвестиційних видатків у школах, то децентралізована модель характеризується передачею до повноважень місцевого самоврядування (громади) реалізації більшої частини освітніх завдань. Децентралізація повноважень у країнах Європейського Союзу є одним із основних принципів державного устрою, а щодо освіти, то школи організовуються відповідно до місцевих вподобань і потреб, фінансові ресурси витрачаються найбільш ефективно. Посилена автономія шкіл проявляється у тому, що майже всі рішення щодо управління персоналом, організації навчання, структури шкільної мережі і використання ресурсів приймаються на рівні школи.

Наочне зображення особливостей повноважень у рамках освітніх систем у країнах Європейського Союзу, у т.ч. щодо регулювання та виплати зарплатні, утримання будівель, обладнання та устаткування, можна побачити у дослідженнях, проведених Міжнародним фондом «Відродження» та Асоціацією керівників шкіл м. Києва «Шкільний бюджет: навчально-методичний посібник



для керівника освіти» (2011 р.) [114] та «Управління шкільним бюджетом» (2012 р.) [163].

Бюджетне фінансування є формою фінансування ЗСО багатьох країн світу. Це обумовлено насамперед специфікою надання освітніх послуг та максимальним наближенням їх до споживача. Проте, незважаючи на різноманіття ресурсів, що спрямовуються на освіту, існує межа, вище якої частка видатків на освіту в державному бюджеті чи відносно ВВП не може становити. Країни Організації економічного співробітництва та розвитку у середньому витрачають 6,1 % ВВП на усі рівні освіти. Водночас, Південна Корея – 2,2 % [206].

У Західній Європі найбільшу частку національного доходу на освіту виділяють скандинавські країни (наприклад, Данія витрачає на ці цілі 8,5 % ВВП). Однак в абсолютному вираженні найбільше на освіту витрачають США. За даними Інституту статистики ЮНЕСКО, на США припадає 28 % світових щорічних витрат на освіту при тому, що в цій країні проживає лише 4 % загальної кількості дітей та молоді світу. За даними Світового банку, у розвинених країнах пріоритетними є витрати саме на обов'язкову середню освіту. Частка витрат на неї у структурі витрат на освіту становить: 67 % у США, 70 % у Німеччині, 73 % у Франції, 74 % у Великобританії, 76 % у Італії і 89 % у Японії [163; 207].

Малишко В.В. у своєму дисертаційному дослідженні зазначає [61], порівнюючи зарубіжний досвід фінансової підтримки ЗСО, що у Німеччині, враховуючи те що більшість освітніх установ належить державі, навчання від школи до університету безкоштовне. Тут основним джерелом фінансування виступають кошти земель та муніципалітетів, бюджет земель на більше ніж 72 % від загальної суми покривають видатки на освіту. На кошти громад і так званих цільових доходів утримуються початкові і середні школи. У всій сукупності ці кошти становлять близько 19 % видатків по галузі. Небагато від загальної суми 9 % покривається із федерального бюджету. Проте в системі закладів освіти функціонують і приватні школи, зрозумілим є те, що основним джерелом фінансування їх є плата за навчання. У Франції загальна освіта є безкоштовною на всіх ступенях. Державні школи отримують кошти від державного бюджету, а

приватні – субсидії від держави та церкви. У Швеції навчання у державних загальноосвітніх установах безкоштовне, вони фінансуються державою та комунами. У цілому, на потреби освіти виділяється близько 22 % видатків місцевих органів влади і 13,5 % – з державного бюджету. Функціонування приватних шкіл, так званих приватних установ «після середньої освіти», здійснюється завдяки субсидіям держави [61].

Державні видатки на загальноосвітню школу у США становлять більше 90 %, причому на частку штатів і місцевої влади припадає 9/10 цих видатків. Комерціалізація американської школи йде не через запровадження плати за навчання, а внаслідок боротьби бізнесу за розширення сфери впливу, зокрема шляхом проникнення реклами до школи (через одяг, навчальні фільми, стенди тощо) [61].

У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії переважає безкоштовна середня освіта, хоча є, але в невеликій кількості, приватні школи. Тобто, фінансування закладів ЗСО відбувається як за рахунок бюджетних коштів, так і за приватні кошти. Водночас, світові відома реформа їхньої освіти 1988 р. (її положення буде розглянуто далі), що була спробою покращити якість шкільної освіти внаслідок створення системи, в якій надання послуг високої якості отримує високу нагороду. Межею реформи було підвищення якості освіти, а не економія бюджетних коштів, на відміну від мети усіх соціальних реформ в Україні. Фінансування шкіл за єдиним нормативом (як державним, так і регіональним) не може врахувати усі особливості кожного НЗ, якими він відрізняється від інших у системі закладів ЗСО. Мова йде про кількісний та якісний склад педагогічного колективу, комунальні послуги, які залежать від виду опалення тощо, різне навантаження по утриманню приміщень.

Ваучерна система (або сертифікат) дозволяє вирішити частину окреслених проблем. Початкова і середня освіта повинна фінансуватися за рахунок усього суспільства, проте держава не повинна брати на себе роль організатора шкільної освіти. Тому пропозиція щодо видачі батькам, які мають дітей шкільного віку, особливих сертифікатів, якими б вони розраховувалися зі школами за навчання

своїх дітей і які б держава потім купувала у шкіл показала свою ефективність у розподілі фінансових ресурсів між школами, які надають різні за якістю види освітніх послуг. Передбачалося, що вартість ваучера повинна бути такою як і середня вартість навчання дитини у державній школі. Така ваучерна система, мабуть, здатна забезпечити краще навчання при зменшених видатках за рахунок посилення конкуренції між школами за залучення учнів. Фінансування на особу зумовлює прив'язку обсягу державних коштів, що виділяються, до кількості учнів та надає можливість керівництву шкіл контролювати розподіл ресурсів.

У США, штаті Міннесота, популярна система ваучерної освіти, яку експериментально почали впроваджувати з середини 80-х рр. у сфері середньої та професійної освіти [208]. Світова практика функціонування систем освіти свідчить про використання змішаних форм її фінансування, які поєднують елементи оплати з приватних джерел та бюджету. Держави активно впроваджують кредитні форми оплати навчання, так зване приховане фінансування.

Розглянемо більш детально системи освіти провідних країн світу стосовно організації управління та його вплив на порядок здійснення фінансування закладів ЗСО.

До системи загальної освіти США належить три види шкіл: державні (Public School), приватні (Private School) та релігійні (Religious School). Основними принципами освітньої системи США є: децентралізація в управлінні (різні НЗ, підпорядковані місцевим, професійним органам управління чи комітетам і комісіям штатів); плюралізм при заснуванні НЗ, відхід від уніфікованих навчальних програм (кожний штат або місто можуть обирати свою, а також вирішувати ряд питань, починаючи від структурування змісту освіти, визначення форм та критеріїв підвищення кваліфікації вчителів, затвердження більшості програм навчальних предметів та спецкурсів до заробітної плати вчителів) [209].

Первинним суб'єктом управління ЗСО в США є Федеральний департамент освіти. Повноваження ж федерального уряду зводяться до політичного керівництва та стратегічного управління розвитком освіти [210]. Він встановлює

вимоги федерального рівня, що є обов'язковими для всіх штатів. До його функцій в управлінні ЗСО належить визначення, констатація обов'язкового «ядра» (інваріанта) загальнонаціонального значення навчальних планів і програм кожної школи [209]. Решта питань управління освіти перебувають у віданні керівництва штатів. Кожен штат має свою систему освіти, встановлює базовий мінімум вимог до навчання учнів і професійної компетентності вчителів [211]. Освітню політику в масштабі штату визначає рада з освіти – державно-громадський орган. Він складається, як правило, з 7–9 осіб, що обираються населенням або призначаються губернатором штату на декілька років із представників ділових кіл, професійних асоціацій, наукових товариств, конфесій. Департамент освіти штату є безпосередньо виконавчим органом ради, керівника якого призначає рада і якій він підзвітний [209].

До повноважень департаменту належить організація роботи з підвищення кваліфікації вчителів і керівників шкіл, контроль за дотриманням санітарно-гігієнічних правил у навчальних закладах, визначення параметрів, змісту та обсягів обов'язкової освіти, складання приблизного переліку навчальних предметів для всіх шкіл штату (якщо це передбачено законом штату). Департаменти освіти можуть делегувати частину своїх функцій щодо управління на нижчі рівні, зокрема визначення варіативної частини навчальних програм. Вважається, що школи мають кращі можливості для детальної розробки програм і визначення методології та методики навчального процесу [209]. Адміністративний контроль здійснюється на рівні округу (району), тобто на цьому рівні існує ще один суб'єкт управління ЗСО, основними функціями якого є контроль за діяльністю закладів освіти. Шкільний округ є основною адміністративною одиницею в галузі освіти. Вони досить різні за розмірами і містять у собі від 2–3 шкіл до тисячі. Округ очолює комітет, який обирається населенням у складі 5–7 осіб аналогічному за своїм складом раді штату. Комітет призначає суперінтенданта – керівника шкільної адміністрації округу, який має свою адміністрацію. Цей орган управління здійснює безпосереднє управління освітою. Зокрема, до його функцій належить: збір місцевого податку на потреби

шкіл, розподіл фінансових коштів між навчальними закладами, нагляд за навчальною та виховною діяльністю шкіл, призначення та звільнення вчителів тощо [209]. Однак міністерство освіти фактично не має потужних важелів впливу, оскільки система освіти США децентралізована. Освіта не згадується у федеральній Конституції, вона перебуває у віданні штатів, у конституціях яких одним із основних зобов'язань адміністрацій штатів є забезпечення освіти [212]. Фінансування шкіл здійснюють місцеві шкільні округи. Кошти на початкову і загальну освіту приходять із бюджетів усіх рівнів: федерального, штату, муніципалітету (освітнього округу). Необхідно зазначити, що частка коштів, які надходять із федерального бюджету, практично в усіх штатах однакова і не перевищує 8 % від загальної суми коштів. Кошти штату і муніципалітету діляться у співвідношенні 50 до 50. Крім коштів штату, що безпосередньо виділяються на ЗСО, частина коштів у муніципалітети (освітні округи) приходять у вигляді міжбюджетних перерахувань (трансфертів вирівнювання). Значна частина фінансової допомоги школам, що приходять із рівня штатів, надходить через освітні округи, яким у законодавчому порядку делеговано право управління школами.

Засоби для шкіл надходять від штату, від освітнього округу, якщо він є «незалежним» і має повноваження стягувати податки, або від муніципалітету; якщо освітній округ є «залежним» і не має податкових повноважень.

Окремі штати вводять поняття «підтримування зусилля», яке дозволяє бути впевненим, що фінансуванню загальної освіти нічого не загрожує. Це досягається фіксуванням на законодавчому рівні частки сукупного доходу, отриманого бюджетом штату, яка має йти на підтримку освіти. Або створення спеціального освітнього фонду з умовою, що його доходи повинні щорічно збільшуватися на певний відсоток [213, с. 193].

Особливий порядок фінансування релігійних шкіл неодноразово піддавався дискусіям та ретельному аналізу Верховним судом США [214, с. 627]. Зокрема, можливість відшкодування батькам витрат на проїзд у громадському транспорті до приватних шкіл, надання дітям у релігійних школах затверджених штатами

підручників зі світських дисциплін, фінансування проведення обов'язкових стандартних тестів є передбачуваними у програмах штатів перевагами. Однак державна підтримка релігійних коледжів здійснюється за умови, що існують гарантії використання коштів на світські цілі. Фінансові пільги, які спрямовуються не в релігійні школи, а безпосередньо студенту чи батькам, більше підтримуються владою. Податковий кредит на шкільне навчання, який отримують батьки школярів як приватних, так і державних шкіл, також може розглядатися як надання підтримки системі освіти в цій країні.

Отже, функціонування системи ЗСО в США значно відрізняється від тієї, яка існує в нашій країні. Перш за все, фінансування освіти тут здійснюється безпосередньо з відповідного бюджету. По-друге, освітні заклади наділені організаційною та фінансовою самостійністю. По-третє, органи управління виконують свої, чітко визначені функції, які не дублюються.

До основних переваг такого підходу щодо управління середньою освітою відносять: 1) зміцнення демократичних засад у державі; 2) громадськість поділяє відповідальність за фінансову стабільність шкіл та якість середньої освіти; 3) адміністрація закладів освіти має можливість гнучко реагувати на освітні потреби конкретного регіону й відповідно до цих потреб розвивати шкільні програми, навчальні курси; 4) підвищується рівень довіри спонсорів до якості і необхідності запропонованих проектів [163, с. 224].

Необхідно зазначити, що фінансування недержавних НЗ здійснюється так: із державного бюджету – менше 10 % загальної суми витрат; 15 % доходів школи надходить за рахунок приватних пожертв; 66 % школи «заробляють», реалізуючи відповідну фандрайзингову стратегію [163, с. 224].

Характеризуючи систему освіти у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, потрібно зазначити, що до 1980 р. система шкільної освіти Великобританії була настільки децентралізованою, що навчальні плани розроблялися на рівні шкіл, а вчителі самостійно готували навчальні програми, використовуючи рекомендації міністерства, екзаменаційні вимоги, методичні матеріали. У 1987 р. уряд консерваторів підготував програмний документ

«Національний навчальний план», у якому пропонувалося запровадити єдиний набір навчальних предметів та була визначена провідна мета майбутньої реформи: «Піднести рівень освіти так само швидко, як він зростає у країнах-суперницях» [215, с. 8]. Проте сучасні радикальні перетворення в системі шкільної освіти Великобританії розпочалися з прийняття у 1988 р. Закону про реформу освіти (Education Reform Act), відомого як Акт Бейкера, в основі якого лежало гармонійне поєднання неоконсервативної та неоліберальної освітньої ідеологій. Метою прийняття цього Закону було «забезпечити підвищення ефективності управління в державній системі шкільної освіти і якості послуг, які в ній надаються» [216, с. 22].

Відповідно до Закону про реформування освіти 1988 р., школам було надано право виходу з-під контролю місцевих органів освіти (LEAs) через створення системи нової фінансової підзвітності, відомої як схема шкільного менеджменту (Local Management of Schools), яка передбачала:

- надання школам можливості самостійно розподіляти кошти в рамках отриманого від держави бюджету та власного фандрайзингу;

- збільшення повноважень опікунських рад шкіл у вирішенні фінансових та адміністративних питань школи; рада, до якої входять батьки, директор школи, представники вчительського колективу бізнесових структур, місцевої громади та місцевого органу освіти (LEA), стає своєрідним контролюючим органом, що може: здійснювати зовнішню інспекцію школи, провести її фінансовий аудит, прийняти на роботу працівників та ініціювати зміну статусу школи;

- введення «фінансування за формулою» – конкурентній системі по особного фінансування залежно від кількості учнів, яке ґрунтується на вільному наборі учнів у школи;

- надання школам можливості вийти з-під контролю місцевих органів освіти і зареєструватися як незалежні школи, які прямо фінансуються Міністерством освіти (грантові школи) [217, с. 40–43].

Основною ознакою управління ЗСО є безпосередня політика в цій сфері правлячих партій. У 1992 р. було прийнято освітній закон (White Paper), в якому

консерватори визначили, що ключовими напрямками освітньої політики є якість, різноманітність, батьківський вибір шкіл, збільшення автономії шкіл, підвищення звітності. Основними організаційними принципами освітньої політики у цій державі є:

- вибір і конкуренція (знайшли відображення у фундаментальності та спрямованості освіти на споживача);
- автономія і виконання власних варіативних компонентів (розкривають основи управління і комерційності освіти);
- централізація і виконання наказів, приписів (встановлення центральними органами влади норм оцінювання, схем і методів роботи в класах) [218].

У Законі про освіту (1996 р.) було визначено, що основні повноваження управління освітніми установами та їх фінансування належать місцевим органам управління освітою, їх основне завдання – сприяння розвитку системи державної загальнообов'язкової середньої освіти. Вони приймають більшість рішень, які стосуються фінансово-економічних ресурсів, діяльності навчальних закладів, освіти для дорослих, прийому на роботу вчителів та іншого персоналу [219].

У 1998 р. лейбористи прийняли Закон про стандарти та структуру організації шкільної освіти (School Standards and Framework Act). Згідно з освітньою реформою школи з грантових стають школами, які існують за рахунок фундаторів, чи трастовими. Школи самостійно відкривають банківські рахунки, на яких розміщують власні кошти. Школи стали здійснювати платежі напряму, а не через місцеві органи освіти, а також одержали право самостійно обирати тих, хто надає різноманітні послуги [219].

Фінансування шкільної освіти здійснюється із державного бюджету. Розмір фінансування залежить від кількості учнів. Школи отримують гранти місцевої та федеральної влади і самостійно ними розпоряджаються. Початкові школи можуть об'єднуватися у кластери для отримання статусу грантонадавача. Здібні діти можуть отримувати стипендію від школи або від держави. Діє особлива урядова програма для заохочення юних талантів, а розмір допомоги залежить від середньорічних доходів сім'ї [220, с. 278]. НЗ (школи) можуть самостійно



розподіляти кошти в рамках отриманого від держави бюджету та власного фандрайзингу і зобов'язані: 1) планувати роботу на майбутнє; 2) отримувати зовнішнє фінансування; 3) встановлювати збалансовані бюджети; 4) оперувати ефективними та результативними системами; 4) оперувати політикою «вартісної ринкової ціни»; 5) забезпечувати рівень діяльності школи, який «відповідає ринковій ціні»; 6) розплановувати належним чином фінансові затрати школи; 7) розподіляти адміністративні фінансові відповідальності; 8) володіти даними фінансових рахунків школи [217].

Доцільно звернути увагу на досвід Франції в управлінні освітньою діяльністю після прийняття в червні 2000 р. Кодексу освіти (Code de l'éducation). Цей документ об'єднав усі діючі правові норми, які стосуються освіти. Так, у 80-х рр.. ХХ ст. у Франції розпочався процес адміністративної децентралізації, який мав на меті делегування частини повноважень місцевим органам влади і самим школам. На цій фазі децентралізації регіони і департаменти отримали право конструювати шкільну систему, спираючись на власні фінансові ресурси та дотації з ДБ, за допомогою яких держава усуває нерівність між регіонами. Склався такий розподіл відповідальності за різні ступені шкільної освіти: 1) у віданні комун перебувають початкові школи; 2) департаментів – коледжі; 3) регіонів – ліцеї. Нині Франція рухається у напрямі спрощення системи управління освітою та автономії НЗ [163, с. 228].

У Польщі (м. Бидгош) запроваджена система місцевих грантів на реалізацію інноваційних завдань у школах та інших НЗ. Місцеві освітні гранти затверджує міська рада після їх оцінки так званим комітетом експертів. Кошти спрямовують на реалізацію проектів у сферах педагогічних інновацій, спеціалізованих семінарів, які виходять за межі програми школи, занять для прийняття дітей до школи тощо [107, с. 114].

Щодо фінансування ЗСО у країнах Центрально-Східної Європи, то особливість цього процесу – це успадкована жорстка централізована система управління. Однак доцільно зауважити, що прагнення цих держав привести у відповідність національні освітні системи до європейських стандартів зумовлює

поступову децентралізацію цієї сфери та автономію НЗ. Так, у Болгарії, Литві та Сербії введено по осібне (подушкове) фінансування шкіл, крім того в останньої відбулася часткова децентралізація управлінських повноважень. У Грузії з 2005 р. втілена ваучерна модель подушової системи фінансування середньої освіти, яка чітко розподіляє державні кошти пропорційно до кількості учнів, помноженої на один із 3 основних типів ваучерів (сільські, міські, гірські).

Вірменія виробила та впровадила новий механізм нормативно-подушового фінансування. Цей процес було розпочато ще 1998 р., основною ідеєю його був перехід від фінансування закладу до фінансування освітніх потреб конкретної дитини. Для розрахунку державних витрат на навчання одного учня виходили з максимальної суми, яка може бути виділена з державного бюджету на середню освіту. Серед засад, покладених в основу функціонування ЗСО, зазначено:

- школа має фінансуватися єдиною сумою, що обчислюється за чітко визначеною формулою;
- величина річної суми коштів, що виділяється школі, повинна пропорційно співвідноситися з кількістю учнів, які навчаються у цьому закладі;
- сума, що виділяється, «повинна йти за учнем» в той НЗ, який він обирає, незалежно від форми власності закладу;
- НЗ самостійно складає річний кошторис (бюджет), який затверджується шкільною радою, зміни до нього можуть вноситися тільки за її рішенням;
- школа підзвітна за всі свої витрати відповідно до чинного законодавства та принципів громадського контролю [221, с. 258].

Шкільна рада як орган державно-громадського управління освітою наділена широкими повноваженнями в усіх аспектах шкільного життя. Гнучкість в управлінні коштами та ефективність їх витрачання, принцип персоніфікованого фінансування спричинили конкуренцію між закладами освіти та зростання якості надання освітніх послуг.

Перехід до управління та, зокрема, фінансування, на основі результатів полягає у відмові від негнучкого постатейного бюджетування та більш активного використання делегованих бюджетів. Фінансування у формі одноразових грантів

(на основі контракту чи отриманих результатів) може надаватися навчальним закладам за досягнення відповідних результатів навчання.

У Європі лише Україна, Білорусь і Туреччина входять до вузького кола країн, у яких школи не мають автономії у видатках, а їх схеми фінансування оновлюються досить повільно.

У процесі дослідження було узагальнено зарубіжний досвід управління та фінансування ЗСО в окремих країнах, що дозволило виокремити певні тенденції, які можна використати в Україні. Очевидно, що освітні реформи у зарубіжних країнах мають певні недоліки. Однак, на нашу думку подальші дослідження необхідно спрямувати на нормативно-правове забезпечення позитивних практик зарубіжного досвіду у сфері фінансування середньої освіти. А саме, в системі ЗСО нашої країни доцільно було б застосувати ваучерну систему Великобританії, поосібне (подушове) фінансування Грузії та гранти Польщі.

### **3.2. Перспективи розвитку правового регулювання фінансування загальної середньої освіти України**

На сьогодні в Україні триває процес реформування освіти взагалі та ЗСО зокрема, який тісно пов'язаний із загальною стратегією децентралізації влади в усіх сферах суспільного життя. У зв'язку з цим потрібно враховувати позитивний досвід фінансування та управління ЗСО зарубіжних країн, зокрема при визначенні стратегічних планів розвитку освіти та реформуванні українського законодавства в сфері управління та фінансування ЗСО. Особливу увагу необхідно зосередити на основних документах стратегічного характеру, які були прийняті у галузі освіти і є чинні на сьогодні, та проаналізувати зміни щодо її фінансування.

Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»), затверджена постановою КМУ від 03.11.1993 р. № 896, визначила стратегію розвитку освіти в Україні на найближчі роки та перспективу XXI століття, закріпила створення системи безперервного навчання і виховання для досягнення

високих освітніх рівнів, забезпечення можливостей постійного духовного самовдосконалення особистості, формування інтелектуального та культурного потенціалу як найвищої цінності нації. Основними напрямками реформування фінансового забезпечення, відповідно до цієї програми, є збереження за державою пріоритету у фінансуванні системи освіти та підвищення ролі регіонів у фінансуванні освітніх потреб, звільнення навчально-виховних закладів від податків на прибуток і додану вартість, створення при Міністерстві освіти і науки України централізованих фондів для реалізації загальнодержавних освітніх програм, запровадження додаткового фінансування навчально-виховних закладів для обдарованих дітей, що мають ліцензію, зі спеціального фонду Міністерства освіти і науки України. На думку деяких науковців, багато положень Програми «Освіта» залишилися не виконані. Зокрема, не відбулося децентралізації управління освітою. Через несприятливі правові умови приватний сектор розвивається повільно, а отже, не створює альтернативи та конкуренції державним закладам освіти [222].

Наступний стратегічний документ – це Національна доктрина розвитку освіти, затверджена Указом Президента від 17.04.2002 р. № 347/2002. Вона визначила систему концептуальних ідей та поглядів на стратегію і освітні напрями розвитку освіти в першій чверті XXI ст. Крім того, цей документ передбачає реалізацію важливого завдання – визначення фінансування освіти як пріоритетного напрямку державних видатків та ставить за мету досягнення таких обсягів фінансування освіти та науки, які б задовольняли потреби суспільства і особистості в якісній освіті [223].

Національна стратегія розвитку освіти на період до 2021 р., затверджена Указом Президента України від 25.06.2013 р. № 344/213 [224]. Серед основних завдань стратегії було визначено: розроблення ефективного механізму фінансово-економічного забезпечення освіти, належної оплати праці педагогічних та науково-педагогічних працівників, а в освіті дітей з особливими освітніми потребами – пріоритетне фінансування, навчально-методичне та матеріально-технічне забезпечення навчальних закладів, що надають освітні послуги дітям і

молоді з особливими освітніми потребами, забезпечення архітектурної, транспортної та інформаційної доступності таких закладів для цієї категорії осіб; оптимізація органів управління освітою, децентралізація управління у цій сфері, у т.ч. перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою; – розроблення системи заходів (науково-методичних, фінансово-економічних тощо) стосовно впровадження ідеї автономії НЗ, розширення їх прав і можливостей щодо фінансової самостійності.

Необхідно наголосити, що розроблення та виконання державних, галузевих, регіональних програм, комплексних планів дій за підтримки органів виконавчої влади, суспільства та громадськості має стати дієвим інструментом реалізації мети та пріоритетних завдань Національної стратегії. Зокрема, визначення вимог щодо обґрунтування необхідності фінансування та ресурсного забезпечення державних, галузевих, регіональних програм у сфері освіти, контроль за їх реалізацією, а також забезпечення виконання завдань та заходів державних цільових соціальних програм у сфері освіти дозволить впровадити поставлені завдання у практичну площину.

Заслуговує на увагу проект Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 рр. [171], розроблений Стратегічною дорадчою групою «Освіта» (СДГ «Освіта»), створеною в рамках спільного проекту Міжнародного фонду «Відродження» та БФ «Інститут розвитку освіти» в липні 2014 р. для надання консультативної й експертної підтримки Міністерства освіти і науки України в розробці Дорожньої карти освітньої реформи. Політику у галузі освітньої діяльності, у т.ч. систему фінансування навчальних закладів запропоновано переглянути та вжити заходів щодо:

- законодавчого забезпечення фінансування державою виконання НЗ недержавної форми власності державних стандартів освіти, оптимізації оподаткування та інших фінансових умов діяльності цих закладів;
- розробки і запровадження системи фінансування, яка забезпечуватиме фінансування додаткових послуг, потрібних для дітей/дорослих з особливими

освітніми потребами в процесі навчання, зокрема через надання спеціальних ваучерів для цієї групи осіб;

- запровадження принципу субсидіарності, зокрема, перегляду обсягу і меж повноважень центральних і місцевих органів управління освітою, скорочення контрольних-наглядових функцій, жорсткої й чіткої регламентації процедур і повноважень інституцій, пов'язаних з контролем і наглядом;

- переходу від адміністративно-розпорядчого управління НЗ до системи освітнього менеджменту (запровадження школоцентричного (school-based) менеджменту, перенесення «центру ваги» в процесі ухвалення рішень на операційний рівень (рівень школи)) тощо.

В якості основних засад здійснення фінансування освіти запропоновано такі кроки:

- 1) розробити методику обрахунку окупності (прибутковості) витрат на освіту. Щороку друкувати показники окупності витрат на освіту для певної ланки освіти та рейтинги вищих навчальних закладів за показником окупності;

- 2) запровадити багатоканальне фінансування освіти через розробку механізмів стимулювання бізнесу, роботодавців, фізичних і юридичних осіб до участі в розвитку системи освіти, зміцненні матеріально-технічної бази НЗ (пільгове оподаткування, система кредитування, дозволи на будівництво тощо);

- 3) запровадити економічне стимулювання якісної освітньої діяльності (через систему державних грантів, контрактних відносин тощо);

- 4) внести зміни до БКУ щодо повноважень школи як розпорядника коштів;

- 5) збільшити питому вагу витрат на ЗСО до середньоєвропейських показників (не менше 65 % від загальних витрат на освіту);

- 6) легітимізувати існування та сприяти розвитку фондів сталого розвитку (ендаументу) НЗ усіх рівнів;

- 7) створити у 2015–2017 рр. законодавчі й нормативні умови, які мотивуватимуть приватне інвестування у сферу освіти й науки [171].

Водночас розроблено Концепцію «Нової української школи» – ідеологію реформи середньої освіти, що розрахована на впровадження протягом трьох фаз

аж до 2029 р. [225]. У Концепції зазначено, що в основу її покладена підготовлена Стратегічною дорадчою групою «Освіта» в рамках спільного проекту Міжнародного фонду «Відродження» та БФ «Інститут розвитку освіти», а також «Концепція середньої загальноосвітньої школи України» НАПН України «Візія нової української школи», підготовлена спільнотою відповідального вчительства EdCamp Ukraine.

Визначено, що у сучасній школі публічні фінанси мають розподілятися прозоро, зокрема, потрібно бачити, як витрачаються кошти, та мати можливість відслідковувати результат освітніх інвестицій. Запропоновано таке:

- в умовах децентралізації освітня субвенція з державного рівня буде покривати насамперед видатки на забезпечення педагогічної складової навчального процесу (заробітна плата працівників закладів освіти, підручники, підвищення кваліфікації вчителів тощо). Державні органи влади і територіальні громади будуть зобов'язані забезпечити необхідні умови навчання і виховання дітей молодшого шкільного віку за місцем проживання, зокрема у селах;

- держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не меншому 7 % ВВП за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, незаборонених законодавством. Освітня субвенція буде розраховуватися за справедливою формулою, щоб вирівнювати можливості доступу до якісної освіти в різних регіонах і населених пунктах;

- раціональне використання фінансових ресурсів на виконання стандартів освіти дозволить підвищити вчителям заробітну плату. Буде створено нові можливості для розширення державно-громадського партнерства у сфері освіти через нові підходи для співфінансування і управління НЗ;

- запровадження принципу «гроші ходять за дитиною», зокрема для підтримки дітей з особливими потребами, які можуть здобувати освіту інклюзивно разом з іншими дітьми у пристосованих для цього школах.

Україна взяла курс у реформуванні освіти, який заснований на передовому досвіді зарубіжних країн. Саме тому, постала нагальна потреба прийняття нового Закону України «Про освіту». Сьогодні іде підготовка проекту Закону України

«Про освіту» до другого читання. Цей закон стане фундаментальним нормативно-правовим актом, який сприятиме оновленню та реформуванню законодавства про ЗСО. Дуже важливо, щоб до нього увійшли ті принципи та основні засади, які б враховували передові практики зарубіжних країн, які дали позитивний результат в сфері управління та порядку фінансування ЗСО. Таким чином, вважаємо за необхідне проаналізувати положення проекту Закону «Про освіту» на предмет впровадження позитивного досвіду зарубіжних країн та стратегій розвитку освіти закладеної в зазначених вище концептуальних документах.

Необхідно зазначити, що проект Закону, приходимо до висновків, що він має ряд позитивних моментів, а також містить окремі недоліки, які, на нашу думку, потрібно виправити при підготовці до другого читання.

Позитивним у проекті є те, що його автори змогли відійти від радянської системи управління, чітко визначивши функції управління освітою між різними органами управління з урахуванням принципів невтручання в організаційну, кадрову та фінансово-господарську діяльність НЗ. Вищі органи в сфері освіти, обласні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування отримали повноваження, що мають стратегічний характер, суть яких полягає у загальному спрямуванні розвитку та функціонуванні освіти. Оперативно-організаційні функції закладів освіти перенесено до повноважень закладів освіти (кадрові питання фінансово-господарське управління закладами, складання кошторисів та фінансова звітність, правосуб'єктність у зобов'язальних відносинах).

Визначений конкретний суб'єкт відповідальності за якість надання освітніх послуг та фінансово-господарський розвиток НЗ – директор школи. Передбачено рівноправність державних, комунальних і приватних закладів освіти в доступі до бюджетного фінансування. Крім того, запропоновано впровадити систему державно-приватного партнерства (при фінансуванні освіти, баз практики, створенні бізнес-інкубаторів, технопарків та технополісів та ін.).

Передбачено важливу реформу статусу закладів освіти, яка полягає у тому, що державні і комунальні заклади освіти отримують право виходити із статусу бюджетних установ і набувати статусу неприбуткової організації, що означає



отримання фінансової автономії при збереженні податкових пільг бюджетної установи. Закріплено також підтримку держави закладів освіти всіх форм власності, в тому числі і приватної. Так, у ч. 13 ст. 78 Проекту закріплено, що держава фінансує приватні заклади в розмірі із розрахунку нормативу забезпеченості на одного учня.

Запровадження 3-річної профільної старшої школи у складі 12-річної повної ЗСО дозволяє вилучити з програм вищої освіти значну частину загальноосвітніх дисципліни або дисциплін професійної підготовки (для тих, хто здобув середню освіту за професійним профілем) і скоротити тривалість навчання на бакалаврських програмах до 3-х років. Якщо порівняти розмір видатків на навчання у старшій школі і у вищих навчальних закладах (за даними статистики національних рахунків вища освіта дорожча майже у три рази), то, як наслідок, маємо можливість суттєво скоротити бюджетні видатки на освіту або при збереженні – підвищити заробітну плату у сфері освіти [44].

У законопроекті зроблено акцент на наскрізній публічності всіх процесів, що відбуваються в межах НЗ: обов'язкове розміщення фінансово-господарської, кадрової, організаційно-господарської, освітньої інформації на сайтах закладів та запропоновано створити умови для ознайомлення з цією інформацією незрячих громадян. Це, в свою чергу, створить передумови для ефективного громадського контролю за діяльністю НЗ. У законопроекті є термінологічний словник, що розкриває суть понять, які використовуються в тексті закону для одностайності розуміння його дефініцій. Було дано визначення таким поняттям, як «автономія», «академічна свобода», «освітня послуга», «суб'єкт освітньої діяльності» та ін..

Проте законопроект має недоліки. Так, у ст. 2 (визначення термінів) відсутнє визначення понять «кадрова автономія», «організаційна автономія», «державно-приватне партнерство», «позабюджетні кошти бюджетних установ» (як вид фінансових джерел), «достатній обсяг фінансування» та не встановлено критерії для визначення такого обсягу (хоча в Проекті зроблено акцент на такому фінансуванні з боку держави). У ст. 78 (фінансове забезпечення) Проекту у розділі фінансового-господарська діяльність зменшено від рівня, що є на сьогодні,

на 1% ВВП обов'язок держави забезпечувати фінансування освіти. Відсутнє визначення фінансування освіти, не закріплено принципи фінансування, форми, методи не відмежовано. Чітко не окреслено джерела фінансування з розподілом на бюджетні і позабюджетні. У Проекті не враховано ваучерний підхід до визначення диференціації розмірів фінансування закладів освіти, хоча такий підхід показав позитивні результати в зарубіжних країнах [44].

Також, на нашу думку, негативною є практика у статті використовувати словосполучення «і іншими нормативно-правовими актами», це розмиває розуміння правового регулювання відповідних відносин, ускладнює процес користування законодавством та позбавляє можливості отримати відразу цілісну картину певного процесу. На нашу думку, необхідно розробити чіткі посилання на конкретний нормативно-правовий акт з гіперпосиланням.

Підсумовуючи розглянуте вище, можемо стверджувати, що Україна обрала правильний шлях розвитку в сфері освіти, в тому числі і ЗСО, намагається впроваджувати європейські принципи під час проведення реформи. Було визначено, що проект Закону України «Про освіту» включає в себе положення, які задекларовано в концептуальних документах і які відображають зарубіжний досвід, зокрема: впровадження автономії в навчальних закладах ЗСО; розподіл компетенції між органами управління різних рівнів, перенесення оперативного управління закладами на базовий рівень, тобто до НЗ; самостійне вирішення кадрових, організаційних, фінансових питань та питань методологічного забезпечення навчального закладу; персоніфікація відповідальності за надання якісних освітніх послуг, розвитку НЗ; закріплення правосуб'єктності школи.

Але щодо правового регулювання, то проект потребує доопрацювання, понятійний апарат вимагає уніфікації, чіткого визначення, врахування специфічних ознак, що характеризують певні поняття. Необхідно відходити від практики загального посилання на невизначені нормативно-правові акти, що унеможливує ефективне користування законодавством. Водночас ми, як і фахівці в сфері освіти, вважаємо, що «...затримки прийняття нової редакції базового Закону матимуть наслідком несистемність реформ у сфері освіти і

зрештою – провал реформ» [44], саме тому необхідно в найкоротші терміни доопрацювати проект та прийняти його для системного продовження реформи в освіті.

### **Висновки до розділу 3**

У результаті проведеного дослідження було узагальнено зарубіжний досвід управління та фінансування ЗСО в окремих країнах і визначено певні тенденції, які можуть бути важливими для України.

Позитивним є запровадження нової системи фінансової підзвітності (шкільного менеджменту), що використовують у США або закріплення на законодавчому рівні частки сукупного доходу штату, яка має йти на підтримку освіти. Освітні заклади США наділені організаційною та фінансовою самостійністю.

У Сполученому Королівстві Великобританії та Північній Ірландії школи розподіляють кошти самостійно, отримані з бюджету та власного фандрайзингу; вони можуть отримувати гранти від місцевої влади, а здібні діти – стипендію. Фінансування ЗСО здійснюється на основі ваучерної системи, яка полягає в тому, що вартість ваучера дорівнює середній вартості навчання дитини у державній школі.

Заслуговує на увагу досвід Польщі щодо запровадження місцевих грантів на реалізацію інноваційних завдань у школах та інших НЗ.

Необхідно також врахувати досвід країн Центрально-Східної Європи (Болгарії, Сербії, Литви, Грузії). У цих країнах уведена система поосібного (подушового) фінансування шкіл, згідно з якою чітко розподіляються державні кошти пропорційно до кількості учнів, які навчаються в конкретному навчальному закладі.

В Україні, подальші дослідження необхідно спрямувати на нормативно-правове забезпечення позитивних моментів зарубіжного досвіду у сфері

фінансування середньої освіти. Зокрема, в системі ЗСО доцільно було б застосувати ваучерну систему Великобританії, поосібне (подушове) фінансування Грузії та гранти Польщі.

Розроблений проект Закону України «Про освіту», концептуальні, стратегічні нормативно-правові акти свідчать, що Україна обрала правильний шлях розвитку в сфері освіти, в тому числі і ЗСО, намагається впровадити європейські принципи під час запровадження реформи. Згаданий проект ще потребує доопрацювання щодо правового регулювання, понятійний апарат вимагає уніфікації, чіткого визначення, врахування специфічних ознак, що характеризують певні поняття. Необхідно відходити від практики загального посилання на невизначені нормативно-правові акти, що унеможлиблює ефективне користування законодавством.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено нове вирішення наукового завдання щодо вдосконалення правового регулювання фінансування ЗСО в Україні шляхом визначення сутності бюджетного та особливостей позабюджетного фінансування ЗСО в Україні, розроблені теоретичні положення, внесені пропозиції і рекомендації спрямовані на збільшення надходжень для покращення фінансування ЗСО в Україні.

За результатами наукового дослідження сформульовано такі висновки:

До основних теоретичних положень можна віднести:

1. Доведено, що правове регулювання фінансування ЗСО в Україні досі знаходиться в стані реформування та потребує систематизації, уніфікації, усунення протиріч та прогалин шляхом внесення пропозицій до законодавства. Зокрема, запропоновано здійснити інкорпорацію чинного законодавства у сфері правового регулювання фінансування ЗСО в Україні для спрощення користування, що в майбутньому дасть змогу здійснити кодифікацію законодавства шляхом створення Кодексу законів про освіту з метою ефективного проведення процесу уніфікації його з законодавством Європейського Союзу.

2. Встановлено, що правове регулювання фінансування ЗСО в Україні пройшло такі етапи становлення:

1 етап – к. XVIII – поч. XIX ст. – прийняття статутів, що забезпечують правове регулювання фінансування шкіл, систематизація навчальних закладів;

2 етап – 1899–1921 – прийняття великої кількості безсистемних підзаконних нормативних актів (положення, постанови);

3 етап – 1921–1925 – систематизація законодавства про освіту у Кодекс законів про освіту (1922);

4 етап – 1925–1960 – поява бюджетного правового регулювання та регулювання функціонування позабюджетних фондів фінансування освіти, диференціація джерел фінансування;

5 етап – 1960–1977 – законодавче закріплення переходу на виключно бюджетне фінансування освіти; створення централізованих фондів фінансування освіти;

6 етап – 1977–1991 – закріплення права на освіту, що забезпечується безплатністю всіх видів освіти в Конституції СРСР та в законах і підзаконних нормативних актах;

7 етап – 1991–2010 – прийняття рамкових нормативних актів: постанови Верховної Ради УРСР «Про проголошення незалежності України»; Конституції України (право на безкоштовну освіту); законів України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», БКУ (закріплення бюджетного фінансування, у тому числі освіти), прийняття концептуальних нормативно-правових актів щодо регулювання освіти та її фінансування, закріплення програмно-цільового методу фінансування освіти;

8 етап – 2010–2017 – прийняття нового БКУ, прийняття значної кількості несистематизованих підзаконних нормативних актів, що регулюють питання порядку фінансування освіти (Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні», постанова КМУ «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» та ін.).

3. Управління та фінансування освіти, в тому числі і ЗСО, здійснюють низка державних органів законодавчої та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та безпосередньо навчальні заклади. Кожен орган управління має свої окремі повноваження, які спрямовані на врегулювання певного сегменту суспільних відносин, а в сукупності вони складають загальну систему управління та фінансування закладів освіти. Внаслідок цього, часто повноваження одних органів дублюють повноваження інших, саме тому важко визначитись з суб'єктами відповідальності за надання неякісних освітніх послуг навчальними закладами, неефективне і нецільове використання бюджетних коштів, а це

породжує безкарність та свавілля з боку органів управління та фінансування, що безпосередньо впливає на стан освіти взагалі.

Система органів управління освіти, в тому числі і ЗСО вимагає ретельного аналізу з метою максимального перенесення функцій управління на оперативний рівень – рівень ЗНЗ, надання йому максимальної автономії у прийнятті рішень у сфері управління самим закладом та фінансовими ресурсами, що сприятиме чіткому розумінню суб'єкта відповідальності та безпосередньо вплине на якість надання освітніх послуг та ефективність використання фінансових ресурсів.

4. Запропоновано авторський підхід щодо доктринального визначення понять:

«фінансування загальної середньої освіти – це планове та систематичне, забезпечення фінансовими ресурсами загальної середньої освіти за рахунок державного і місцевих бюджетів, позабюджетних надходжень відповідно до встановленого законодавством порядку на основі принципів фінансування для забезпечення надання якісних освітніх послуг населенню»;

«правове регулювання процесу фінансування загальної середньої освіти – система правових засобів, способів і форм надання, розподілу та використання коштів публічних та приватних грошових фондів з метою ефективного функціонування навчальних закладів ЗСО» з відповідним закріпленням їх у Законі України «Про загальну середню освіту».

5. Виокремлено та систематизовано принципи фінансування ЗСО, шляхом поділу їх на загальноправові (законності, справедливості, рівності, правової визначеності, процедурності, ефективності, гласності та прозорості та соціальної спрямованості) та спеціальні (плановості, економії, субсидіарності, фінансової обґрунтованості прийняття рішень, автономності, персональної відповідальності, публічного фінансового контролю на всіх стадіях фінансування закладів ЗСО) (див. Додаток А).

6. Визначено співвідношення таких правових категорій, як: 1) методи фінансування ЗСО: кошторисно-бюджетний та програмно-цільовий; 2) джерела

фінансування ЗСО: бюджетні та позабюджетні; 3) форми фінансування ЗСО: готівкова, безготівкова (див. Додаток А).

7. Враховуючи виникнення нової форми організації управління ЗСО у формі «освітнього округу», пропонуємо надати освітньому округу статус суб'єкта бюджетних правовідносин, наділивши його необхідною правосуб'єктністю, внести відповідні зміни до БКУ для виділення коштів на його матеріальне забезпечення. Раді округу пропонуємо надати статус юридичної особи, що здійснюватиме оперативне управління та фінансування освітнього округу, відповідно зменшивши повноваження відділу освіти у питаннях фінансування шкіл (опорних шкіл), забезпечивши більш ефективне використання коштів.

8. Проблема правового регулювання фінансового забезпечення ЗСО полягає в тому, що на сьогодні відсутній єдиний зведений систематизований нормативно-правовий акт, в якому б містився процес фінансування ЗСО в Україні. У зв'язку з цим запропоновано окреслити всі стадії процесу фінансування ЗСО за рахунок бюджетних коштів у Законі України «Про загальну середню освіту», доповнивши Розділ VIII «Фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база загальноосвітніх навчальних закладів», з обов'язковим гіперпосиланням на конкретні підзаконні нормативні акти, які детально регламентують окреслений процес.

9. Запропоновано систематизувати законодавство про ЗСО та забезпечити його постійне оновлення на офіційному сайті Міністерства освіти і науки України відповідно до прийнятих змін. Потрібно чітко виокремити нормативно-правові акти, які закріплюють види, правовий статус джерел, методи та порядок фінансування ЗСО відповідно до видів НЗ, що надають послуги в цій сфері. Після цього, всі департаменти та управління освіти і науки повинні привести свої сайти у відповідність.

10. Доведено, що необхідно оприлюднювати розрахунки та іншу фінансову документацію, на яку спираються органи державної влади при визначенні розміру фінансування конкретного НЗ для забезпечення безперешкодного доступу до



публічної інформації. Визнано за доцільне розробити Інструкцію щодо визначення нормативів фінансового забезпечення ЗСО.

11. Зважаючи на величезну чисельність нормативно-правових актів у сфері регулювання застосування програмно-цільового методу в сфері фінансування ЗСО, необхідно систематизувати та зробити єдиний нормативний акт, який би регулював застосування програмно-цільового методу.

12. Запропоновано запровадити фінансову відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів за результати реалізації бюджетних програм, відповідно доповнивши ст. 121 БКУ.

13. Внаслідок того, що в законодавстві подано три різні поняття «власні кошти бюджетних установ», «додаткові джерела» та «кошти отримані за платні послуги», які визначають додаткові надходження до закладів середньої освіти необхідно їх уніфікувати і визначити такі надходження як «позабюджетні надходження бюджетних установ».

14. Визначено, що на підставі аналізу зарубіжного досвіду для України перспективним напрямком розвитку правового регулювання ЗСО щодо визначення диференціації розмірів фінансування закладів ЗСО буде імплементація нормативно-правового врегулювання ваучерного підходу (як у Великобританії); впровадження поосібного фінансування (як у Грузії), а також правове забезпечення реалізації грантового фінансування (як у Польщі).

З метою вдосконалення правового регулювання бюджетного та позабюджетного фінансування ЗСО сформульовано та обґрунтовано конкретні пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства:

у ст. 13 БКУ замінити поняття *«власні надходження бюджетних установ»* на *«позабюджетні надходження бюджетних установ»*;

до ч. 4 ст. 13 БКУ включити заклад ЗСО як суб'єкта розміщення власних тимчасово вільних коштів на депозитних рахунках;

до ст. 121 БКУ включити фінансову відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів за результати реалізації бюджетних програм;

доповнити Закону України «Про освіту» статтею 2 «Термінологічний словник», до якої включити такі поняття, як «кадрова автономія», «організаційна автономія», «позабюджетні надходження бюджетних установ», «достатній обсяг фінансування», «критерії для обсягу фінансування з боку держави»;

викласти ч. 1 ст. 14 Закону України «Про освіту» в такій редакції: «Місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування встановлюють нормативи фінансової забезпеченості для навчальних закладів, які ними утворені згідно з Законом України «Про загальну середню освіту»;

викласти ч. 2 ст. 18 Закону України «Про освіту» в такій редакції: «навчальні заклади, засновані на державній або комунальній власності, мають статус публічного навчального закладу»;

доповнити ч. 2 ст. 35 Закону України «Про освіту» в такій редакції: «Держава гарантує безоплатне забезпечення підручниками, посібниками учнів ЗНЗ та педагогічних працівників, які використовуються в навчальному процесі відповідно до затвердженої програми за рахунок коштів державного бюджету у порядку, встановленому КМУ»;

викласти ч. 2 ст. 53 Закону України «Про освіту» в такій редакції: «При ЗНЗ можуть утворюватися за рішенням органів місцевого самоврядування фонди загального обов'язкового навчання для надання матеріальної допомоги учням, .... Фонд обов'язкового навчання функціонує на підставі положення про такий фонд, затвердженого органами місцевого самоврядування в порядку, визначеному законодавством»;

викласти ст. 61 Закону України «Про освіту» в такій редакції:

п. 2: «Держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому 8% ВВП, а також валютні асигнування на основну діяльність».

п. 4 Позабюджетні надходження бюджетних установ доповнити в такій редакції: «є кошти отримані за надання платних послуг згідно з установленим Переліком та у Порядку, закріпленому в постанові КМУ».

У п. 4 доповнити існуючий перелік такими доходами, як:

пасивні доходи (дивіденди від цінних паперів; від депозитних вкладень);

*гранти, валютні надходження; інвестиції, інші кошти»;*

викласти абз. 1 ч. 3 ст. 63 у такій редакції: *«навчальні заклади приватної форми власності самостійно розпоряджаються прибутками від господарської та іншої передбаченої їхніми статутами діяльності»;*

викласти абз. 2 ч. 3 ст. 63 у такій редакції: *«навчальні заклади державної (комунальної) форми власності розпоряджаються прибутками від господарської та іншої передбаченої їхніми статутами діяльності у порядку, визначеному бюджетним законодавством»;*

доповнити Закону України «Про загальну середню освіту» статтю 2 «Термінологічний словник», до якої включити такі поняття, як «фінансування загальної середньої освіти», «правове регулювання процесу фінансування загальної середньої освіти», «позабюджетні надходження бюджетних установ»;

викласти ч. 2 ст. 43 Закону України «Про загальну середню освіту» у такій редакції: *«Утримання та розвиток матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів фінансуються за рахунок коштів засновників (власників) цих закладів та за необхідності за рахунок коштів державного бюджету в порядку визначеному КМУ»;*

викласти розділ VIII «Порядок фінансування та матеріально-технічне забезпечення загальної середньої освіти» Закону України «Про загальну середню освіту» в авторській редакції, до якого включити підрозділ 8.1 «Загальні положення фінансування загальної середньої освіти», в якому визначити: принципи, форми, методи, джерела фінансування ЗСО;

включити до п. 3 Порядку, затвердженого постановою КМУ від 14.01.2015 № 6 такі суб'єкти, як опорні школи, освітні округи та їхні філії, зважаючи на їхні особливості функціонування та статус; до п. 6 Порядку включити малокомплектні школи, які функціонують у важкодоступних районах, як суб'єктів фінансування «Освітньою субвенцією» з встановленою умовою «до моменту створення державою належних умов по заміні малокомплектних шкіл опорними»;

включити до п. 11 ч. 8 Переліку, затвердженого постановою КМУ від 27.08.2010 № 796 заклад ЗСО як суб'єкта розміщення власних тимчасово вільних коштів на депозитних рахунках.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шаповал Р. В. Освітня діяльність в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія / Р. В. Шаповал. – Харків: Золота миля, 2011. – 347 с.
2. Алексєєв Ю. М. Україна: освіта і держава (1987–1997) / Ю. М. Алексєєв. – Київ, 1998. – 110 с.
3. Дорохова Г. А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования / Г. А. Дорохова. – Москва : Наука, 1985. – С. 23–24.
4. Музика-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин: монографія / О. А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2011. – 384 с.
5. Сірополко С. Історія освіти в Україні / С. Сірополко – Київ: Наукова думка, 2001. – 912 с.
6. Леонтович Ф. И. Школьный вопрос в древней России / Ф. И. Леонтович // Варшавские университетские известия. – Варшава. 1894. – Т. V. – С. 25.
7. Голубинский Е. История русской церкви / Е. Голубинский. –Т. 1. – Москва : Типография Э. Лисснер и Ю. Роман, 1881 г. – 813 с.
8. Грушевський М. Історія України-Руси / М. Грушевський – Т. 3. – Львів, 1905. – 588 с. (2-ге вид.)
9. Повесть временных лет / Подгот. текста Д. С. Лихачева; Пер. Д. С. Лихачева и Б. А. Романова. Под ред. чл.-кор. АН СССР В. П. Адриановой-Перетц – Ч. 1–2. – Москва, 1950. – 556 с. (1-е изд.) – Ч. 1.
10. Греков Б. Д. Киевская Русь / Б. Д. Греков – Ленинград, 1953. – 569 с.
11. Деревянко Б. В. Історичний розвиток правового регулювання надання послуг у сфері освіти на українських землях (період Середньовіччя) / Б. В. Деревянко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – №4. – С. 35–40.

12. Ленин В. И. Критические заметки по национальному вопросу // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. – Т. 24. Сентябрь 1913 – март 1914. – Москва : Издательство политической литературы. – 1973. – С. 113–150.
13. Митюрлов Б. Н. Развитие педагогической мысли на Украине в XVI–XVII вв. / под. ред. А. Р. Мазуркевича / Б. Н. Митюрлов. – Київ : Радянська школа, 1968. – 212 с.
14. Ісаєвич Я. Д. Братства та їх роль в розвитку української культури XVI–XVIII ст. : Монографія / Я. Д. Ісаєвич. – Київ : Наукова думка, 1966. – 251 с.
15. Апанович О. М. Розповіді про запорозьких козаків / О. М. Апанович. – Київ : Дніпро, 1991. – 334 с.
16. Павловський І. Ф. Походження школи в старій Малоросії і причини їх знищення / І. Ф. Павловський. – Київ : Дніпро, 1990. – 232 с.
17. Кузь В. Г. та ін. Українська козацька педагогіка і духовність / В. Г. Кузь, Ю. Д. Руденко, О. Т. Губко – Умань, 1995. – 220 с.
18. Дерев'янко Б. В. Послуги у сфері освіти: правове регулювання: монографія / Б. В. Дерев'янко; МВС України, Донецький юридичний інститут. – Донецьк : Видавничий дім «Кальміус», 2013. – 387 с.
19. Максимович Г. А. Обучение грамоте и воинской экзерции в старой Малороссии в конце XVIII в. / Г. А. Максимович – Київ, 1913. – С. 91.
20. Пуха І. В. Про школи запорізьких козаків / І. В. Пуха // Педагогіка : Респ. наук. метод. зб. – Київ, 1970. – Вип. 9. – С. 95–98.
21. Розвиток народної освіти і педагогічної думки на Україні (X – поч. XX ст.): нариси / [редкол.: М. Д. Ярмаченко (відп. ред.) та ін.]. – Київ : Радянська школа, 1991. – 380 с.
22. Хрестоматія з історії вітчизняної педагогіки / За заг. ред. С. А. Литвинова. – Київ : Радянська школа, 1961. – 652 с.
23. Лузан П. Г. Історія педагогіки та освіти в Україні: навчальний посібник / П. Г. Лузан, О. В. Васюк – [2-ге вид., доп. і перероб.]. – Київ : ДАКККіМ, 2010. – 296 с.

24. Квітка-Основ'яненко Г. Ф. О Харьковке и уездных городах Харьковской губернии / Г. Ф. Квітка-Основ'яненко // Збір. творів: у 7 т. – Київ, 1981. – Т. 7. – С. 64.
25. Ленин В. И. Проект программы нашей партии // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. – Т. 24. Сентябрь 1913 – март 1914. – Москва: Издательство политической литературы, 1973. – 559 с.
26. Начальные училища ведомства Министерства народного просвещения в 1914 г. – Петроград, 1916. – XVI, 77, XII с., 1 л. диагр. : диагр.
27. Державний архів Київської області, ф 371, оп. 1, од. зб. 3856, арк. 50.
28. Отчет попечителя Киевского учебного округа за 1916 г. – Ч. 10; ведомость № 5.
29. Статистика України, №194. Всесоюзний шкільний перепис 17.XII. 1927 року. – Т. 1. Шкільні установи соціального виховання на Україні. – Харків, 1930 р. – С. 20.
30. Антонюк Т. Д. Освітня політика в Україні періоду 20-х – початку 30-х років ХХ століття : монографія / Т. Д. Антонюк – Київ: «МП Леся», 2011. – 232 с.
31. Штамм С. И. Управление народним образованием в СССР (1917–1936 гг.) (Историко-правовое исследование) / Отв. ред. Г. А. Дорохова / С. И. Штамм. – Москва : Наука, 1985. – 285 с.
32. Скрипник М. Основні засади єдиної системи народної освіти / М. Скрипник. – Харків : ДВУ, 1930. – 101 с.
33. Бюлетень нормативних актів Міністерства освіти СРСР. – 1981. – № 9.
34. Субботина К. И. Финансирование всеобщего среднего образования. (Некоторые вопросы теории и практики) / К. И. Субботина – Москва : «Финансы», 1974. – 80 с.
35. О реформе общеобразовательной и профессиональной школе: Сб. документов и материалов. – Москва, 1984. – 110 с.
36. Усанов В. Н. и др. Справочник по финансированию общего среднего образования / В. Н. Усанов, М. И. Капитонова, В. И. Ерошин. – Москва : Финансы и статистика, 1983. – 360 с.

37. Тимошенко М. О. Історія становлення та розвитку господарсько-правового регулювання вищої освіти в Україні / М. О. Тимошенко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 234–240.

38. Ніколаєнко С. М. Законодавча база управління навчальними закладами: навчальний посібник / С. М. Ніколаєнко – Київ: НУБіП України, 2015. – 225 с.

39. Розвиток української системи освіти (дошкільна, позашкільна, загальна середня освіта) за часи незалежності (1991–2011 рр.): інформаційно-аналітичні матеріали. – Київ, 2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art\\_id](http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art_id)

40. Про освіту: Закон УРСР від 23.05.1991 №1060-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>

41. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

42. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII (2148-08) від 19.10.73 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_042)

43. Про загальну середню освіту: Закон України від 13.05.1999 № 651-XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/651-14>

44. Проект Закону про освіту від 3491-д від 04.04.2016: Електронний ресурс – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58639](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639)

45. Проект Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797/>



46. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

47. Курець В. С. Планування фінансових видатків загальноосвітніх шкіл в умовах трансформації економіки України / В. С. Курець // Фінансова система України: збірник наукових праць. – Острог: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2008. – Випуск 10. – Ч. 2. – 350 с.

48. Про державний бюджет на 2016 р.: Закон України від 25.12.2015 №928-VIII : [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19/page1>

49. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 №2755-VI [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

50. Рішення Конституційного Суду України від 04.03.2004 №5-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 3 ст. 53 Конституції України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-04>

51. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень постанов Кабінету Міністрів України «Про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-02>

52. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст.ст. 29, 36, ч.2 ст. 56, ч. 2 ст. 62, ч.1 ст. 66, п. 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 ст. 71, ст.ст. 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) від 09.07.2007 № 6-рп/2007 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0a6p710-07>

53. Про державний бюджет України на 2008 рік: Закон України від 28.12.2007 №107-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/107-17>

54. Сапрыкин Д. Л. Образовательный потенциал Российской империи / Л. Д. Сапрыкин – Москва : ИИЕТ РАН, 2009. – 176 с.

55. Паращенко Л. І. Механізми державного управління розвитком загальної середньої освіти в Україні / Л. І. Паращенко: автореф. дис. ... д. ю. н.: 25.00.02 – механізм державного управління. – Київ, 2012. – 39 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/>

56. Лаврик Г. Державні стандарти освіти і національне освітнє законодавство: підручник / Г. Лаврик – Київ : Центр учбової літератури, 2014. – 208 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/1584072062037/pravo/derzhavni\\_standarti\\_osviti\\_i\\_natsionalne\\_osvitnye\\_zakonodavstvo](http://pidruchniki.com/1584072062037/pravo/derzhavni_standarti_osviti_i_natsionalne_osvitnye_zakonodavstvo)

57. Про положення про освітній округ: постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 №777 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF>

58. Жилияев І. Б., Чижевський Б. Г. Словник-довідник основних понять та визначень українського освітнього законодавства / І. Б. Жилияев, Б. Г. Чижевський – Київ : Нора-Друк, 2011. – 112 с.

59. Шундииков К. В. Механизм правового регулирования: учебное пособие / К. В. Шундииков, под ред. А. В. Малько. – Саратов : СГАП, 2001.

60. Тарахонич Т. І. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії / Т. І. Тарахонич // Держава і право. – 2010. – Вип. 50. – С. 12–18.

61. Малишко В. В. Фінансова політика України в галузі загальної середньої освіти: дис. ... д. е. н. : 08.00.08 – гроші, фінанси та кредит / В. В. Малишко. – Запоріжжя, 2012. – 220 с.

62. Демиденко Л. Фінансова політика держави в галузі освіти та науки в Україні / Л. Демиденко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Економіка. – 2007. – № 92. – С. 4–6.

63. Державна політика в галузі освіти України: уроки та перспективи розвитку [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art\\_id=53491&cat\\_id=4471](http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art_id=53491&cat_id=4471)

64. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р.Нижник, О. А. Машков – Київ : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

65. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навчальний посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.

66. Луговий В. І. Управління освітою: навч. посібн. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності «Держ. управління» / В. І. Луговий – Київ: Вид-во УДАДУ, 1997. – 302 с.

67. Монаєнко А. О. Правові основи фінансування видатків на освіту та науку / А. О. Монаєнко. – Львів: «Червона Калина», 2009. – 251 с.

68. Крохина Ю. А. Финансовое право России: учебник для вузов / Ю. А. Крохина. – Москва : Норма, 2004. – 704 с.

69. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 № 280/97ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page1>

70. Європейська хартія про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_03](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_03)

71. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – Київ: Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

72. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

73. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>

74. Положення про Державну казначейську службу України: Указ Президента від 13.04.2011 №460/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>

75. Музика–Стефанчук О. А. Фінансове право: навчальний посібник / О. А. Музика–Стефанчук . –3-тє вид., доп. і перероб. – Київ : Атіка, 2007. – 264 с.

76. Касьяненко Л.М. Процесуальні особливості правозастосування у фінансовому праві/ Л.М. Касьяненко // Юридичний вісник. – 2010. – № 4(17). – С. 83–88.

77. Семчик О. О. Принципи публічної фінансової діяльності держави як системоутворюючі поняття фінансового права/ О. О. Семчик // Альманах права. – 2012. – № 3. – С. 434–438.

78. Василик О. Д. Бюджетна система України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – Київ : Центр навч. л-ри, 2004. – 544 с.

79. Фінансовий словник-довідник / ІАЕ УААН; уклад. М. Я. Дем'яненко [та ін.] ; за ред. М. Я. Дем'яненка – Київ: б.в., 2003. – 554 с.

80. Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – Київ : Знання, 2007. – 1072 с.

81. Юридична енциклопедія: 6 т. Т-Я / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ : Укр. Енциклопедія, 2004. –768 с.

82. Бойко А. Конкурентноспроможність освіти як показник її ефективності та якості / А. Бойко // Вища освіта України. – 2008. – №3. – С. 16–23.

83. Федосов В. Бюджетний менеджмент: підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова. – Київ : КНЕУ, 2004. – 864 с.

84. Карпишин Н. І. Фінансове забезпечення охорони здоров'я в реалізації державних функцій на ринку медичних послуг: дис. ... к.е.н.: 08.04.01 / Н. І. Карпишин – Тернопіль, 2006. – 168 с.

85. Словник фінансово-правових і банківських законодавчих термінів України: словник / А. Й. Іванський. – Одеса: Фенікс, 2004. – 178 с.

86. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і головн. ред. В. Т. Бусел.] – Київ; Ірпінь: Перун, 2001. – 1440 с.
87. Алісов Є. А. Фінансове право України: [навчальний посібник] / Є.А. Алісов. – Х.: Еспада, 2000. – 288 с.
88. Солдатенко О. В. Видатки як фінансово-правова категорія / О. В. Солдатенко // Фінансове право. – 2009. – № 4. – С. 31–35.
89. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія / А. А. Нечай : НДІ фінанс. права. – Чернівці : Рута, 2004. – 262 с.
90. Дмитренко Е. С. Фінансове право України: осн. част.: навч. посіб. / Е. С. Дмитренко: Національна академія СБУ. – Київ : Алерта, 2007. – 613 с.
91. Якубовський Р. В. Правові аспекти видів бюджетного фінансування навчальних закладів / Р. В. Якубовський// Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 243–247.
92. Финансовое право: учебник для студентов юридических институтов и факультетов / Под ред. доц. В. В. Бесчеревных и С. Д. Цыпкина. – Москва : Юридическая литература, 1967. – 420 с.
93. Финансовое право: ученик для студентов юридических институтов и факультетов / Под. ред. д.ю.н., проф. Е. А. Ровинского. – Москва : Юридическая литература, 1971. – 392 с.
94. Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С. Д. Цыпкин. – Москва, 1983.
95. Воронова Л. К. Советское финансовое право / Л. К. Воронова, И. В. Мартьянов. – Київ: Вища школа, 1983. – 240 с.
96. Воронова Л. К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР (на материалах союзной республики) / Л. К. Воронова. – Київ: Вища школа, 1981. – 223 с.
97. Советское финансовое право / Е. А. Ровинский [и др.] / Под. ред. Е. А. Ровинского. – Москва : Юрид. лит., 1978. – 344 с.

98. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник / Л. К. Воронова. – Київ: Прецедент: Моя книга, 2006. – 448 с.
99. Фінансове право: підручник / О. П. Орлюк. – Київ: Юрінком Інтер, 2004. – 325 с.
100. Словник фінансово-правових термінів / За заг. ред. Л. К. Воронової. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Київ: Алерта, 2011. – 558 с.
101. Фінансове право: підручник / М. П. Кучерявенко, О. О. Дмитрик, О. А. Лукашев та ін. ; за ред. М. П. Кучерявенка. – Харків : Право, 2016. – 440 с.
102. Бриль Д. В. БОР: зарубіжний опыт / Д. В. Бриль // Бюджет. – 2010. – № 5. – С. 46–49;
103. Робинсон М. Бюджетирование, ориентированное на результат : пособие / М. Робинсон // Clear Regional centers for Learning on Evolution and Results, 2011. – 234 с.
104. Дегтяр Я. Зарубіжний досвід використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі України / Я. Дегтяр // Visegrad Journal on Human Rights. – 2016. – № 2/2. – С. 51–56.
105. Федчук С. І. Правове регулювання програмно-цільового методу у бюджетному процесі: досягнення та перспективи / С. І. Федчук // Фінансове право. – 2012. – № 1 (19). – С. 31–34.
106. Каленюк І. С. Економіка освіти : навч. посіб. / І. С. Каленюк. – Київ : Знання, 2005. – 315 с.
107. Якубовський Р. В. Правове регулювання фінансового забезпечення навчальних закладів України: дис. к.ю.н. :. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право – Київ, 2011. – 211 с.
108. Дем'янишин В. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах / В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – Випуск 2 (11). – С. 34–48.
109. Академічний тлумачний словник української мови (1970–1980) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.sum.in.ua>

110. Буковинський В. С. Шляхи удосконалення планування витрат на освіту / В. С. Буковинський // Фінанси України. – 2004. – № 9. – С. 74–83.

111. Книга керівників навчально-виховних закладів: довідково-методичне видання / Упорядн. Б. М. Терещук, В. В. Скиба. – Харків : ТОРСІГ ПЛЮС. – 2005. – 768 с.

112. Збірник документів Міністерства освіти і науки України з початкової освіти / Упорядник Л. Щербакова; ред колегія А. Заїка. – Київ: Видавництво «Шкільний світ»: Галіцина. – 2005. – 126 с.

113. Законодавча база управління навчальними закладами / С. М. Ніколаєнко, Міністерство освіти і науки України, Національний університет біоресурсів і природокористування України. – Київ : НУБІП України. – 2015. – 225 с.

114. Шкільний бюджет: навч.-метод. посібник для керівників освіти / В. Мархлевський, Ю. Шукевич, Л. Паращенко, О. Ковальчук, Т. Оленич. – Київ: Таксон, 2011. – 156 с.

115. Офіційний сайт Управління освіти та науки м. Кіровоград [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.osvita.edukit.kr.ua](http://www.osvita.edukit.kr.ua)

116. Офіційний сайт Управління освіти та науки м. Мукачево [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.osvitamukachevo.ucoz.ua](http://www.osvitamukachevo.ucoz.ua)

117. Офіційний сайт Управління освіти та науки м. Луцьк [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.osvitam.lutsk.ua](http://www.osvitam.lutsk.ua)

118. Офіційний сайт Управління освіти та науки м. Кам'янське [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.kamaryvo.at.ua](http://www.kamaryvo.at.ua)

119. Офіційний сайт Управління освіти та науки м. Бровари [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.brovary-osvita.gou.ua](http://www.brovary-osvita.gou.ua)

120. Офіційний сайт Управління освіти та науки м. Суми [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.osvita-sumy.in.ua](http://www.osvita-sumy.in.ua)

121. Офіційний сайт Управління освіти та науки м. Трускавець [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.osvita-truskavets.gpu.ua](http://www.osvita-truskavets.gpu.ua)

122. Офіційний сайт Управління освіти та науки м. Біла Церква [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.osvita-bmr.ucoz.org](http://www.osvita-bmr.ucoz.org)
123. Офіційний сайт Управління освіти та науки м. Ужгород [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://osvita-uzhgorod.gou.ua>
124. Офіційний сайт Управління освіти та науки м. Ірпінь [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.osvita.irpin.com](http://www.osvita.irpin.com)
125. Офіційний сайт Департаменту освіти і науки Дніпровської ОДА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://department.osvita-dnepr.com/>
126. Офіційний сайт Департаменту освіти і науки Львівської ОДА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://loda.gov.ua/departament-osvity-i-nauky>
127. Офіційний сайт Департаменту освіти і науки Харківської ОДА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kharkivosvita.net.ua>
128. Офіційний сайт Департаменту освіти і науки Запоріжської ОДА: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://osvita.zoda.gov.ua/>
129. Офіційний сайт Департаменту освіти і науки Вінницької ОДА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vin-osvita.gou.ua>
130. Офіційний сайт Департаменту освіти і науки Черкаської ОДА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://guon.at.ua>
131. Офіційний сайт Департаменту освіти і науки Київської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www. Kyiv-oblosvita.gov.ua](http://www.Kyiv-oblosvita.gov.ua)
132. Офіційний сайт Управління освіти і науки Голосіївського району м. Києва [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.golosiivrno.gou.ua](http://www.golosiivrno.gou.ua)
133. Офіційний сайт Управління освіти Деснянського району м. Києва [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.ruodesn.kiev.ua](http://www.ruodesn.kiev.ua)
134. Офіційний сайт Управління освіти Святошинського району м. Києва [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.http://www.svyatoshinruo.kiev.ua](http://www.svyatoshinruo.kiev.ua)
135. Офіційний сайт Управління освіти Дніпровського району м. Києва [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.uosvitydnr.gov.ua/](http://www.uosvitydnr.gov.ua/)



136. Офіційний сайт Управління освіти Дарницького району м. Києва [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www. druo.inet.ua](http://www.druo.inet.ua)

137. Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.mon.gov.ua](http://www.mon.gov.ua)

138. Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2000 №1932 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1932-2000-%D0%BF/page>

139. Колегія Рахункової палати України: «Вирівнювання» не стимулює органи місцевого самоврядування до наповнення бюджету [Електронний ресурс] – Режим доступу. [http://www.acrada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable\\_article/38888;jsessionid=AD28F246F12DEEDA375D5954C9AFB7CA](http://www.acrada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/38888;jsessionid=AD28F246F12DEEDA375D5954C9AFB7CA)

140. Про затвердження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами: постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 №1195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1195-2001-%D0%BF/page>

141. Деякі питання розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів: постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 №1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF/page>

142. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.2015 №35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/35-2015-%D0%BF/paran9#n9>

143. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України Верховна Рада України: Закон України від 28.12.2014

№76-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/76-19/ed20150101/paran75#n75>

144. Про внесення змін до деяких законів України щодо безоплатного забезпечення підручниками учнів загальноосвітніх навчальних закладів: Закон України від 26.01.2016 №940-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/940-19/paran9#n9>

145. Деякі питання надання освітньої субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам // Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 №6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>

146. Величко А. В. Питання бюджетного фінансування закладів освіти / А. В. Величко, І. В. Калько // Освіта Донбасу. – 2002. – №5. – С. 75–84.

147. Красняков Є. Державна політика в галузі освіти та її фінансове забезпечення/ Є. Красняков // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 4. – С. 283–290 [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2009\\_4\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_4_37)

148. Малишко В. В. Теоретичне обґрунтування фінансової політики держави в галузі загальної середньої освіти [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/)

149. Хмелевська О. М. Сучасні тенденції фінансування системи освіти в Україні/ О. М. Хмелевська // Вісник Хмельницького національного університету – 2013 – № 6. – Т. 1. – С. 126–131.

150. Основні показники діяльності ВНЗ України на початок 2014/2015 навчального року [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

151. Про виконання законодавства щодо розвитку загальної системи освіти в Україні. – Київ: Парламентське видавництво, 2003. – 164 с.

152. Офіційний сайт Департаменту освіти і науки, молоді та спорту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної

адміністрації) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://don.kievcity.gov.ua/files/2016/2/19/POto4ne\\_utrymanny\\_2015.pdf](http://don.kievcity.gov.ua/files/2016/2/19/POto4ne_utrymanny_2015.pdf)

153. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 №79-VIII// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 12, ст.76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>

154. Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету: постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 №65 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 22. – Ст. 683.

155. Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти: постанова Кабінету Міністрів України від 23.04 2014 №117 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 34. – Ст. 916.

156. Про Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів: постанова Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 №1132 // Офіційний вісник України. – № 96. – Ст. 3399.

157. Беновська Л. Я. Проблеми бюджетного забезпечення освіти в контексті децентралізації управління /Л. Я. Беновська // Регіональна економіка. – №1. – 2016. – С. 121–129

158. Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Шкільний автобус»: постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2003 №31 (в редакції 8 лютого 2012 року) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/31-2003-%D0%BF>

159. Підсумки виїзного засідання бюджетного комітету Верховної Ради у Херсоні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khersonline.net/novosti/politika/58361-pdsumki-viyiznogo-zasdannya-byudzhethnogo-komtetu-verhovnoyi-radi-u-herson.html>

160. Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів: наказ Міністерства фінансів України від 06.06.2012 №687 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12/paran13#n13>

161. Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери: Кабінет Міністрів України від 30 серпня 2002 року №1298 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF/paran79#n79>

162. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 №836: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/Laws/show/z1103-14>

163. Управління шкільним бюджетом / В. Громовий, О. Ковальчук, Т. Оленич, Ю. Шукевич; за заг. ред. С. Калашнікової. – Київ: ДП «НВЦ «Пріоритети». – 2012. – 243 с.

164. Нормативно-правове забезпечення бюджетного фінансування освіти і науки в Україні та кроки для підвищення їх ефективності. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article:jsessionid=EE3>

165. Розвиток Української системи освіти (дошкільна, позашкільна, загальна середня освіта) за часи незалежності (1991–2011 рр.) // Інформаційно-аналітичні матеріали до початку нового 2011/2012 н. р. Секретаріат Комітету ВРУ з питань науки та освіти [Електронний ресурс] – Режим доступу: [kno.rada.ua/komosviti/control/uk/publish/article^frt\\_id=50877](http://kno.rada.ua/komosviti/control/uk/publish/article^frt_id=50877))

166. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 28.01.2002 №57 (із змінами від 04.12.2015 № 118) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02>

167. Про бюджетну класифікацію: наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 №11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://zakon.golovbukh.ua/regulations/1521/8199/8200/461616/>

168. Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: постанова Кабінету Міністрів України

від 28.02.2002 №228 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-2002>

169. Александрова Г. М. Проблеми фінансування освіти на місцевому рівні / Г. М. Александрова // Бізнес та інтелектуальний капітал. Інтелект XXI. – № 3. – 2015. – С. 56–69.

170. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 71 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF>

171. Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.tnpu.edu.ua/EKTS/proekt\\_konserc.pdf](http://www.tnpu.edu.ua/EKTS/proekt_konserc.pdf)

172. Чеховська І. В. Державна сімейна політика в Україні: теорія та практика реалізації: монографія / Ірина Василівна Чеховська. – Кам'янець-Подільській: ТОВ «Друкарня Рута», 2013. – 736 с.

173. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності: постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 №796 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-%D0%BF> (Редакція від 05.06.2015)

174. Про забезпечення цільового використання коштів бюджетними установами (закладами) соціально-культурної сфери: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2009 року №1007-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd)

175. Про гранти Президента України для обдарованої молоді: Указ Президента України від 02.08.2000 №945/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/945/2000>

176. Порядок надання платних освітніх послуг державними та комунальними навчальними закладами та порядок надання інших платних послуг

державними та комунальними навчальними закладами : наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України від 23.07.2010 №736/902/758. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1196-10>

177. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 25. – Ст.252.

178. Вифлеемский А. Б. Экономика образования: пособие / А. Б. Вифлеемский. – Москва : Народное образование, 2003. – Кн. 2. – 377 с.

179. Ярош А. О. Нормативно-правові засади фінансування закладів освіти в Україні / А. О. Ярош // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – Випуск 27. – Т 2. – С.200–206.

180. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

181. Про затвердження Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування: постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2000 № 1222 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1222-2000-%D0%BF>

182. Якубовський Р. В. До питання про благодійні внески як альтернативне джерело фінансування навчальних закладів України / Р. В. Якубовський // Формування правової держави в Україні : проблеми і перспективи. Збірник тез доповідей на науковій конференції. – Тернопіль, 2012. – С. 251–252.

183. Деревянко Б. В. Адміністративно-правове регулювання надання послуг у сфері освіти : монографія / Б. В. Деревянко ; МВС України, Донецький юридичний інститут. – Донецьк, 2012. – 527 с.

184. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10.04.2014 № 1197-VII. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>

185. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 №922-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

186. Офіційна сторінка системи ProZorro (публічні закупівлі) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://prozorro.gov.ua/ua/pro-reformu/>

187. План рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ: наказ Міністерства фінансів України від 26.06.2013 №611 з останніми змінами, внесеними наказом Міністерства фінансів України від 23.07.2015 №664 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://buhbudget.com.ua/ua/news/2015/10/29/3543>

188. Питання використання бюджетних коштів для придбання продуктів харчування: постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2010 №263 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/263-2010-%D0%BF>

189. Семенко Б. М. Ефективне використання власних надходжень від діяльності підсобних господарств, утворених у закладах освіти / Б. М. Семенко // Право і суспільство. – № 2. – 2016. – С. 173–179

190. Дарманський М. М. Соціально-педагогічні основи управління освітою в регіоні / М. М. Дарманський – Хмельницький : Поділля, 1997. – 260 с.

191. Василик О. Д. Державні фінанси України: навчальний посібник / О. Д. Василик – Київ : Вища школа, 2000. – 383 с.

192. Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу: наказ Міністерства освіти і науки України від 05.02.2001 №46 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0146-01>

193. Про загальноосвітній навчальний заклад: постанови Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 №778 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [zakon3.rada.gov.ua/Laws/show/778-2010-%D0%BF/](http://zakon3.rada.gov.ua/Laws/show/778-2010-%D0%BF/)

194. Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи: аналітична доповідь / За заг. ред. Л.П. Паращенко. – К.: «2 UP», 2013.– 64 с.
195. Паращенко Л. І. Державне регулювання запровадження автономії загальноосвітніх навчальних закладів / Л. І. Паращенко // Вісник Національної академії державного управління. – 2009. – № 4. – С. 253–260.
196. Тимошенко Ю. В. Виступ на позачерговому відкритому засіданні Уряду з розгляду питань «Про стан та перспективи розвитку загальної середньої освіти» 5 жовтня 2009 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article&art\\_id=243097709](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article&art_id=243097709)
197. Богун О. Українці щороку збирають на школи майже 4 млрд. грн. / О. Богун // Деловая столица. – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/school/49412/>
198. Про затвердження Примірного положення про відділ (управління) освіти виконавчого комітету міської ради: наказ Міністерства освіти і науки України від 01.04.2003 №192 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/MUS1398.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MUS1398.html)
199. Положення про управління освіти Дарницького району м. Києва МДА від 16.05.2014 №289 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://druo.inet.ua/index.php/pro-upravlinnya/42-polozhennya-pro-upravlinnya-osviti/578-polozhennya-pro-upravlinnya-osviti>
200. Положення про управління освіти Чернівецької міської ради від 28.07.2011 №234 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [chernivtsy.eu/portal/f/mr/ses2011010-234-d7.doc](http://chernivtsy.eu/portal/f/mr/ses2011010-234-d7.doc)
201. Про першочергові заходи щодо забезпечення розширення автономії загальноосвітніх навчальних закладів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 №1564-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1564-2009-%D1%80>
202. Про затвердження Типових штатних нормативів загальноосвітніх навчальних закладів: наказ Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010



№1205 [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1308-10>

203. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 №2411-VI: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.zalvon.rada.gov.ua>.

204. Величко А. В. Бюджетный механизм инвестирования социальной инфраструктуры / А. В. Величко – 1998. – 252 с.

205. Деревянко Б. В. Правове регулювання господарської діяльності навчальних закладів: дис. ... д.ю.н.: 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право / Б. В. Деревянко – Донецьк, 2014. – 504 с.

206. Background report. Meeting of OECD education ministers higher education: quality, equity and efficiency. – 27–28 June 2006. Athens.

207. Витрати на освіту. [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://www.rb.com.ua/ukr/marketing/tendency/8324>

208. Каленюк І. С. Сучасні тенденції трансформації освіти у глобальному середовищі / І. С. Каленюк, О. В. Куклін // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Socek/2009/st\\_08.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Socek/2009/st_08.pdf)

209. Вигран О. Ф. Знайомтеся: Сполучені Штати Америки / О. Ф. Вигран, О. М. Константинова. – Київ : Форум, 2002. – С. 137–153.

210. Бойченко М. А. Реформування управління загальною середньою освітою: досвід США: монографія / М. А. Бойченко. – Суми : Видавництво СумДПУ ім. А. С. Макаренка, 2009. – 180 с.

211. Старша школа зарубіжжя: організація та зміст освіти / за ред. О. І. Локшина – Київ : СПД А. М. Богданова, 2006. – 232 с.

212. Джонстоун Д. Б. Система вищого образования в США: структура, руководство, финансирование. Структура высшего образования в Соединенных Штатах / Д. Б. Джонстоун // Университетский менеджмент за рубежом. – 2003. – № 5–6 (28). – С. 92–102.

213. The Federal Role in Education: 1999–2000 Policy Debate Topic // Congressional Digest. – August–September 1999. – Vol. 78, Issue 8–9. – P. 193.

214. Правовая система США. 3-й выпуск. – Москва: «Новая юстиция», 2006. – 1216 с.
215. National Curriculum. Task of Group on Assessment and Testing: A Report. – London, 1988. – 8 p.
216. Ryan C. & Astle J. Academies and future of state education. – London: Trades Union Congress, 2008. – 60 p.
217. Сбруєва А. А. Тенденції реформування середньої освіти розвинених англomовних країн у контексті глобалізації (90-ті pp. XX – поч. XXI ст.): монографія / А. А. Сбруєва – Суми: ВАТ «Сумська обласна друкарня». Видавництво «Козацький вал», 2004. – 500 с.
218. Полупан А. П. English-speaking countries: A cultural reader / А. П. Полупан, В. Л. Полупан, В. В. Махова. – Харків : Країна мрій, 2008. – С.153–154.
219. Whitty G. Twenty years of progress? English education policy 1988 to present//Educational Management & Leadership. – 2008. –№36(2). – P. 165–184.
220. Башнянин Г. І., Свінцов О. М., Панчишин Т. В. Структура та особливості освітніх систем розвинутих країн / Г. І. Башнянин, О. М. Свінцов, Т. В. Панчишин // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2013. – Вип. 35. - С.277-283.
221. Паращенко Л. Державне регулювання запровадження автономії загальноосвітніх навчальних закладів / Л. Паращенко // Вісник Національної академії державного управління. – [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-4-33.pdf>
222. Реморенко И. Переходим на нормативное финансирование / И. Реморенко // Управление школой. – 2003. – №6. – С. 3–7.
223. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента від 17.04.2002 № 347/2002 [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>

224. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>

225. Концепція «Нової української школи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua /202016/08/17/mon.pdf>

## Додаток А

Проект структури *Розділу VIII «Порядок фінансування та матеріально-технічне забезпечення загальної середньої освіти»*

Закону України «Про загальну середню освіту»

**8.1. «Загальні положення фінансування загальної середньої освіти».**

***Стаття 43. Принципи фінансування загальної середньої освіти***

***Загальноправові:***

- законності (здійснення фінансування закладів середньої освіти на основі чинних нормативно-правових актів);
- справедливості (неупередженості (безсторонності), що полягає у послідовності процесу застосування правових приписів, заборони свавілля з боку посадових осіб державних органів, добросовісності реалізації повноважень та виконання обов'язків у сфері фінансування ЗСО);
- рівності (рівності можливостей, надання умов належної конкуренції між ЗНЗ різної форми власності);
- правової визначеності (передбачуваності, створення основ щодо планування своїх дій із впевненістю про знання їх юридичних наслідків, у т.ч. щодо відповідності правових актів вимогам прийняття та опублікування, юридичної техніки, тобто їх точність, чіткість і несуперечливість);
- ефективності прийняття рішень органами управління загальною середньою освітою у процесі фінансової діяльності (спрямування рішень на досягнення відповідної мети, які є найбільш доцільними, тобто гарантують отримання максимально очікуваного результату);
- самостійності прийняття рішень (кадрового, фінансового організаційного та методичного забезпечення закладу ЗСО);
- гласності та прозорості (відкритості діяльності із забезпечення фінансовими ресурсами ЗСО);
- процедурності (додержання процедурних правил, спрямованих на забезпечення очікуваного результату, незалежно від інших обставин);
- соціальної спрямованості (задоволення суспільного інтересу, що виражається у суспільній корисності та необхідності у чомусь для всіх членів суспільства без винятку або окремої адміністративно-територіальної одиниці.

***Спеціальні:***

- фінансової обґрунтованості прийнятих рішень (на основі макроекономічних та фінансових показників попередніх періодів з урахуванням економічної ситуації в державі, що сприятиме послідовності у нормотворчості та усталеній практиці реалізації фінансово-правових норм);

- економії (з мінімальними фінансовими затратами досягати максимально очікуваного результату, збалансовуючи публічні та приватні інтереси);
- плановості (бюджетне фінансування ЗСО здійснюється відповідно до стадій бюджетного процесу, а процес розроблення проектів бюджетів – виключно на основі попередньо затверджених фінансових планів);
- субсидіарності (максимальне наближення надання публічних послуг до конкретного споживача);
- автономності (децентралізації управління фінансовими ресурсами та багатоджерельності фінансування ЗСО);
- персональної відповідальності суб'єктів фінансових правовідносин у сфері фінансування ЗСО (чітко визначити суб'єкта правовідносин, який буде мати повноцінну правосуб'єктність для того, щоб мати можливість застосовувати персональну відповідальність за негативний результат у межах повноважень цього суб'єкта);
- публічного фінансового контролю на всіх стадіях фінансування закладів ЗСО (забезпечення доступності до фінансової звітності та будь-якої фінансової інформації закладів ЗСО для громадян, громадських організацій та органів державної влади і місцевого самоврядування з метою проведення фінансового контролю на предмет: доцільності, ефективності, економії цільового використання бюджетних коштів та дотримання фінансової дисципліни).

***Стаття 44. Форми фінансування загальної середньої освіти***

- готівкова (визначення поняття, об'єкти, порядок фінансування, суб'єкти);
- безготівкова; (визначення поняття, об'єкти, порядок фінансування, суб'єкти);

***Стаття 45. Методи фінансування загальної середньої освіти***

- кошторисно-бюджетне (визначення поняття, принципи, відсилання до нормативно-правових актів, що регулюють процес такого фінансування (створити активний перелік з гіперссилкою));
- програмно-цільове фінансування (визначення поняття, принципи, відсилання до нормативно-правових актів, що регулюють процес такого фінансування);

***Стаття 46. Джерела фінансування загальної середньої освіти***

- *бюджетні*: кошти МБ, ДБ ( в залежності від суб'єкта створення НЗ), дотації та субвенції;
- *позабюджетні*: кошти за навчання, перепідготовку кадрів; плата за надання додаткових освітніх послуг; кошти від надання в оренду приміщень; кошти за науково-дослідні роботи; добровільні внески підприємств, установ,

громадян; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень; кредити банків; дивіденди від цінних паперів; валютні надходження; дохід від розміщення на депозитних вкладах вільних позабюджетних коштів; гранти від бюджетів та міжнародних організацій.

***Стаття 47. Фінансово-господарська діяльність загальноосвітніх навчальних закладів***

**1. Фінансово-господарська діяльність здійснюється відповідно до чинного законодавства України.**

**2. Утримання та розвиток матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів фінансуються за рахунок коштів засновників (власників) цих закладів та при необхідності за рахунок коштів державного бюджету в порядку визначеному КМУ.**

***Стаття 48. Педагогічне навантаження***

Розміри та порядок встановлення доплат за інші види педагогічної діяльності визначаються Кабінетом Міністрів України.

## Додаток Б

**Порівняльна таблиця  
Закону України «Про освіту»**

Чинна редакція Закону України «Про освіту»	Авторська редакція Закону України «Про освіту»
<p><b>Стаття 14. Повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі освіти</b> Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування встановлюють:</p> <p>не нижче визначених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування навчальних закладів, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання....».</p>	<p><b>Стаття 14. Повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі освіти</b> Місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, для закладів які ними утворені згідно з <b>Законом України «Про загальну середню освіту»</b> встановлюють:</p> <p>не нижче визначених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування навчальних закладів, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання.....»</p>
<p><b>Стаття 18. Умови створення навчальних закладів</b> 2. Навчальні заклади, засновані на загальнодержавній або комунальній власності, мають статус державного навчального закладу.</p>	<p><b>Стаття 18. Умови створення навчальних закладів</b> 2. Навчальні заклади, засновані на <b>державній</b> або комунальній власності, мають статус <b>публічного навчального закладу</b>.</p>
<p><b>ст. 35 Загальна середня освіта</b> 2. Держава гарантує молоді право на отримання повної загальної середньої освіти і оплачує її здобуття. Повна загальна середня освіта в Україні є обов'язковою і може отримуватися у різних типах навчальних закладів. Держава гарантує безоплатне забезпечення підручниками, посібниками учнів загальноосвітніх навчальних закладів та педагогічних працівників у порядку, встановленому КМУ.</p>	<p><b>ст. 35 Загальна середня освіта</b> 2. Держава гарантує молоді право на отримання повної загальної середньої освіти і оплачує її здобуття. Повна загальна середня освіта в Україні є обов'язковою і може отримуватися у різних типах навчальних закладів. Держава гарантує безоплатне забезпечення підручниками, посібниками учнів загальноосвітніх навчальних закладів та педагогічних працівників, <b>які використовуються в навчальному закладі у відповідності до затвердженої програми за рахунок коштів Державного бюджету</b> у порядку, встановленому КМУ».</p>

<p><b>Стаття 53. Додаткові види соціального і матеріального забезпечення вихованців, учнів, студентів, курсантів, слухачів, стажистів, клінічних ординаторів, аспірантів, докторантів</b></p> <p>2. При загальноосвітніх закладах утворюються фонди загального обов'язкового навчання для надання матеріальної допомоги учням, їх оздоровлення, проведення культурних заходів, інших передбачених законодавством витрат. Фонди загального обов'язкового навчання утворюються за рахунок коштів місцевих бюджетів у розмірі не меншому трьох відсотків витрат на утримання шкіл, а також за рахунок залучення коштів підприємств, установ, організацій, інших джерел.</p>	<p><b>Стаття 53. Додаткові види соціального і матеріального забезпечення вихованців, учнів, студентів, курсантів, слухачів, стажистів, клінічних ординаторів, аспірантів, докторантів</b></p> <p>2. При загальноосвітніх <i>навчальних</i> закладах <i>можуть утворюватися за рішенням органів місцевого самоврядування</i> фонди загального обов'язкового навчання для надання матеріальної допомоги учням, їх оздоровлення, проведення культурних заходів, інших передбачених законодавством витрат. Фонди загального обов'язкового навчання утворюються за рахунок коштів місцевих бюджетів у розмірі не меншому трьох відсотків витрат на утримання шкіл, а також за рахунок залучення коштів підприємств, установ, організацій, інших джерел. <i>Фонд обов'язкового навчання функціонує на підставі положення про такий фонд затвердженого органами місцевого самоврядування в порядку визначеному в законодавстві.</i></p>
<p><b>Стаття 61. Фінансово-господарська діяльність навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти</b></p> <p>1. Фінансування державних навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування.</p> <p>2. Держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому десяти відсотків національного доходу, а також валютні асигнування на основну діяльність</p> <p><i>{Частина третю статті 61 виключено на підставі Закону <a href="#">№ 2856-VI від 23.12.2010</a>}</i></p>	<p><b>Стаття 61. Фінансово-господарська діяльність навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти</b></p> <p>1. Фінансування <b>публічних</b> навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів <b>(в тому числі дотацій, субвенцій)</b>, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також за рахунок позабюджетних надходжень.</p> <p>2. Держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому <b>восьми</b> відсотків <b>валовий внутрішній продукт</b>, а також валютні асигнування на основну діяльність</p> <p><i>{Частина третю статті 61 виключено на підставі Закону <a href="#">№ 2856-VI від 23.12.2010</a>}</i></p>



<p>4. Додатковими джерелами фінансування є:</p> <p>кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів;</p> <p>плата за надання додаткових освітніх послуг;</p> <p>кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані навчальним закладом на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян;</p> <p>доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання;</p> <p>дотації з місцевих бюджетів;</p> <p>дивіденди від цінних паперів;</p> <p>валютні надходження;</p> <p>добровільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій, окремих громадян;</p> <p>інші кошти.</p>	<p><b>4. Позабюджетні надходження бюджетних установ :</b></p> <p>є кошти отримані за надання платних послуг згідно з встановленим <i>Переліком</i> та у <i>Порядку</i> закріпленому у <i>Постанові Кабінету Міністрів України, в тому числі:</i></p> <p>кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів;</p> <p>плата за надання додаткових освітніх послуг;</p> <p>кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані навчальним закладом на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян;</p> <p>доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання;</p> <p><b>виключити пасивні доходи</b> (дивіденди від цінних паперів; <b>дивіденди від депозитних вкладень</b>);</p> <p>валютні надходження;</p> <p>добровільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій, окремих громадян;</p> <p><b>гранти (в тому числі валютні);</b></p> <p><b>інвестиції;</b></p> <p>інші кошти.</p>
<p><b>Стаття 63. Матеріально-технічна база навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти</b></p> <p>3. Навчальні заклади самостійно розпоряджаються прибутками від господарської та іншої передбаченої їх статутами діяльності.</p>	<p><b>Стаття 63. Матеріально-технічна база навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти</b></p> <p><i>абз 1 ч.3 «навчальні заклади приватної форми власності самостійно розпоряджаються прибутками від господарської та іншої передбаченої їх статутами діяльності»;</i></p> <p><i>абз 2 ч.3 ст. 63 «навчальні заклади державної (комунальної) форми власності розпоряджаються прибутками від господарської та іншої передбаченої їх статутами діяльності згідно порядку визначеному у бюджетному законодавстві»</i></p>

<p>6. Потреби державних навчальних закладів та установ, організацій системи освіти для розвитку їх матеріально-технічної бази задовольняються державою першочергово відповідно до затверджених КМУ нормативів</p>	<p>6. Потреби державних <i>та комунальних</i> навчальних закладів та установ, організацій системи освіти для розвитку їх матеріально-технічної бази задовольняються державою першочергово відповідно до затверджених КМУ нормативів</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## Додаток В

**Порівняльна таблиця  
Закону України «Про загальну середню освіту»**

<b>Чинна редакція Закону України «Про загальну середню освіту»</b>	<b>Авторська редакція Закону України «Про загальну середню освіту»</b>
<p><b>Стаття 43. Фінансово-господарська діяльність загальноосвітніх навчальних закладів</b></p> <p>1. Фінансово-господарська діяльність загальноосвітніх навчальних закладів здійснюється відповідно до цього Закону, законів України "Про освіту", "Про місцеве самоврядування в Україні", Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів.</p> <p>2. Утримання та розвиток матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів фінансуються за рахунок коштів засновників (власників) цих закладів</p>	<p><b>Стаття 43. Фінансово-господарська діяльність загальноосвітніх навчальних закладів</b></p> <p><b>1.Фінансово-господарська діяльність здійснюється відповідно до чинного законодавства України»</b></p> <p>2. Утримання та розвиток матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів фінансуються за рахунок коштів засновників (власників) цих закладів <b>та при необхідності за рахунок коштів державного бюджету в порядку визначеному КМУ.</b></p>



## НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

01008, Україна, м. Київ, вул. М.Грушевського, 5 (044) 255-31-55

Вих. № **035-01** від **27 СІЧ 2017**

### Довідка щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження Ярош Анни Олександрівни на тему: «Правове регулювання фінансування загальної середньої освіти в Україні»

Мною розглянуто результати дисертаційного дослідження Ярош Анни Олександрівни на тему: “Правове регулювання фінансування загальної середньої освіти в Україні” на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Погоджуючись із метою та проблематикою дисертаційного дослідження щодо існуючого стану правового регулювання фінансування загальної середньої освіти, необхідності уніфікації понятійного апарату, розмежування функцій органів управління освітою на всіх рівнях, а також вдосконалення правового механізму фінансування загальноосвітніх навчальних закладів, в тому числі шляхом диверсифікації джерел такого фінансування, вважаю, що вищезазначені матеріали можуть бути використані під час підготовки законопроектів щодо фінансування загальної середньої освіти.

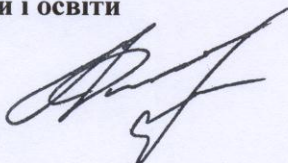
Заслужують на увагу висвітлені в дослідженні питання щодо розподілу функцій між органами управління освітою, який має ґрунтуватись на принципах забезпечення автономії навчальних закладів, перенесення оперативно-організаційного рівня управління навчальними закладами загальної середньої освіти безпосередньо до таких навчальних закладів, субсидіарності, ефективності, доцільності, законності, публічності та персональної відповідальності; пропозиції про повернення розміру державного фінансового забезпечення освіти на рівень 8 % від ВВП; визначення поняття “достатній обсяг фінансування” та критеріїв для обсягу фінансування з боку держави, врахування ваучерного підходу до визначення диференціації розмірів фінансування закладів освіти

Також, враховуючи появу нової форми організації управління загальною середньою освітою у формі освітнього округу, вважаються за доцільні викладені у дослідженні пропозиції щодо надання освітньому округу статусу суб'єкта бюджетних правовідносин, надання у зв'язку з цим йому необхідної правосуб'єктності та внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України з метою виділення коштів на його матеріальне забезпечення.



Матеріали дисертаційного дослідження Ярош А.О. мають практичне значення та будуть використані під час законопроектної роботи Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, в тому числі при підготовці проекту закону України “Про освіту”, а також внесення змін до закону України “Про загальну середню освіту” та інших законів, якими регулюються суспільні відносини, пов’язані з фінансуванням загальної середньої освіти.

**Перший заступник  
Голови Комітету з питань науки і освіти  
народний депутат України**



**О.В. СПИВАКОВСЬКИЙ**

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

В.о. директора Ірпінського  
державного коледжу  
економіки та права



О.А. Пілевич

2017 р.

**АКТ**

**впровадження результатів дисертаційного дослідження Ярош  
Анни Олександрівни за темою «Правове регулювання фінансування  
загальної середньої освіти в Україні» на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук в навчальний процес Ірпінського державного  
коледжу економіки та права**

м. Ірпінь

2017 р.

**Комісія у складі:** заступника директора з навчальної роботи О.О. Пустової, завідувача відділенням «Правознавство» М.В. Слюсаренко, завідувача навчально-методичним кабінетом Т.В. Чорної, голови циклової комісії юридичних дисциплін О.В. Тарасенко розглянула результати використання дисертаційного дослідження Ярош Анни Олександрівни за темою «Правове регулювання фінансування загальної середньої освіти в Україні» в навчальному процесі. В процесі розгляду наданих матеріалів комісія констатувала, що окремі положення вказаного дисертаційного дослідження були використані відповідно до навчально-методичних програм підготовки молодших спеціалістів Ірпінського державного коледжу економіки та права.

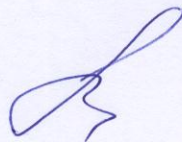
**Висновок:** комісія вважає, що результати проведеного дисертаційного дослідження Ярош Анни Олександрівни за темою «Правове регулювання фінансування загальної середньої освіти в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук є науково обґрунтованими, служать



теоретичною основою для вдосконалення правового регулювання фінансування освіти в Україні, зокрема загальної середньої та можуть бути використані при викладанні дисципліни «Фінансове право».

**Члени комісії:**

**заступник директора  
з навчальної роботи**



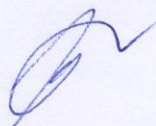
**О.О. Пустова**

**завідувач  
відділення «Правознавство»**



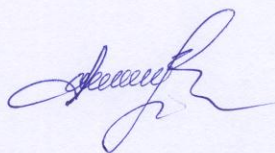
**М.В. Слюсаренко**

**завідувач  
навчально-методичним кабінетом**



**Т.В. Чорна**

**голова циклової комісії  
юридичних дисциплін**



**О.В. Тарасенко**