

УДК 316.336.2.

ББК 93.65

Струк Н.С., Курець В.С.

ШКІЛЬНІ ОСВІТНІ ОКРУГИ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ ШКІЛ УКРАЇНИ

Львівський національний університет
імені Івана Франка,
Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України,
кафедра обліку і аудиту,
79008, м. Львів, просп. Свободи, 18

Анотація. У статті розглядається актуальне питання в освітянській сфері – створення шкільних освітніх округів задля вирішення проблеми малокомплектності загальноосвітніх шкіл України. Авторами опрацьовано значну кількість фахової літератури.

Ключові слова: бюджет, видатки, загальноосвітні школи, шкільні освітні округи.

Annotation. This paper reviews the relevant issues in the educational – the creation of school districts in addressing educational problems malokomplektnosti secondary schools in Ukraine. The authors worked out a number of professional literatures.

Key words: budget, expenditures, general schools, school educational districts.

Вступ. Актуальними на сьогоднішній день в освітянській сфері постають питання реформування не тільки змістовної сторони навчання, форм і методів педагогічного процесу, а й економічної діяльності загальноосвітніх шкіл, що має велике значення в період трансформаційних процесів в Україні. На цей процес впливають зміни, що відбуваються в системі освіти й поза її межами.

Характерною ознакою загальноосвітніх шкіл сільської місцевості є їх малокомплектність і, відповідно зі збільшенням малокомплектності, постала проблема створення шкільних освітніх округів. Ґрунтовні дослідження в цій сфері здійснюють багато вітчизняних учених, зокрема, О. Коловіцкова, Ю. Луковенко, В. Нікітін, І. Осадчий, Н. Слухай, С. Слухай, В. Якушик та інші. Вони виділяють три групи проблем, які існують у малокомплектній сільській школі, у т. ч.:

- віддаленість більшості сільських закладів шкільної освіти від районних центрів;
- матеріальне становище малокомплектних закладів освіти. У цих закладах важко створити сучасну матеріально-технічну базу навчального процесу;
- значна кількість учителів у малокомплектних закладах шкільної освіти через відсутність паралельних класів не має повного навантаження за своєю спеціальністю та вимушена викладати інші предмети без відповідної освіти.

Проте, незважаючи на наукову та практичну цінність опублікованих праць, ситуація у сфері освіти суттєво не покращилася, що потребує подальших досліджень.

Постановка завдання. Шкільні освітні округи як новий підхід до управління і розвитку шкільної освіти на місцевому рівні – ключова проблема майбутнього, тому метою статті є обґрунтування й визначення актуальних проблем малокомплектних закладів шкільної освіти та створення освітніх округів в Україні. Для досягнення мети поставлені такі завдання:

- проаналізувати переваги шкільних освітніх округів і представити напрями створення освітніх округів на місцевому рівні;
- надати пропозиції щодо вирішення проблем у фінансово-господарській діяльності малокомплектних закладів шкільної освіти.

Результати. Унаслідок демографічних змін, що відбулися в Україні, кожна четверта сільська школа, у порівнянні з проектною потужністю, заповнена учнями менше ніж наполовину. У значній кількості сільських шкіл слабким є матеріальне забезпечен-

ня навчально-виховного процесу, відсутній сучасний інформаційний супровід, немає водопроводу, каналізації, у результаті чого не забезпечуються належний санітарно-гігієнічний режим та гаряче харчування.

Зменшення кількості учнівського контингенту шкіл не зменшує їхніх потреб на утримання приміщень, навпаки, становище ускладнюється, адже побудовані за радянськими технологіями сьогодні напівпорожні приміщення не забезпечують збереження тепла й енергоресурсів, а надлишкові площі, в умовах морального й фізичного зношення, створюють додаткові проблеми щодо їх експлуатації, обтяжують місцеві бюджети та проблеми збереження здоров'я школярів. Нинішня ситуація особливо складна, бо освіта потребує одночасного оновлення всіх навчальних ресурсів, проте через необхідність утримувати надлишкову мережу навчальних закладів коштів для цього не вистачає. Звісно, що діти мають можливість ходити до школи, але здобуття якісної освіти практично унеможлиблюється через відсутність відповідного навчального обладнання, професійних учителів та конкуренції між ними. Відтак маємо масову школу, що відповідає потребам аграрно-промислового, але не сучасного інформаційно-технологічного суспільства [5].

Сільська школа завжди виокремлювалася поліфункціональністю: забезпечуючи конституційне право громадян на освіту, вона разом з тим виступала духовним і культурним чинником у житті громадян.

Соціально-економічні реформи, які відбуваються в сільському господарстві, зумовлюють появу проблем, що суттєво впливають на стан і розвиток сільської освіти. Найвагомішими з них є:

- недостатня наявність бюджетних ресурсів для утримання все менш ефективної мережі та підтримки належного рівня якості освітніх послуг. За таких умов бракує не лише бюджетних коштів, а й спроможності управляти наявними ресурсами освіти на місцевому рівні;
- застаріла матеріально-технічна база закладів шкільної освіти;
- погане оснащення сільських шкіл сучасними комп'ютерами з відповідним програмним забезпеченням або його повна відсутність;
- погіршення демографічної ситуації та скорочення чисельності учнів, що призводить до низької наповнюваності класів, які разом із великою кількістю вчителів і високими видатками на утримання стають додатковим тягарем для місцевого бюджету;
- вплив кваліфікованих педагогічних кадрів із закладів освіти;
- пасивна позиція батьків у діяльності школи, відокремленість закладів освіти від місцевої територіальної громади та потенційних соціальних партнерів;
- існуюча система підвищення кваліфікації сільських учителів часто не задовольняє їхні потреби.

Аналіз перелічених проблем дає підстави стверджувати, що ключем до вирішення завдань системи освіти сільського району є подолання розриву між реальними освітніми результатами сільських школярів та їх сподіваннями й потребами в одержанні якісних освітніх послуг.

Стратегічний документ розвитку вітчизняної освіти – Національна доктрина розвитку освіти (затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 року № 347/2002) визначає, що сьогодні стан фінансування освіти є критичним, потребує особливої підтримки освіта в сільській місцевості, постала необхідність докорінної зміни й оновлення матеріальної бази, комп'ютеризації навчальних закладів, упровадження інформаційних технологій, забезпечення сучасних підходів до підтримки й підвищення кваліфікації педагогічних кадрів тощо. Доктрина передбачає реалізацію важливого завдання визначення фінансування освіти як пріоритетного напрямку державних

видатків, ставить за мету досягнення таких обсягів фінансування освіти, які б задовольняли потреби суспільства й особистості в якісній освіті [3].

Фінансування видатків на утримання закладів шкільної освіти здійснюється відповідно до формульного розрахунку на одного учня, тих коштів, які одержують малокомплектні школи, вистачає на покриття захищених статей видатків: “Заробітна плата”, “Нарахування на заробітну плату” й “Оплата комунальних послуг та енергоносіїв”, що становить 85–90 відсотків загального обсягу видатків. Оскільки зі збільшенням малокомплектності закладів шкільної освіти значна частина державних коштів скеровується не для здійснення навчального процесу, а на утримання мережі цих закладів освіти, то доцільним є об’єднувати сільські заклади шкільної освіти в окремі освітні округи.

Наприклад, у Рогатинському районі Івано-Франківської області переважає мережа малокомплектних шкіл, у 2006/2007 навчальному році нараховувалося загальноосвітніх шкіл: I ступеня – 16 (у т. ч. 15 малокомплектних), I–II ступенів – 29 (з них 18 малокомплектні), I–III ступенів – 14 (з них 5 малокомплектні), у 2007/2008 навчальному році: I ступеня – 14, які є малокомплектні, дві школи ліквідувалися через відсутність учнів, I–II ступенів – 29 (з них 19 малокомплектні), I–III ступенів – 14 (з них 5 малокомплектні). У 2010/2011 навчальному році: I ступеня – 12, які є малокомплектними, I–II ступенів – 29 (з них 20 малокомплектні), I–III ступенів – 14 (з них 5 малокомплектні) [9].

Для вирішення проблеми малокомплектності шкіл у таких депресивних районах, як Рогатинський, доцільно створити шкільні освітні округи, оскільки дешевше утримувати одну школу-комплекс, ніж декілька малих. Створення округів (кущів шкіл навколо базової школи) дозволить максимально зосередити інфраструктуру шкіл біля сімей, громади, зробити її більш гнучкою, що відповідатиме інтересам учнів.

Метою створення освітніх округів є надання якісних та різноманітних освітніх послуг кожній дитині незалежно від місця її проживання.

В ексклюзивному інтерв’ю LA “Світ освіт” міністр освіти і науки, молоді та спорту Дмитро Табачник заявив, що створення загальноосвітніх округів – це шлях до формування якісної мережі навчальних закладів, оскільки їхня робота спрямована на задоволення освітніх запитів громадян, які проживають на конкретній території [6].

Освітній округ створюється на підставі установчої угоди про спільну діяльність між суб’єктами округу, яка визначає особливості організації навчально-виховного процесу; права й обов’язки учасників навчально-виховного процесу; організацію підвезення учнів і педагогічних працівників до місця навчання та додому.

Відділом (управлінням) освіти на підставі рішення ради округу виділяються одна чи кілька опорних загальноосвітніх шкіл I–III ступенів. Опорний заклад визначається з урахуванням профільного навчання, ефективного менеджменту й кадрового забезпечення, наявного стану матеріально-технічної бази, зручності розташування та відповідного транспортного забезпечення, а також проведення на своїй базі навчальних занять, що відповідають спеціалізації, профільному навчанню; факультативних занять, спецкурсів для учнів шкіл-суб’єктів округу; культурно-просвітницької роботи з батьківською громадськістю [7].

Запровадження шкільних освітніх округів допоможе вирішити проблеми малокомплектних шкіл шляхом організації профільного навчання в сільських школах із малою кількістю учнів й дешевше утримувати одну школу-комплекс, ніж декілька малих. Тобто є великі I–III ступенів і малі I–II ступенів заклади шкільної освіти. У великій школі можна отримати широкий обсяг освітніх послуг, у малій – вузький, але ці послуги будуть менш якісні. У кожному окрузі вибирають одну-дві найпотужніші школи, які стають базовими (опорними). Це означає, що вони зміцнюються висококвалі-

фікованими кадрами, повинні бути добре оснащені новітніми навчальними технологіями, мати комп'ютерні класи, аудіо- та відеоапаратуру, копіювальну техніку тощо.

Здобуваючи освіту за місцем проживання, дитина за особистим розкладом може відвідувати заняття з поглибленого вивчення окремих предметів в опорному навчальному закладі та брати участь в освітніх, спортивних, культурних програмах інших установ, що входять до складу освітнього округу. Формується цілісна освітня система, яка дозволяє розвивати здібності кожної дитини [6].

Адже, коли є шкільний округ з базовою школою, біля якої, наприклад, декілька неповних середніх і початкових навчальних закладів, формується взаємна вимогливість, взаємний контроль і допомога.

Необхідність запровадження освітніх округів як нового підходу до управління та розвитку середньої освіти на місцевому рівні аргументується:

- застарілою матеріально-технічною базою закладів шкільної освіти й скороченням чисельності учнів;
- демографічною ситуацією, іншими чинниками скорочення чисельності учнів, що приводить до вивільнення приміщень, які разом із великою кількістю вчителів і високими податками на утримання, стають додатковим тягарем для місцевого бюджету;
- недостатніми бюджетними ресурсами для утримання мережі та підтримання належного рівня якості освітніх послуг.

Для створення освітнього шкільного округу необхідно вирішити питання оптимізації шкільної мережі. Саме органи місцевої влади разом з громадами прийматимуть спільне рішення. Керуватися в цій ситуації треба, передусім, інтересами дітей, де вони зможуть отримати якіснішу освіту, де створено кращі умови для збереження їхнього здоров'я.

Шкільні освітні округи виправдовують своє існування, оскільки:

- мають свій механізм оперативної розбудови власної структури відповідно до освітніх вимог регіону;
- надають широкий спектр освітніх послуг високої якості;
- дають можливість кожній молодій людині реалізувати свої можливості у сфері освіти [2].

Наприклад, система шкільних округів у США є базовою ланкою в структурі освіти кожного штату, діє ефективно та не виникає потреби в її заміні. Шкільний район чи округ не збігається з межами адміністративного, який може включати кілька шкільних округів або ж навпаки. Створення шкільних округів підпорядковане суто освітнім потребам населення. Округом керує шкільна рада, яку обирають таємним голосуванням. Шкільна рада наділена значними повноваженнями в розподілі бюджетних коштів на освіту. Отже, територіальна громада, делегуючи повноваження шкільній раді, через обраних уповноважених представників здійснює ефективний контроль за діяльністю школи, які протягом 5 років вирішують усі питання, пов'язані з освітою в їхньому регіоні – починаючи від освітньої політики й завершуючи фінансуванням.

Важливу роль у фінансуванні освіти в США відіграє відсоток від місцевих податків на майно, який сплачують жителі шкільних округів. Місцеві уряди, через податки на майно, які ґрунтуються на періодичній оцінці об'єктів власності, акумулюють освітні фонди. Ці надходження є доволі вагомою і стабільною формою оподаткування. Однак окремі шкільні округи можуть відрізнятися за обсягами їх оподаткованої власності, а також ставками податку. Батьки знають, на оплату чого спрямовуються їхні податки, тому часто, будуючи нові школи й здійснюючи важливі освітні програми, добровільно збільшують відрахування. Використовуючи ці податки, американські школи в сільській місцевості мають набагато кращу матеріальну базу, ніж міські.

Більшість штатів використовує схему вирівнювання можливостей місцевих шкільних округів в їх здатності фінансувати освіту. Штати, як правило, асигнують певну суму, згідно із чисельністю учнів (в еквіваленті повного часу), усім школам. Для компетенції відмінностей для округів, у яких невеликі ресурси, штати забезпечують додаткове фінансування, яке може надаватися за категоріальними програмами. Таким чином, незалежно від рівня добробуту місцевої спільноти шкільним округам гарантується базовий рівень фінансування [1].

В Україні запровадження такого механізму дало б можливість значно розширити освітні послуги в шкільних округах, а прозорість і цільове призначення оподаткування підвищили б зацікавленість громади у вирішенні власним коштом матеріальних потреб школи. Важливо також зі стратегічних міркувань установити найнижчі ставки оподаткування діяльності шкіл усіх типів. Певний імпульс до співпраці дало б визначення пільг на оподаткування прибутку підприємств, які уклали угоди про партнерство зі школами й регулярно надають їм допомогу.

Функціонування освітянських округів в Україні із серпня 2010 року законодавчо унормовано ст. 9 Закону України “Про загальну середню освіту”. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 777 затверджено Положення про освітній округ [8]. Сьогодні мережа освітніх округів є достатньо розгалуженою. В Україні функціонує понад 1,5 тисячі таких об’єднань [6].

Завідувач відділу освіти Ставищевської райдержадміністрації Київської області І.Осадчий запропонував концепцію проектно-модульної організації системи загальної середньої освіти сільського адміністративного району. Основні заходи, які могли б наблизити сільську школу до сучасних суспільних потреб, такі:

- створення сільських шкільних округів та визначення місця кожного конкретного освітнього закладу в них;
- уведення громадсько-державної форми управління навчальними закладами (на всіх рівнях);
- реорганізація системи фінансування освітніх закладів;
- формування національної школи-родини як освітнього закладу в селі [2].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що в сучасних умовах розвитку вітчизняної економіки необхідним є формування шкільних освітніх округів у районах України, у яких переважає мережа малокомплектних закладів шкільної освіти, що допоможе знайти необхідні резерви для підвищення якості освітніх послуг, окрім цього, за рахунок економії витрат і “здешевлення” утримання інфраструктури створюватиметься можливість закупівлі обладнання, залучення нових освітніх технологій для покращення навчально-виховного процесу в закладах шкільної освіти відповідно до вимог ринку праці й стандартів європейської освіти.

Для успішної діяльності шкільних освітніх округів доцільно змінити підходи до фінансового забезпечення загальноосвітніх шкіл, зокрема:

- застосувати два рівні фінансування освіти – державний і місцевий, на правовій основі залучити такі джерела фінансування, як кошти благодійників і батьків;
- виробити цілісну освітню політику окремих сільських регіонів і запровадити громадсько-державну форму управління шкільними закладами.

Перспективою подальших досліджень визначено обґрунтування напрямів розвитку освітніх шкільних округів, економічні, соціальні наслідки від їхнього запровадження.

1. Каленюк І. С. Економіка освіти : підручник / І. С. Каленюк. – К. : Знання України, 2003. – С. 151–152.
2. Костюк Г. Сільська школа: пошук нових шляхів розвитку / Галина Костюк // Директор школи, ліцею, гімназії. – 2002. – № 6. – С. 34–37.

3. Красняков Є. Державне фінансування освіти не має бути залишковим / Євген Красняков // Рідна школа. – 2004. – № 7. – С. 3–5.
4. Курець В. С. Освітні шкільні округи – майже не єдине вирішення проблеми малокомплектних закладів шкільної освіти в регіонах України : матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. [“Інвестиційні проекти епохи глобалізації: вплив на національну економіку та окремий бізнес”], (Дніпропетровськ, 5–6 берез. 2009 р.). – Дніпропетровськ : ПДАБА, 2009. – С. 90–93.
5. Огнев'юк В. Першооснова розвитку / Віктор Огнев'юк // Рідна школа. – 2007. – № 5 (928). – С. 18–21.
6. Березюк Н. Освітні округи сприятимуть розвитку якісної освіти – МОНмолодьспорту [Електронний ресурс] / Наталія Березюк // Інформаційне агентство “Світ освіт”, 2011. – Режим доступу : <http://www.osvita.com/news./18-04-2011/1303117263/> - Кеш.
7. Панкевич А. Освітні округи як один із напрямів реалізації державної політики в галузі середньої освіти / Алла Панкевич // Обрії. – 2008. – № 2 (27). – С. 8–10.
8. Положення про освітній округ: Постанова від 27 серпня 2010 р. № 777, Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main/cgi?nreg=777-2010-%EF>.
9. Фактична мережа навчальних закладів Рогатинського району // Статистичні дані відділу освіти районної державної адміністрації Івано-Франківської області за 2006/2007 н. р., 2007/2008 н. р., 2010/2011 н. р.

Рецензенти:

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

Криховецька З.М. – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів Прикарпатського національного університету ім. В.Стефаника.