

Фінансування шкіл в ОТГ і просування шкільної автономії

(на прикладі
обраних ОТГ)

Київ, 2020 рік



Фінансування шкіл в ОТГ і просування шкільної автономії

Українська школа поки що далека від ідеальної, особливо в сільській місцевості. Частина проблем лежить на поверхні – погані матеріальне забезпечення та стан приміщень, де навчаються школярі, хронічний брак фінансування, низька мотивація вчителів і їхня низька зарплата, постійні прохання адміністрації школи і батьківських комітетів здати кошти батьків для вирішення оперативних проблем навчальних закладів, питання щодо якості харчування, якості навчальних програм, проблеми з довозенням дітей.

Частина проблем більш глибока, відома для порівняно вузького кола людей. Передусім ідеться про проблеми автономності школи в прийнятті управлінських, фінансових і кадрових рішень. Це суттєво ускладнює процес вирішення господарських і фінансових питань.

Надзвичайно важливий аспект – академічна успішність. Чимало українців звикли думати про те, що попри всі негаразди в Україні хороша освіта – і вища, і середня. Проте, як виявилось, це не зовсім так. Про не надто високі академічні успіхи українських школярів свідчать результати міжнародного дослідження PISA, який проводить OECD.

Від 2014 року було прийнято низку законів, які сформували правову основу для просування освітньої реформи загалом і реформи середньої школи зокрема. Реформа децентралізації змінила механізм фінансування шкіл у громадах. Це збільшило мобільність в управлінні закладами освіти і підвищило його ефективність, але цього недостатньо, щоб докорінно змінити якість шкільної освіти в Україні.

Нове законодавство, яке врегулює функціонування шкіл, передбачає можливість впровадження автономії в школах. Саме це може вирішити велику кількість проблем, пов'язаних з якістю послуг, які надають середні школи.

Завдання цього дослідження – обґрунтування необхідності активного впровадження інструменту шкільної автономії в системі середньої освіти України, розкриття особливостей автономії та надання рекомендацій для вдосконалення системи шкільної освіти.

В дослідженні сфокусовано особливу увагу на 19 громадах з 13 областей України, в яких реалізовується проект «Децентралізація приносить прозорість та ефективність в освіті та медицині (ДІЄМО), який виконується міжнародною організацією Глобал Ком'юнітіз (Global Communities). Для аналізу особливостей фінансування шкіл у зазначених громадах були опрацьовані і статистичні дані (рівень фінансування шкіл, наповненість класів, кількість учнів на одного вчителя, тощо) та проведено ряд інтерв'ю з представниками громади.

Цільова аудиторія дослідження – представники органів держуправління, адміністрації шкіл, органів управління освіти, органів місцевого самоуправління, батьки учнів, активісти та інші зацікавлені особи.



Зміст

Вступ	4
1. Актуальні практики фінансування шкіл в ОТГ в Україні	6
1.1 Особливості фінансування середніх шкіл на рівні ОТГ	6
1.2 Проблеми, пов'язані з функціонуванням і фінансуванням середніх шкіл	11
1.3 Проблеми на шляху впровадження шкільної автономії	12
1.3.1 Піклувальні ради як інструмент контролю та підвищення ефективності функціонування середніх шкіл	16
2. Особливості фінансування шкіл в обраних ОТГ	17
3. Загальні рекомендації для підвищення ефективності фінансування шкіл, їх фінансової звітності та переходу до шкільної автономії	20
Література	23
Додаток 1. Показники фінансування шкіл в обраних ОТГ	24

Вступ

В Україні триває комплексна реформа децентралізації, яка тісно переплетена з освітньою реформою. У результаті створення ОТГ, які мають прямі відносини з бюджетом, система середньої освіти суттєво змінилася.

Реформа децентралізації передбачає реорганізацію закладів шкільної освіти на місцевому рівні. У рамках процесу децентралізації влади запущено процес формування освітніх округів та опорних навчальних закладів, а також інший механізм фінансування шкіл в ОТГ.

До створення ОТГ управлінням освітою в селах і селищах займалися відділи освіти районних державних адміністрацій (вони були елементами вертикалі державної виконавчої влади). Функції виконавчих органів сільських і селищних рад у сфері освіти були мінімальними.

Згідно з чинним законодавством, на відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування ОТГ автономні та мають усі повноваження у сфері управління освітою. Це збільшило мобільність в управлінні закладами освіти і підвищило його ефективність. Проте серйозним викликом залишається їхня інституційна слабкість.

Органам місцевого самоврядування практично всіх об'єднаних громад разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень довелося взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах.

Утім, для сільської місцевості залишається актуальним питання – що робити з так званими малими (малокомплектними) школами. Проблема низької наповнюваності класів характерна здебільшого для сіл. Вона зумовлена сучасними демографічними тенденціями – впливом населення із сіл і селищ до міст і загальним старінням населення. Відтак вартість освіти в малих школах висока, тимчасом як якість освітніх послуг низька. Чинним законодавством передбачено, що малокомплектні школи мають можливість стати філією опорної школи і зазвичай виконують функції початкової школи.

Більшість проблем, пов'язаних з якістю послуг, які надають середні школи, може вирішити впровадження шкільної автономії. Одна з ключових тенденцій, що спостерігається в багатьох країнах, – підвищення автономії шкіл у поєднанні із суспільним запитом щодо зростання рівня підзвітності шкіл. Це пов'язано зі зростанням попиту на більшу ефективність в освітніх системах, а також зі зростанням практик використання результатів оцінювання для прийняття рішень у сфері освітньої політики на основі доказів. Консенсус щодо того, що школи потребують певного рівня автономії принаймні в деяких сферах, приймають практично в усіх європейських країнах. Цей консенсус є результатом трьох десятиліть змін у сфері освіти, які почалися в 1980-х і набули піку в 1990-х роках. Прогресування автономії школи за останні три десятиліття означає, що в багатьох країнах керівники школи відповідають за більшість управлінських рішень, але за участю батьків і громади через шкільні ради.

Дослідження Програми міжнародного оцінювання учнів (PISA), започаткованої Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), засвідчує, що автономність школи впливає на результати навчання. Зокрема дані PISA вказують на те, що вдале поєднання автономності й підзвітності школи позитивно впливає на результати учнів у навчанні¹. Відтак кінцева мета автономізація діяльності закладів освіти – підвищення ефективності надання освітніх послуг, поліпшення їхньої якості.

¹ PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? RESOURCES, POLICIES AND PRACTICES VOLUME IV, OECD, 2010.

Українська середня школа успадкувала більшість рис та елементів з радянської школи. Тому ця сфера донедавна залишалася вкрай зарегульованою, неефективною, централізованою (в сенсі прийняття рішень та у фінансовому сенсі) і непрозорою. Власне такою вона в основній масі залишається і сьогодні, проте останніми роками в Україні триває чергова хвиля освітньої реформи. Реформа насамперед покликана змінити зміст освіти, перейти до формування так званих компетентностей XXI століття. Варто також врахувати, що в Україні триває реформа децентралізації, тісно пов'язана з освітньою реформою, а саме з реформою середньої освіти. Відповідно до реформи децентралізації школи передано в розпорядження об'єднаних територіальних громад (ОТГ), з бюджету яких вони і фінансуються. ОТГ визначає місце, де створить опорну школу, а де філії.

За останні чотири роки прийнято низку законів, які сформували правову основу для просування освітньої реформи загалом і реформи середньої школи зокрема. Нове законодавство, яке врегульовує функціонування шкіл загалом, передбачає можливість впровадження автономії у школах. Проте бракує чітких механізмів реалізації цієї можливості.

Наразі відсутність фінансової автономії зробила школи заручниками розпорядників коштів. У переважній більшості шкіл директор, незважаючи на відповідальність за якість забезпечення закладу освіти, не має права впливати на розподіл статей витрат. Централізований розподіл бюджетних видатків на освіту призводить до їх неефективного використання. Це сприяло появі низки додаткових проблем: недостатнє матеріально-технічне забезпечення шкіл; збір «благодійних внесків» (які ніде не обліковували) на поточні потреби з батьків, відсутність у керівників базових навичок щодо фінансового менеджменту, як і власне бажання й готовність брати відповідальність за долю школи у вигляді автономії.

Тому для української освіти було б доцільно перейняти й досвід європейських країн у галузі реформування освіти та забезпечення автономії школи.

1. Актуальні практики фінансування шкіл в ОТГ в Україні

1.1 Особливості фінансування середніх шкіл на рівні ОТГ

В результаті реформи децентралізації управлінські та фінансові повноваження зосередились в місцевих радах та її виконавчих органах, а громади отримали змогу перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Таким чином, у місцевих органах влади з'явилася реальна можливість для подолання численних проблем, які накопичилися в галузі освіти через велику кількість малокомплектних і водночас затратних шкіл у сільських регіонах, а також для поліпшення освітніх послуг через оптимізацію шкільної мережі, покращення матеріальних умов і підвищення якості освіти в громадах загалом².

Заклади освіти мають право отримувати фінансування різних видів з різних джерел, не заборонених законодавством. Джерелами фінансування шкіл можуть бути:

- ▶ державний бюджет;
- ▶ місцеві бюджети;
- ▶ інші джерела, зокрема:
 - плата за надання освітніх та інших послуг відповідно до укладених договорів;
 - плата за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані на замовлення підприємств, установ, організацій, інших юридичних і фізичних осіб;
 - доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання;
 - гранти вітчизняних і міжнародних організацій;
 - дивіденди від цінних паперів, відсотки депозитів і розміщення коштів спеціального фонду на поточних рахунках банків державного сектору;
 - добровільні внески у вигляді коштів, матеріальних цінностей, нематеріальних активів, отриманих від підприємств, установ, організацій, фізичних осіб;
 - інші джерела, не заборонені законодавством³.

Рамкові умови щодо фінансування шкіл визначено в Бюджетному кодексі України, оскільки саме він врегульовує відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Органи місцевого самоврядування мають право самостійно визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України. Місцеві бюджети мають змогу передавати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів однією місцевою радою іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету.

² Нова школа у нових громадах: посібник з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. / Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. – К., 2017. – 128 с.

³ Закон України «Про освіту». Стаття 79.

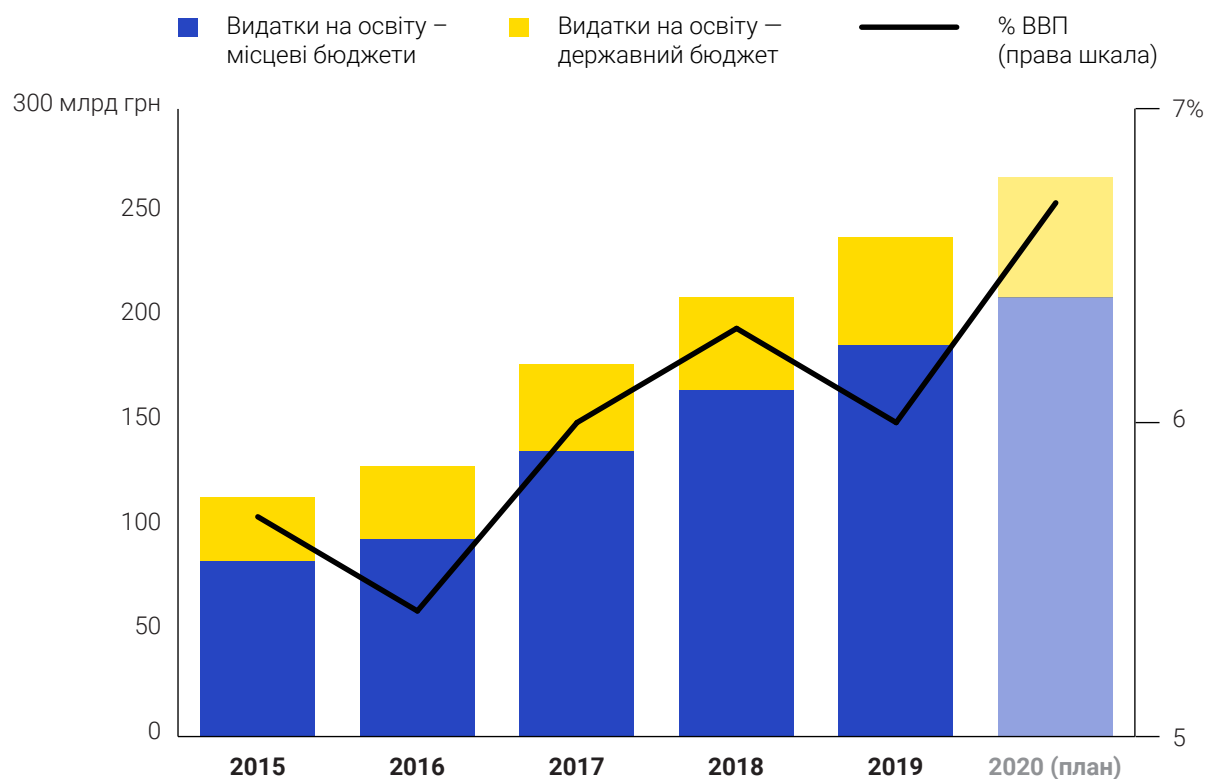
Передачу коштів між місцевими бюджетами здійснюють на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною зі сторін, і укладання договору⁴. Тобто передача коштів між місцевими бюджетами повинна бути відображена у рішеннях про місцевий бюджет і тих органів, що передають кошти, і тих органів місцевого самоврядування, що отримують відповідний міжбюджетний трансферт.

Умови надання субвенцій визначають відповідним договором сторін, який є частиною рішення про внесення змін до відповідних місцевих бюджетів. У договорі повинні бути обумовлені порядок, умови надання та напрями використання наданих коштів субвенції.

Крім того, місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах міжбюджетні трансферти, зокрема інші субвенції. Умови надання цих субвенцій визначають відповідним договором сторін. Таким чином, фінансування зазначеного у зверненні навчального закладу можливе за рахунок передачі міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

Також громади можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) різних установ.

Основні джерела фінансування шкіл – державний і місцевий бюджети. Саме ці джерела переважно формують спроможність місцевих органів влади у фінансуванні освітньої мережі громади. При цьому навантаження на місцеві бюджети в частині фінансування видатків на освіту є значно вищими аніж на державний бюджет.



⁴ Бюджетний кодекс України. Стаття 93.

Обсяг видатків	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (план)
Видатки на освіту – зведений бюджет, млрд грн	114 193.5	129 437.7	177 915.8	21 003.3	238 757.4	267 448
% ВВП	5.7	5.4	6.0	6.3	6.0	6.7
Видатки на освіту – державний бюджет	30 185.7	34 826.5	41 297.3	44 324.3	51 658	57 590
Видатки на освіту – місцеві бюджети	84 007.8	94 611.2	136 618.5	165 708	187 100	209 858
Частка видатків місцевих бюджетів на освіту у відповідних видатках зведеного бюджету, %	73.6	73.1	76.8	78.9	76.7	78.5

Джерело: Державна казначейська служба України

Обсяги освітньої субвенції, спрямованої з державного бюджету місцевим бюджетам, визначають за формулою, в основі якої є кількість школярів у громаді.

Освітню субвенцію спрямовують на оплату праці вчителів. Оскільки саме ці видатки становлять більш як 75% загальних витрат на освіту, питання ефективного використання цих коштів завжди повинно бути на порядку денному в діяльності органів місцевого самоврядування.⁵

Освітню субвенцію розподіляють між відповідними бюджетами на основі формули, розробленої Міністерством освіти і науки та затвердженої відповідною постановою Кабінету Міністрів⁶:

1. У – кількість учнів;
2. РНК – розрахункова наповнюваність класів;
3. НП – навчальні плани;
4. ЗП – середня (розрахункова) заробітна плата педагогічних працівників на рік.

Перший параметр залежить від демографічної та соціально-економічної ситуації, а також темпів урбанізації в країні. Наприклад, якщо у віддалених сільських громадах є проблема фінансового забезпечення великої кількості шкіл із малою наповненістю, то в громадах навколо великих міст, навпаки, бракує проектної потужності раніше збудованих шкіл, а відтак місцевій владі треба шукати фінансування для будівництва нових шкіл.

Важливий параметр, на який можуть суттєво впливати в громадах – наповнюваність класів. Тому аналіз фінансової спроможності шкільної мережі громади треба починати саме з вивчення відповідності фактичної наповнюваності класів (ФНК) розрахунковій наповнюваності (РНК). Для розуміння ситуації потрібно аналізувати відповідність ФНК до РНК і в загальній мережі громади, і в окремих шкіл. Громади, в яких ФНК суттєво менша за РНК, змушені дофінансовувати видатки на оплату праці педагогічних працівників за рахунок власних бюджетних надходжень. Тому для громад, які мають великі витрати на утримання шкіл I-III ступенів із малою наповню-

⁵ Критерії формування спроможної освітньої мережі в ОТГ. Методично-інформаційний посібник. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf>

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами» (від 27.12.2017 № 1088).

ваністю, має бути поступово досягнуто наближення ФНК до значення РНК через оптимізацію мережі закладів⁷.

Навчальні плани закладів освіти формують на основі типових документів, розроблених і затверджених центральними органами виконавчої влади. Затверджені типові документи визначають обсяги навчального навантаження для забезпечення якості освіти – відповідності результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, а також відповідним стандартам освіти.

Другу суттєву частину витрат становлять видатки на забезпечення надання освітніх послуг із місцевого бюджету. Виконавчі органи місцевих рад здійснюють управління закладами освіти й організують їх фінансове забезпечення. Тому, крім оплати праці педагогічних працівників, решту поточних витрат з утримання закладів освіти здійснюють з місцевого бюджету головні розпорядники бюджетних коштів (виконавчі органи місцевих рад в особі їх керівників)⁸. Ідеться про такі витрати:

- ▶ оплата комунальних послуг;
- ▶ закупівля навчального обладнання;
- ▶ ремонт приміщень;
- ▶ будь-які додаткові доплати (наприклад, утримання малокомплектних шкіл).

Державний бюджет, за винятком низки цільових програм на поліпшення матеріально-технічного стану шкіл, фінансує лише заробітну плату вчителям (освітня субвенція). ОТГ своєю чергою в значній мірі відповідає за створення належних умов для діяльності закладів освіти.

У загальних витратах на забезпечення функціонування шкіл чималу частку із місцевого бюджету становить також оплата праці непедагогічного персоналу та оплата комунальних послуг, енергоносіїв. Ці витрати належать до захищених видатків бюджету, тобто їхній обсяг не можна змінювати в разі здійснення скорочення затверджених бюджетних призначень.

Для цього того, щоб розпорядник бюджетних коштів більш ефективно виконував свої функції, а також для розуміння фінансової ситуації щодо забезпечення освітніх послуг важливе завдання, яке стоїть перед новоствореними громадами, – проаналізувати як функціонує освітня система в громаді, тобто здійснити порівняльний аналіз шкіл та інших освітніх установ, за діяльність яких відповідає громада. Щоб із зібраними даними можна було легко працювати, вони мають бути оцифрованими.

Кожна громада має розглянути їх, адаптувати до конкретних потреб і розробити власні показники⁹:

1. Співвідношення витрат на освіту до загального обсягу витрат з бюджету громади.
2. Співвідношення загальної суми витрат на освіту до суми отриманої освітньої субвенції.

⁷ Критерії формування спроможної освітньої мережі в ОТГ. Методично-інформаційний посібник <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf>

⁸ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21.05.1997 № 280/97-ВР). Стаття 32.

⁹ Критерії формування спроможної освітньої мережі в ОТГ. Методично-інформаційний посібник <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf>

3. Частка заробітної плати вчителів у поточних видатках усіх витрат на освіту.
4. Кількість учнів на одну штатну одиницю посади вчителя в середньому і в громаді, й окремо для кожної школи.
5. Фактична (середня) наповнюваність класів у громаді та в окремих школах та її відхилення від розрахункової наповнюваності.
6. Співвідношення кількості штатних одиниць працівників зі складу непедагогічного персоналу до загальної кількості зайнятих вчителів і непедагогічного персоналу.
7. Відсоток учнів, які перебувають на індивідуальному навчанні, включно з особами з особливими освітніми потребами.
8. Кількість дітей, які відвідують позашкільні заклади, гуртки естетичного виховання, будинки творчості та ін., в перерахунку на одного викладача/інструктора.
9. Відсоток використання приміщень для навчальних занять (класних приміщень) і витрати на оплату комунальних послуг та енергоносіїв в окремих ЗЗСО.
10. Кількість дітей, охоплених дошкільною освітою та вихованням, щодо загальної кількості дітей, які проживають у цій місцевості.
11. Кількість дітей на одного педагога дошкільного закладу й співвідношення кількості дітей і працівників дошкільного закладу.
12. Вартість утримання однієї дитини в дошкільному навчальному закладі.

Крім наведених вище показників, для аналізу фінансового стану шкільної мережі в громаді можуть бути корисними такі ресурси: інтерактивний бюджет шкіл, розроблений проектом «Ціна держави»¹⁰, інформація, викладена на порталі використання публічних коштів spending.gov.ua в розділі «Аналіз ефективності видатків на загальну середню освіту», а також інтерактивний аналітичний інструмент («дашборд»), підготовлений Міністерством фінансів, який дає змогу аналізувати бюджетні видатки на загальну середню освіту і загалом у країні, і до рівня окремих шкіл. Щодо організаційних аспектів, то є дві організаційні форми функціонування органу управління освітою (ОУО), які обирає рада ОТГ:

- 1) у структурі виконавчих органів ради;
- 2) як окремий виконавчий орган з питань управління освітою.

Варіантів організаційно-правової форми ОУО може бути кілька (управління, відділ або сектор) – залежно від потреб територіальної громади та її фінансових можливостей. Громада повинна керуватися власними потребами, розуміючи, який ОУО вони можуть утримувати та забезпечувати надання якісних і доступних освітніх послуг. Наразі більшість створених ОУО в ОТГ діють як структурні одиниці (підрозділи) у складі управлінь (відділів) освіти, культури, молоді, спорту¹¹. Це дає змогу ефективніше здійснювати видатки місцевого бюджету на утримання управлінського персоналу.

¹⁰ <https://cost.ua/interactive-school-budget/>

¹¹ Критерії формування спроможної освітньої мережі в ОТГ. Методично-інформаційний посібник <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf>

1.2 Проблеми, пов'язані з функціонуванням і фінансуванням середніх шкіл

Не зважаючи на тривалу освітню реформу, наразі у системі середньої освіти спостерігається низка актуальних проблем.

- ▶ Перезавантаженість міських шкіл і недозаповненість сільських, відмінності у наповнюваності класів і завантаженості вчителів. Велика кількість малокомплектних сільських шкіл, які не можуть забезпечити якісну освіту дітей шкільного віку. Сільський учень «дорожчий» для платників податків, аніж міський. На одного вчителя в місті припадає вдвічі більше учнів, аніж у селі, а на одну міську школу – втричі більше учнів проти сільської. У результаті затрати на навчання одного учня в сільській місцевості сягають 32 тис. грн на рік, а затрати у міських школах – на рівні 19 тис. грн¹².
- ▶ Розрив у навчальних досягненнях між міськими і сільськими школами. Наприклад, 2018 року достатній і високий рівень знань демонстрували: з історії України – 59.5% випускників у містах і 33% у селах, з української мови – 48.7% випускників у містах і 31.6% у селах, з математики – 55.6% випускників у містах і 23.9% у селах¹³.
- ▶ Неякісна підготовка майбутнього вчителя у вищому навчальному закладі, відсутність мотивації у його роботі. Відносно низький рівень оплати праці вчителів призводить до того, що молодь не зацікавлена працювати в школах, відтак простежується тенденція «старішання» педагогічного складу шкіл.
- ▶ Недофінансування шкіл, низький рівень технічного забезпечення сільських шкіл. Застаріла матеріально-технічна база багатьох шкіл, особливо в сільській місцевості, призводять до того, що шкільні адміністрації змушені передусім вирішувати інфраструктурні проблеми і менше приділяють уваги питанню поліпшення навчального процесу.
- ▶ Низька якість навчальних програм і підручників, а також навчального процесу. Незважаючи на окремі спроби «осучаснити» шкільну програму, її якість досі залишається на невисокому рівні. У сільських школах також нерідко трапляються ситуації, коли вчителі викладають певні дисципліни без відповідної фахової підготовки.
- ▶ Програма створення опорних шкіл наразі не забезпечила очікуваного впливу на результати навчання – тобто його підвищення. Державну освітню субвенцію розраховують за формулою, яка розподіляє кошти відповідно до наповненості класів. Тобто що нижча наповнюваність класів у школі, то менше коштів отримує місцевий бюджет на її утримання.

«Мережа» шкіл скорочується в регіонах під впливом демографічних чинників, урбанізації та міграції. Кількість учнів скорочується, але не спостерігається пропорційного скорочення кількості вчителів. На кінець 2019 року в Україні в середньому на одного вчителя припадає дев'ять учнів, відтак середня кількість учнів у класі – одна з найменших у світі¹⁴. Кількість учнів на одного вчителя нижча майже в півтора разу, аніж середня в розвинених країнах. Одна з причин – місцеві ради не приймають відповідних рішень щодо оптимізації мережі та закриття шкіл. Закриття шкіл – непросте завдання з політичного погляду, оскільки школи вважають серцем громади та є одним із небагатьох надійних працедавців. Проти скорочення кількості шкіл виступають також батьки – їх не влаштовує відсутність школи «коло дому» та необхідність вирішувати проблему з довозенням дітей до опорних шкіл. Ще одна особливість малокомплектних шкіл – брак комунікаційних навиків їхніх учнів. Якщо клас не укомплектовано (менше 5 учнів), то учнів переводять на індивідуальну форму навчання. Ця практика ніяк не пов'язана з станом здоров'я

¹² Міністерство фінансів України, <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>.

¹³ Український центр оцінювання якості освіти, <https://zno.testportal.com.ua/opendata>.

¹⁴ Міністерство фінансів України, <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>.

учнів і вона є хибною, оскільки в таких учнів виникають проблеми із соціалізацією. Також учні, які перебувають на індивідуальній формі навчання (особливо в сільській місцевості) зазвичай показують нижчі академічні досягнення.

- ▶ Неоптимізована мережа призводить до проблем з розподілом фінансового ресурсу. Середня річна вартість підготовки одного учня в українській школі становить 23.1 тис. грн (2019 р.). Водночас в Україні є чимало шкіл, у яких вартість навчання одного учня може сягати 100 тис. грн і більше¹⁵. Не зважаючи на низьку заробітну плату, школи в сільській місцевості мають зайвий викладацький склад і змушені витратити непропорційно високу частку своїх бюджетів на оплату праці, в результаті чого мало коштів залишається на підтримку інфраструктури та витрати, не пов'язані з навчанням. Неоптимізована мережа та малокомплектні школи також призводять до дефіциту освітньої субвенції в регіонах, де це явище поширене.
- ▶ Погана дорожня інфраструктура. Погані дороги та розкиданість сільських шкіл на великій відстані на порівняно великій території в рамках одного ОТГ ускладнюють оптимізацію мережі шкіл і створення опорних шкіл.

1.3 Проблеми на шляху впровадження шкільної автономії

Однією з ключових тенденцій, що спостерігається у багатьох країнах світу, є підвищення автономії шкіл у поєднанні з суспільним запитом щодо зростання рівня підзвітності шкіл. Це пов'язується із зростаючим попитом на більшу ефективність в освітніх системах, а також із зростанням практик використання результатів оцінювання для прийняття рішень в сфері освітньої політики на основі доказів. Консенсус щодо того, що школи потребують певного рівня автономії, принаймні в деяких сферах, приймається практично у всіх європейських країнах. Цей консенсус є результатом трьох десятиліть змін в сфері освіти, які розпочалися в 1980-х та набули піку в 1990-х¹⁶.

Шкільна автономія передбачає кілька вимірів – фінансовий, організаційний, кадровий та академічний. Здобувши шкільну автономію, керівництво школи отримує змогу оперативно вирішувати фінансові проблеми, залучати додаткові фінансові ресурси, визначати стратегію розвитку школи, вирішувати кадрові проблеми, оптимізувати систему навчального процесу та навчальні програми.

Прогресування автономії школи в останні три десятиліття означає, що в багатьох країнах керівники школи відповідають за більшість управлінських рішень, але за участю батьків та громади через шкільні ради. Також школи частіше стали звітувати перед учнями, їхніми батьками й громадою за багатьма різними показниками.

Слід зазначити, що в різних країнах спостерігається різні комбінації видів автономності (фінансової (розподілу ресурсів), змісту навчання і системи оцінювання) а також рівня публічної звітності шкіл.

Проте шкільна автономія поки що не набула популярності. Одна з ключових проблем, яка стає на заваді повсюдному поширенню шкільної автономії, – психологічна та організаційна неготовність адміністрації шкіл брати відповідальність за долю навчальних закладів. Простежується також небажання органів управління освіти відпускати школи у вільне плавання.

¹⁵ Міністерство фінансів України, <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>.

¹⁶ Working Group on Schools Policy: Early school leaving. School autonomy questionnaire report. December 2014, European Commission

Отримання автономії приховує певні ризики. Ідеться про брак менеджерських навичок у керівництва шкіл, можливі зловживання адміністрацією та ін. Однак є вихід, який допоможе вирішити частину питань.

Тому поки що впровадження шкільної автономії не є поширеною практикою. Більшість шкіл фінансують через бухгалтерію відповідного органу управління освіти. Поряд з цим спостерігаються такі явища:

- ▶ непрозорість формування бюджетів, участі у цільових програмах;
- ▶ упереджене ставлення до деяких шкіл;
- ▶ залежність школи від відносин адміністрації школи та керівництва органу управління освіти і місцевої влади.

Відтак відсутня реальна фінансова, кадрова, організаційна та академічна самостійність навчальних закладів.

В управлінні школою досі домінують методи планово-адміністративного розподілу. Централізоване управління освітою перетворило їх (управління освітою) на інстанцію, яка керує всіма сферами життєдіяльності закладів освіти (призначення керівника, розподіл фінансів, формування штату працівників, контроль успішності учнів та ін.). Централізованість системи управління закладами освіти поряд зі зловживаннями органами управління освітою всіх рівнів породила одночасну неспроможність вирішити елементарні проблеми шкіл на місцях. Директори сприймають патерналістське ставлення органів управління освітою до своєї діяльності на посаді керівника як належне, хоча це перешкоджає їм використовувати можливості для фінансової незалежності.

Адміністрації шкіл ніколи не мали досвіду самостійного господарювання, формування реальних стратегічних планів розвитку навчального закладу. Своєю чергою управління освіти не завжди хочуть «відпускати» школи також через усталену свідомість і переходити на горизонтальні зв'язки.

Відсутність автономії ускладнює поточний рівень та ефективність фінансування шкіл. Не зважаючи на порівняно велику частку витрат на освіту в структурі бюджету та щодо ВВП (порівняно з іншими європейськими країнами), ефективність їх використання була і залишається дуже низькою. Частково це пояснюється відносно низькими абсолютними показниками рівня фінансування шкіл. Водночас забезпеченість українських шкіл сучасними засобами навчання становить третину від реальної потреби. Розподіл фінансових потоків між школами залежить від кількості учнів, які там навчаються, без урахування інших важливих критеріїв: як-от стан приміщень закладів освіти.

Спостерігаються також такі проблеми, пов'язані з автономністю та звітністю шкіл:

1) Неоприлюднення звітів про свою фінансову діяльність шкіл (такі вимоги передбачає стаття 30 нового Закону «Про освіту»). На практиці школи звітують про витрачені кошти, проте часто таке звітування формальне. Однак ніхто не знає, яка сума була на початку року, як ці кошти обліковували, який залишок. Існує практика, коли звіт представляють у вигляді таблиць, в Excel або Word, без печатки, підпису. Відтак необхідно розробити уніфіковану форму для звіту про фінансову діяльність школи. Відповідно якщо керівник підписує звіт, то бере на себе відповідальність. Та це може бути тоді, коли заклад матиме фінансову автономію, а керівник – повноваження щодо використання коштів, зокрема й коштів батьків, зібраних на спецрахунок.

Зазвичай правильний звіт подають школи, які мають свій благодійний фонд або громадське об'єднання. Існує також практика, коли школи подають звіт, але управління освіти їх не публікує.

На сьогодні директори та вчителі не мають права збирати кошти, не мають права бути керівниками/засновниками благодійних фондів/громадських об'єднань, не мають повноважень щодо використання коштів на спецрахунках управлінь освіти. У результаті батьківські кошти не обліковують, оскільки директори шкіл не несуть за них відповідальності.

Ще одна проблема – звіти не містять інформації про кошти і матеріальні цінності, передані школі батьками. Якщо батьки передають певні цінності або речі, це треба облікувати за актом приймання-передачі із зазначенням їхньої балансової вартості.

2) Управління освіти, які визначають потреби школи, не розуміють їхніх реальних потреб, бо керівники шкіл здебільшого не пишуть бюджетні запити.

Ця проблема проявляється у двох вимірах – якості запитів адміністрацією шкіл і проведенні закупівель органами управління освіти. Існує практика, коли відділи освіти самі формують запити або складають бюджети, аргументуючи свої дії браком належної компетенції адміністрацією шкіл. Органи управління освіти також можуть здійснювати великі закупи для шкіл через Prozorro, проте не деталізують інформацію про закупи на рівні конкретних шкіл, для яких їх здійснено. Докладнішу інформацію можна отримати лише через публічний запит. Фінансова автономія дасть змогу вирішити цю проблему, оскільки в школи буде свій номер в Єдиному держреєстрі організацій і її можна буде відстежувати в системі Prozorro.

3) Практика здійснення батьківських внесків, повсюдне поширення шкільних і класних батьківських фондів. Нагромаджені кошти дають змогу вирішувати нагальні проблеми щодо незначного ремонту та вирішення інших матеріальних проблем. Однак питання утримання школи покладено на органи управління освіти. Збирання коштів у готівковій формі, або на рахунок окремої фізособи грубим порушенням законодавства. В окремих школах є належним чином зареєстровані благодійні фонди, але ця практика не є особливо поширеною. Також слід враховувати, що є благодійний фонд, і є школа, які є різними юридичними особами. Батьки не є власниками будівель і не мають права робити ремонти.

На сьогодні законний метод збору батьківських коштів здійснюють через благодійний фонд, з яким школа укладає угоду про співпрацю, або громадське об'єднання, або спецрахунок, який є у школи в органі управління освітою. Будь-яка допомога школі має бути в безготівковій формі. Вона має бути добровільною, не має бути рекомендаційних сум.

Вирішити проблему частково допомагає наявність спецрахунку, який передбачено чинним законодавством. Але це важка процедура. Якщо батьки зібрали кошти для ремонту певного кабінету, то орган управління освітою, зважаючи на суму, проводить тендер. Однак якщо в управлінні не передбачено коштів на проведення тендеру, то його буде проведено пізніше (коли будуть кошти).

Закріплення за спецрахунком керівника школи дасть змогу досягти фінансової автономії: передали кошти з місцевого бюджету, і керівник навчального закладу ними розпоряджається. Школам буде легше збирати оплату за додаткові послуги, внески батьків. Це буде обліковано, буде персональна відповідальність директора. Це уможливить привчити навчальні заклади до фінансової дисципліни.

4) Поширена практика збору коштів серед батьків на потреби, вже профінансовані управлінням освіти. Це доволі серйозна проблема, яка має два аспекти – інколи школи отримують запитані послуги або товари набагато пізніше, аніж було запитано, і збирають кошти з батьків для фінансування відповідної потреби. Трапляється також ситуація, коли адміністрації школи бракує відповідних навичок співпраці з органами управління освіти (або бракує налагодженої комунікації),

внаслідок чого вона не бореться за належне фінансування та/або не знає реальних можливостей органів управління освіти. У результаті вирішення оперативних матеріальних проблем знову перекладають на гаранті батьків. Частково цю проблему вирішують за рахунок належного ведення інвентаризаційної відомості, з якою батьки мають право ознайомитися, і налагодження комунікації з органами управління освіти.

5) Відсутність досвіду й готовності керівників шкіл діяти в умовах фінансової автономії. Проблемою є різний ступінь готовності директорів, їхні управлінські навички, які, зокрема, ніколи не мали справи зі спецрахунками.

1.3.1 Піклувальні ради як інструмент контролю та підвищення ефективності функціонування середніх шкіл

Закон України «Про освіту» впроваджує в організацію освітнього процесу новий інституційний складник: піклувальні ради. Піклувальна рада – це колегіальний орган державно-громадського управління освітою, який виконує функції стратегування, залучення ресурсів і контролю, формується засновником закладу (закладів) освіти та діє відповідно до законів України «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту» та інших законів України.

Піклувальні ради фактично мають замінити наявну практику батьківських комітетів. Утім, компетенції піклувальних рад ширші – вони мають більше можливостей у питанні управління школою. Вони також можуть залучати фінансування. Саме залучення коштів – один з основних напрямів діяльності піклувальних рад. До складу ради не обов'язково мають входити люди, які даватимуть власні гроші. Такі ради можуть залучати фінансування не лише від батьків, а й від зовнішніх джерел, наприклад, благодійників або міжнародних донорів через підготовку відповідних проектних заявок.

Наразі питання створення та роботи піклувальних рад нове й до кінця не врегульоване ані законодавством, ані статутними документами шкіл. Оскільки окремих законів, наказів МОН про створення наглядових рад немає, то школам потрібно керуватися законами України «Про освіту», «Про загальну середню освіту». Однак вони не містять докладних інструкцій, алгоритмів, типових положень для здійснення цього самоврядування, зокрема батьківського. Відтак ці інструкції, алгоритми можна виписати і впровадити силами закладу, ініціаторів створення, засновника.

Члени цієї ради також можуть допомагати у лобюванні рішень про виділення коштів для закладу на рівні місцевих рад. Тому тут важливо звертати увагу на компетенції майбутніх членів піклувальної ради під час її формування (досвід роботи з донорами, громадська діяльність, обізнаність у місцевому політикумі, політична вага, навички комунікації PR та ін.). Проте основна їхня функція – формування стратегії розвитку школи, контроль за витрачанням фінансів та оцінка діяльності керівника.

Варто звернути увагу: у Законі України «Про освіту» визначено, що до складу піклувальної ради не можуть входити здобувачі освіти та працівники цього закладу освіти. Усі інші особи мають право набути такого статусу. Водночас вартує включити до її складу, наприклад, представників місцевих органів управління освітою, представників місцевого бізнесу, експертів, і батьків учнів.

Наразі на законодавчому рівні немає вимог щодо необхідності створення піклувальних рад окремо для кожного закладу освіти. Таким чином, засновник на власний розсуд, з урахуванням місцевих особливостей і наявної мережі освітніх закладів може створити і окремі піклувальні ради, і одну для кількох освітніх закладів. Наприклад, в ОТГ можна створити окремо піклувальну раду, діяльність якої буде поширюватися на всі школи, та окремо – на дитячі садочки. Так само можна створити піклувальну раду для конкретної школи, наприклад, опорного закладу¹⁷.

¹⁷ Піклувальна рада закладу освіти – новий рівень спільної праці.
<http://kerivnyk.org.ua/pikluvalna-rada-zakladu-osvity-novyj-riven-spilnoji-pratsi.html>

2. Особливості фінансування шкіл в обраних ОТГ

В рамках дослідження проаналізовано особливості фінансування шкіл в 19 ОТГ з 13 областей України. В цих громадах реалізовується проект «Децентралізація приносить прозорість та ефективність в освіті та медицині (ДІЄМО), який виконується міжнародною організацією Глобал Ком'юнітіз (Global Communities). Громади були включені до проекту «ДІЄМО» за результатом конкурсного відбору. Серед обраних громад є як міські, так і сільські ОТГ, що впливає на специфіку фінансування відповідних шкіл.

За даними Міністерства фінансів України, середні видатки на одного учня в Україні 2019 року становили 23.1 тис. грн, зокрема в містах – 19 тис. грн, а в селах – 32.4 тис. грн. Середня кількість учнів на одного вчителя в Україні становить 9 осіб, у містах – 11.4 особи, а в селах – 6.1. Таким чином у сільських громадах спостерігаються більш високі видатки на одного учня та низький показник співвідношення учнів на вчителя¹⁸.

У контрольних ОТГ відповідні тенденції загалом зберігаються. У найбільшій з контрольних громад – Ніжинській міській ОТГ налічується найбільша кількість шкіл – 17. Саме в Ніжинській ОТГ спостерігаються найменші видатки на одного учня: 2019 року – 21.6 тис. грн на учня. Це нижче, аніж у середньому в Україні, проте вище, аніж у середньому в містах.

Найбільші видатки на одного учня 2019 року були в Троїцькій селищній ОТГ – 54.4 тис. грн. Це набагато перевищує середній показник у сільських школах. Водночас у цій ОТГ найнижчий рівень співвідношення учнів на одного вчителя – 3.6, що набагато нижче, аніж середній показник у сільських школах.

Найвищий показник співвідношення кількості учнів на вчителя спостерігається у Виноградівській сільській ОТГ – 11.7 учнів. За нею йдуть дві міські ОТГ – Ніжинська та Пирятинська, по 10.9 і 10.2 учнів на вчителя відповідно.

Найвища середня наповнюваність класів спостерігається в міських ОТГ – Ніжинській міській ОТГ (24,5 учні на клас) та Пирятинській міській ОТГ (22,2 учня на клас). В свою чергу найнижча наповнюваність класів зафіксована в сільських громадах – Дунаєвецькій (10,2 учнів на клас) Великобілозерській (11,1 учнів на клас). Відтак в цілому прослідковується загальноукраїнська тенденція – в сільських школах наповнюваність класів є нижчою, що веде до більш високого рівня фінансування на одного учня.

Ключові агреговані показники в середньому в ОТГ щодо фінансування шкіл 2019 року представлені в табл. 1.

¹⁸ Міністерство фінансів України, <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>.

Таблиця 1. Середні показники фінансування шкіл у вибраних ОТГ

Назва ОТГ	Область	Населення громади, осіб	Кількість шкіл	Кількість опорних шкіл	Кількість учнів разом	Середня наповненість класів, учнів на клас	Середнє співвідношення кількості учнів вчителя,	Середні видатки на заклад у 2019 (загальний фонд), млн грн	Середні видатки на функціонування закладу у 2020, план, тис грн	Середні видатки на 1 учня, тис грн	Середні видатки на 1 клас, тис грн, 2019 рік
Зайцівська ОТГ	Дніпропетровська	3515	1	1	351	12,1	5,7	14,0	15,2	40,0	484,4
Солонянська ОТГ	Дніпропетровська	13845	5	1	1641	13,6	6,6	8,6	9,6	32,9	418,7
Соледарська міська ОТГ	Донецька	20380	10	0	1693	12,1	4,9	5,6	6Д	46,0	482,5
Великобілозерська сільська ОТГ	Запорізька	7764	2	1	760	11,1	6,5	15,2	18,4	25,3	328,7
Широківська сільська ОТГ	Запорізька	11007	6	1	816	12,7	4,9	6,9	7,0	38,0	649,4
Борошнів-Осадська	Івано-Франківська	10095	4	0	1108	16Д	6,9	6,8	8,1	36,4	521,3
Новопсковська селищна ОТГ	Луганська	13302	2	1	1039	19,4	8,1	13,7	14,6	26,6	517,4
Троїцька селищна ОТГ	Луганська	14244	12	1	1178	11,5	3,6	3,7	4,1	54,4	608,1
Коблівська сільська ОТГ	Миколаївська	6400	4	0	715	14,4	7,2	6,3	7,3	41,9	534,1
Пирятинська міська ОТГ	Полтавська	16802	3	3	2036	22,2	10,2	16,0	17Д	24,0	528,7
Тараканівська сільська ОТГ	Рівненська	3377	2	0	362	17,1	7,8	5,0	6,6	28,5	482,6
Оскільська сільська ОТГ	Харківська	5765	3	1	504	14,8	8,0	7,4	9,4	35,0	651,4
Виноградівська сільська ОТГ	Херсонська	12225	4	0	1296	17,7	11,7	7,9	10,1	28,5	459,4
Дунаєвецька селищна ОТГ	Хмельницька	10318	8	0	885	10,2	4,7	4,1	4,6	39,9	429,6
Вижницька міська ОТГ	Чернівецька	17000	9	0	2721	16,9	6,7	7,0	7,8	29,0	442,4
Усть-Путильська сільська ОТГ	Чернівецька	2231	2	0	310	15,5	7,3	5,6	6,3	32,1	555,2
Глибоцька селищна ОТГ	Чернівецька	14557	6	0	305	15,1	5,9	7,3	8,0	31,7	482,4
Сновська міська ОТГ	Чернігівська	22819	12	3	2071	14,8	6,3	5,5	5,6	32,9	524,3
Ніжинська міська ОТГ	Чернігівська	69046	17	0	7120	24,5	10,9	8,0	8,1	21,6	513,7
Соледарська міська ОТГ	Донецька	20380	10	0	1693	12,1	4,9	5,6	6Д	46,0	482,5

Джерело: Міністерство фінансів України, decentralization.gov.ua

Докладніша інформація про фінансування шкіл в контрольних ОТГ (у розрізі шкіл) міститься в Додатку 1.

Поки що використання практики впровадження повноцінної шкільної автономії не особливо поширене в контрольних ОТГ. Шкільну фінансову автономію впровадили в навчальних закладах Пирятинської ОТГ, автономні заклади також є на території Ніжинської ОТГ (Ніжинська гімназія № 2).

Утім, громади взяли курс на активне впровадження антикорупційних інструментів в освітній сфері – більшість громад з нашої вибірки вирішили створити піклувальні ради для шкіл. Впровадження автономії не обов'язкове для можливості створення піклувальної ради, але дуже важливе для її ефективної роботи, оскільки саме це дає змогу прямо впливати на залучення коштів у конкретний заклад, визначати напрями їх використання та здійснювати контроль за їх витрачанням.

Так, у лютому 2020 року почала роботу піклувальна рада, створена в листопаді 2019 року при Глибоцькому ліцеї у Чернівецькій області. Серед перших питань, на роботу яких звернула увагу піклувальна рада, – використання вільного приміщення ліцею (колишньої котельні) та організація харчування в навчальному закладі.

Піклувальна рада в Усть-Путильській ОТГ, зокрема, бере активну участь у вирішенні проблем дистанційного навчання. Вона розташована у гірській місцевості, а для сільських шкіл, розташованих у гірських громадах України, перехід на дистанційну форму навчання став цього року серйозним випробуванням.

У квітні 2020 року на сесії міської ради було прийнято рішення про створення піклувальних рад при закладах загальної середньої освіти в Ніжинській громаді. До 1 вересня має завершитися процес створення піклувальних рад і затвердження їх персонального складу.

У Троїцькій об'єднаній громаді на Луганщині депутати ухвалили рішення про створення п'ятнадцяти піклувальних рад при навчальних закладах. Це перша ОТГ в Україні, де вирішили створити піклувальні ради в усіх закладах освіти. Це зумовлено великим розміром громади – вона має 39 населених пунктів і розгалужену мережу освітніх закладів. Відповідно об'єднати інтереси всіх навчальних установ в одній громадській раді (як практикують окремі невеликі ОТГ) було б важко.

Крім того, вже прийнято рішення про створення та зараз формується персональний склад 12 рад в 10 ОТГ: Оскільській, Виноградівській, Дунаєвецькій, Тараканівській, Новопсковській, Ніжинській, Соледарській, Сновській, Вижницькій, Пирятинській.

Ще в п'яти ОТГ готується рішення про створення та формування персонального складу семи рад: у Боршнів-Осадській громаді, Зайцівській, Солонянській, Широківській, Великобілозерській.

3. Загальні рекомендації для підвищення ефективності фінансування шкіл, їх фінансової звітності та переходу до шкільної автономії

Нове законодавство, яке врегульовує систему середньої освіти, передбачає можливість впровадження автономності у школах. Закон «Про освіту» визначає автономію закладів освіти як право суб'єкта освітньої діяльності на самоврядування, яке полягає в його самостійності, незалежності та відповідальності у прийнятті рішень щодо академічних (освітніх), організаційних, фінансових, кадрових та інших питань діяльності, яку провадять у порядку та межах, визначених Законом¹⁹.

Однак норми Закону щодо автономності закладів освіти не містять чітких механізмів, як ефективно впровадити та реалізувати автономну модель управління і функціонування шкіл.

Децентралізація, яка супроводжується змінами в освітній сфері, також сприяє підвищенню мобільності в прийнятті різноманітних рішень на рівні шкіл, але саме автономність дає більш широкий спектр можливостей для кращого управління, має слугувати одним з кінцевих орієнтирів реформування середньої освіти.

Впровадження шкільної автономії має, зокрема, такі переваги:

- ▶ Посилення відповідальності керівника навчального закладу за його діяльність.
- ▶ Вища ефективність планування та використання коштів, включаючи більш широкі можливості для залучення позабюджетних коштів, а також управлінням майном шкіл.
- ▶ Фінансова автономія шкіл означатиме наявність і для влади, і для платників податків, і для керівництва шкіл зрозумілої схеми в залученні та витрачання ресурсів на фінансування шкіл.
- ▶ Створення піклувальних рад, які водночас посилюють контроль за адміністрацією школи та сприяють залученню стейкхолдерів до залучення додаткових коштів та управління фінансами.
- ▶ Вища якість освітніх послуг та вищі показники академічної успішності серед учнів.

Утім, є і ризики, які можна реалізувати, зокрема у зв'язку зі зникненням механізмів жорсткого контролю та нагляду управліннями освіти, та ін.:

- ▶ Відсутність необхідних фахових навичок і компетенцій в адміністрації шкіл, їх небажання брати відповідальність за управління школою.
- ▶ Зростання витрат на утримання бухгалтерської служби.
- ▶ Можлива низька фінансова дисципліна та зниження ефективності витрачання коштів.

¹⁹ Закон України «Про освіту». Стаття 1.

Утім, цих ризиків можна уникнути за умови грамотного підходу до впровадження автономії.

Для впровадження в школі автономії громаді потрібно прийняти відповідне рішення про переведення школи на фінансову автономію, затвердити зміни та доповнення до статутів шкіл. Далі школа повинна зареєструватися в Єдиному реєстрі розпорядників та отримувачів бюджетних коштів і відкрити рахунок у Казначействі, включитися до мережі головного розпорядника та затвердити кошторис. На рівні громади також треба затвердити додатковий перелік платних освітніх послуг, які надають заклади середньої освіти, та затвердити їхню вартість.

Таким чином, організаційно-правову форму провадження господарської діяльності закладами освіти визначає засновник і зазначають в установчих документах. Директори шкіл можуть *самостійно, без погодження з органами управліннями:*

- ▶ Розпоряджатися грошовими надходженнями від здійснення статутної діяльності, наприклад, отримання доходів від оренди та надання платних послуг.
- ▶ Відкривати рахунки в банках, брати позики та кредити.
- ▶ Самостійно укладати договори на послуги і товари.
- ▶ Спрямувати зекономлені кошти на преміювання вчителів і працівників освітнього закладу.
- ▶ Самостійно планувати та заощаджувати гроші на оплату теплоенергоносіїв та ін²⁰.

Усі перелічені повноваження можна реалізувати повною мірою, якщо цими питаннями займатимуться укомплектовані фахівцями спеціальні підрозділи – господарські, фінансові, юридичні служби, бухгалтерії. Утримання такого персоналу – це додаткові витрати, покривати які можна в тому числі за рахунок провадження господарської діяльності. З одного боку, перехід на автономний статус і господарський розрахунок – це позитив, адже заклади освіти зможуть поліпшити свій матеріальний стан, надавати додаткові стимули для педагогів, що підвищить якість навчання. З іншого боку, школи стають повноцінними суб'єктами господарювання, у яких завжди є ризик отримання збитків, ситуацій із непогашеними боргами, неефективної роботи господарсько-фінансових служб або навіть зловживань.

Надзвичайно широке впровадження фінансової автономії має відбуватися паралельно з поширенням інструментів прозорості в діяльності шкіл. Як один із варіантів реалізації цього принципу, за умови забезпечення всіх шкіл доступом до інтернету і створення кожним навчальним закладом власного сайту, – оперативне розміщення на сайті всієї нормативної та оперативної інформації про роботу навчального закладу та звітності. Потрібно розробити уніфіковану форму фінансового звіту для шкіл, які повинні оприлюднюватися. Це може бути тоді, коли заклад матиме фінансову автономію, а керівник – повноваження щодо використання коштів, зокрема і коштів батьків, зібраних на спецрахунок.

Треба закріпити функції, не відповідні основному завданню школи – забезпечення якісної освіти, – за відповідними місцевими службами. Так, функції медичного супроводу та оздоровлення дітей – за органами медичного обслуговування та центрами сімейної медицини; військової підготовки – за військкоматами; контролю правопорушень – за правоохоронними органами; методичної допомоги вчителям – за методичними центрами.

²⁰ А.Волошина. Фінансова автономія навчальних закладів: нові можливості для адміністрації шкіл та батьків учнів

Потрібно реорганізувати управління освіти в сервісні центри місцевої виконавчої влади, приміром, з безпосереднього обслуговування харчування дітей; опіки дітей соціально незахищених категорій; обліку дітей району, мікрорайону; господарського обслуговування матеріально-технічної бази шкіл; цивільного захисту.

Необхідно переформувати вплив органів управління освітою, які повинні сприяти повній автономізації закладів освіти, залишаючи за собою лише дорадчу функцію.

Сприяти формуванню піклувальних рад при закладах, які допомагатимуть закладам освіти реалізовувати поставлені перед ними завдання (організаційні, матеріального забезпечення та ін.). Піклувальні ради повинні замінити батьківські комітети, що існували ще з часів Радянського Союзу і сфери впливу яких обмежувалися лише збором коштів із батьків для «закриття» поточних господарських питань. Фактично ж процес заснування піклувальних рад наразі відбувається повільно, передусім через брак досвіду та інертність зацікавлених сторін.

Для посилення освітнього самоуправління на місцевому рівні необхідно впровадити:

- ▶ заснування відділів освіти в усіх без винятку ОТГ із подальшим формуванням піклувальних рад, до складу яких включити головних стейкхолдерів: директорів шкіл, педагогів, батьків, учнів, випускників, представників організацій і роботодавців (як це визначено у Законі «Про освіту»);
- ▶ передача функцій із контролю над розподілом бюджетних коштів (місцевих бюджетів і освітніх субвенцій), управління кадрами (призначення директорів шкіл, викладацького і педагогічного персоналу) і оптимізації шкільної мережі (рішення про відкриття та закриття шкіл) із повноважень управлінь освіти держадміністрацій (районних і обласних) до повноважень відділів освіти громад;
- ▶ задля уникнення конфліктів і перешкод, що наразі виникають між відділами освіти ОТГ та управліннями освіти держадміністрацій, чітко окреслити останнім їхні функції за нових умов управління, з урахуванням побажань Міністерства освіти і науки України як зацікавленої сторони у дотриманні національних інтересів освітньої політики.

Потрібно уточнити перелік послуг, які можуть надавати заклади освіти та спростити цю процедуру. Згідно із Законом «Про освіту» (ч. 4 ст. 80) закладам освіти (суб'єктам управління майном) дозволено надання приміщень закладів освіти в оренду, але лише для певних цілей. У разі неможливості всебічно забезпечити освітній процес заклад освіти вправі здавати в оренду приміщення для забезпечення освітніх потреб та обслуговування осіб, які навчаються в закладі. Окремою Постановою КМУ затверджено послуги, які можуть надавати заклади освіти, інші установи та заклади системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності.²¹ Отже, якщо в оренду передають майно для надання суто освітніх послуг, то проблем немає. Однак є послуги, які надають інші суб'єкти і вони виходять за межі постанови № 796. Ідеться про послуги з обслуговування учасників освітнього процесу. Законом про освіту надано право надавати приміщення закладів освіти в оренду для надання таких послуг. Однак що мається на увазі, коментований Закон не уточнює. Немає переліку таких послуг і в інших нормативних актах.

²¹ Постанова КМУ «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» від 27.08.2010 р. № 796

Література

1. Бюджетний кодекс України.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».
3. Закон України «Про освіту».
4. Закон України «Про середню повну освіту».
5. Автономія як шлях до ефективного менеджменту школи. Методичні рекомендації / Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. – К., 2019. – 47 с.
6. Дані Українського центру оцінювання якості освіти, <https://zno.testportal.com.ua/opendata>.
7. Дані Міністерства фінансів України, <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>.
8. Інтерактивний бюджет школи <https://cost.ua/interactive-school-budget/>
9. Критерії формування спроможної освітньої мережі в ОТГ. Методично-інформаційний посібник. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf>
10. Нова школа у нових громадах: посібник з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. / Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. – К., 2017. – 128 с.
11. Піклувальна рада закладу освіти – новий рівень спільної праці. <http://kerivnyk.org.ua/pikluvalna-rada-zakladu-osvity-novyj-riven-spilnoji-pratsi.html>
12. OECD (2019) Education at a Glance, OECD Indicators, OECD Publishing Paris.
13. PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? RESOURCES, POLICIES AND PRACTICES VOLUME IV, OECD, 2010.
14. Working Group on Schools Policy: Early school leaving. School autonomy questionnaire report. December 2014, European Commission.

Додаток 1. Показники фінансування шкіл в обраних ОТГ

Найменування закладу	Тип школи	Опорна	Ступінь закладу	Кількість учнів разом	Фактична наповнюваність класів, учнів на клас	Співвідношення кількості учнів на вчителя	Видатки на заклад (загальний фонд), млн грн 2019 р.)	Видатки на функціонування закладу (загальний фонд), млн грн 2020 р. (план)	Видатки на 1 учня, 2019 р., тис. грн	Видатки на 1 клас, тис. грн 2019 р. (каса)
Зайцівська ОТГ, Дніпропетровська обл.										
Кисляньська ЗОШ	село	опорна	I-III	351	12.1	5.7	14.0	15.2	4.00	484.4
Солонянська ОТГ, Дніпропетровська обл.										
Солонянська ЗОШ № 1	місто	опорна	I-III	1150	21.3	9.7	2.74	29.5	23.8	507.1
Солонянська гімназія	місто	ні	I-II	255	19.6	9.4	5.8	6.1	22.8	447.0
Аполлонівська ЗОШ	село	ні	I-II	104	11.6	6.5	3.1	4.0	30.0	346.3
Широчанська ЗОШ	село	ні	I-II	62	7.8	3.9	2.6	3.1	41.8	323.8
Тритузьянська гімназія	село	ні	I-II	70	7.8	3.7	4.2	5.2	45.9	469.3
Великобілозерська сільська ОТГ, Запорізька обл.										
Великобілозерська ЗОШ № 4	село	ні	I-II	87	9.7	6.2	1.0	3.3	11.6	111.9
Великобілозерський НВК № 1	село	опорна	I-III	673	12.5	6.7	29.5	33.5	39.0	545.5
Широківська сільська ОТГ, Запорізька обл.										
Широківський ЗЗСО	село	ні	I-III	133	12.1	4.8	7.1	6.6	38.8	646.3
Відраднівський ЗЗСО	село	ні	I-III	111	10.1	3.5	6.8	6.6	40.1	616.1
Августинівський ЗЗСО	село	ні	I-III	94	9.4	4.1	6.2	5.8	46.8	623.0
Володимирівський ЗЗСО «Успіх»	село	ні	I-III	196	17.8	6.3	8.1	8.2	28.4	739.1
Лукашівський НВК	село	ні	I-III	132	13.2	4.9	6.1	6.6	34.4	612.4
Петропільський опорний заклад ЗЗСО	село	опорна	I-III	150	13.6	6.0	7.3	8.3	39.6	65.95
Брошнів-Осадська селищна ОТГ, Івано-Франківська обл.										
Кадобнянська гімназія	село	ні	I-II	101	11.2	5.1	5.7	6.1	56.5	633.5
Брошнів-Осадський лицей	місто	ні	I-III	735	23.0	10.1	11.5	14.6	15.6	359.4
Брошнівська гімназія	село	ні	I-II	103	11.4	4.9	4.0	4.7	38.9	445.1
Крехівська гімназія	село	ні	I-II	169	18.8	7.7	5.8	6.8	3.45	647.2

Найменування закладу	Тип школи	Опорна	Ступінь закладу	Кількість учнів разом	Фактична наповнюваність класів, учнів на клас	Співвідношення кількості учнів на вчителя	Видатки на заклад (загальний фонд), млн грн 2019 р.)	Видатки на функціонування закладу (загальний фонд), млн грн 2020 р. (план)	Видатки на 1 учня, 2019 р., тис. грн	Видатки на 1 клас, тис. грн 2019 р. (каса)
Новопсковська селищна ОТГ, Луганська обл.										
Новопсковський ЗЗСО	місто	опорна	I-III	815	18.5	7.8	21.4	22.6	26.3	486.9
Новопсковський газопроводський ЗЗСО	місто	ні	I-III	224	20.4	8.4	6.0	6.6	26.9	548.0
Троїцька селищна ОТГ, Луганська обл.										
Демино-Олександрівський ліцей	село	ні	I-III	59	9.8	2.6	3.5	4.1	58.8	578.1
Лантратівський ліцей	село	ні	I-III	95	8.6	3.6	4.2	4.7	43.9	379.1
Тополівський ліцей	село	ні	I-III	72	9.0	3.5	3.1	3.3	42.9	386.0
Троїцький ліцей	місто	ні	I-III	370	20.6	8.6	9.3	9.7	25.2	518.9
Опорний заклад освіти «Троїцький ліцей»	місто	опорна	I-III	355	16.9	6.6	1.02	11.3	2.87	485.8
Яменський ліцей	село	ні	I-III	44	6.3	2.8	2.5	2.6	57.5	361.5
Арапівська гімназія	село	ні	I-II	26	8.7	2.8	2.0	2.1	76.9	666.8
Воєводська гімназія	село	ні	I-II	27	6.8	2.5	1.8	2.2	65.7	443.8
Новознам'янська гімназія	село	ні	I-II	26	26.0	2.5	2.0	2.1	76.4	1987.1
Розсипненська гімназія	село	ні	I-II	32	6.4	2.6	1.8	2.1	5.56	356.0
Розпасіївська гімназія	село	ні	I-II	41	8.2	3.2	2.3	2.7	55.0	450.7
Сиротинська гімназія	село	ні	I-II	31	10.3	2.5	2.1	2.0	66.2	683.8
Коблівська сільська ОТГ, Миколаївська обл.										
Рибаківський ЗЗСО	село	ні	I-III	163	14.8	7.1	6.3	7.5	38.6	572.5
Коблівський ЗЗСО I	село	ні	I-III	333	20.8	8.8	8.5	10.2	25.6	532.5
Український ЗЗСО	село	ні	I-III	80	8.0	5.7	5.5	5.3	68.9	550.9
Новофедорівський ЗЗСО	село	ні	I-III	139	13.9	7.3	4.8	6.2	34.6	480.4
Пирятинська міська ОТГ, Полтавська обл.										
Пирятинська ЗОШ № 4	місто	опорна	I-III	572	26.0	11.0	13.1	13.4	22.9	595.1
Пирятинська ЗОШ № 6	місто	опорна	I-III	491	18.9	8.9	13.2	14.0	26.8	506.4
Пирятинський ліцей	місто	опорна	I-III	973	21.6	10.8	21.8	24.0	22.4	484.7
Тараканівська сільська ОТГ, Рівненська обл.										
Тараканівський ліцей	село	ні	I-III	217	18.1	8.3	5.3	7.2	24.5	442.6
Рачинська гімназія	село	ні	I-II	145	16.1	7.3	4.7	5.9	32.4	522.6

Найменування закладу	Тип школи	Опорна	Ступінь закладу	Кількість учнів разом	Фактична наповнюваність класів, учнів на клас	Співвідношення кількості учнів на вчителя	Видатки на заклад (загальний фонд), млн грн 2019 р.)	Видатки на функціонування закладу (загальний фонд), млн грн 2020 р. (план)	Видатки на 1 учня, 2019 р., тис. грн	Видатки на 1 клас, тис. грн 2019 р. (каса)
Оскільська сільська ОТГ, Харківська обл.										
Капитолівський ліцей	село	ні	I-III	145	13.2	8.1	7.4	9.1	36.7	676.5
Студенокський ліцей	село	ні	I-III	154	14.0	7.7	4.9	8.7	28.0	447.2
Оскільський ліцей	село	опорна	I-III	205	17.1	8.2	10.0	10.5	4.05	83.05
Виноградівська сільська ОТГ, Херсонська обл.										
Брилівський ЗЗСО	місто	ні	I-III	414	20.7	8.8	11.9	13.8	28.7	593.4
Тарасівський ЗЗСО	село	ні	I-III	298	17.5	18.6	6.9	9.9	23.0	403.1
Виноградівський ЗЗСО ім. О.М.Соценка	село	ні	I-III	522	23.7	18.0	10.2	13.3	19.5	461.6
Клинівський ЗЗСО	село	ні	I-II	62	8.9	1.4	2.7	3.2	42.9	37.97
Дунаєвецька селищна ОТГ, Хмельницька обл.										
Дунаєвецька загальноосвітня школа	місто	ні	I-III	343	19.1	8.6	8.5	8.2	24.9	473.7
Морозівська ЗОШ	село	ні	I-III	54	7.7	2.7	3.7	4.0	47.4	528.6
Підлісномукарівська гімназія	село	ні	I-II	51	6.4	2.8	3.2	3.7	46.2	398.5
Тиннянська ЗСО	село	ні	I-III	87	8.7	3.5	4.1	4.8	47.0	409.3
Томашівська ЗОШ	село	ні	I-III	98	8.9	5.2	3.8	4.5	38.6	343.9
Лошковецька гімназія	село	ні	I-II	93	10.3	5.2	3.3	3.8	35.4	36.56
Малієвецька гімназія	село	ні	I-II	54	9.0	3.9	3.3	3.6	47.7	548.6
Міцівецька гімназія	село	ні	I-II	105	11.7	5.5	3.3	3.9	31.6	368.9
Вижницька міська ОТГ, Чернівецька обл.										
Виженська ЗОШ	село	ні	I-II	63	7.9	3.7	3.3	3.6	52.1	410.5
Чорногузівська ЗОШ	село	ні	I-III	233	17.9	6.5	5.6	7.2	24.2	433.0
Іспаська ЗОШ ім. Миколи Марфієвича	село	ні	I-III	663	22.9	9.5	12.8	13.5	1.93	442.3
Черешенська ЗОШ	село	ні	I-III	269	17.9	7.5	8.1	8.7	30.1	53.95
Іспаський НВК	село	ні	I-II	122	13.6	4.9	4.0	4.9	24.4	449.8
Вижницька гімназія	місто	ні	I-III	222	20.2	6.7	5.3	6.8	23.8	48.00
Міліївська ЗОШ ім. Дмитра Загула	село	ні	I-III	336	19.8	8.2	7.4	8.2	22.0	434.8
Кобацька ЗОШ	село	ні	I-II	69	7.7	4.1	3.2	3.5	47.1	360.9
Вижницька ЗОШ ім. Ю. Федьковича	місто	ні	I-III	744	24.0	9.7	13.4	13.6	18.0	431.3

Найменування закладу	Тип школи	Опорна	Ступінь закладу	Кількість учнів разом	Фактична наповнюваність класів, учнів на клас	Співвідношення кількості учнів на вчителя	Видатки на заклад (загальний фонд), млн грн 2019 р.)	Видатки на функціонування закладу (загальний фонд), млн грн 2020 р. (план)	Видатки на 1 учня, 2019 р., тис. грн	Видатки на 1 клас, тис. грн 2019 р. (каса)
Усть-Путильська сільська ОТГ, Чернівецька обл.										
Мариничівський НВК «Родина»	село	ні	I-III	174	15.8	6.7	6.9	7.7	31.9	623.3
Усть-Путильська ЗОШ	село	ні	I-II	136	15.1	8.0	4.4	4.9	32.2	487.1
Глибоцька селищна ОТГ, Чернівецька обл.										
Черепковецький ЗЗСО	село	ні	I-III	195	17.7	7.2	5.2	5.8	26.8	475.2
Михайлівський НВК	село	ні	I-II	59	7.4	2.5	4.1	4.5	43.7	51.85
Глибоцький ліцей	місто	ні	I-III	823	24.9	10.0	16.2	17.6	19.7	491.1
Глибоцька гімназія	місто	ні	I-III	654	23.4	9.1	12.9	14.5	197	459.0
Червонодібровський НВК	село	ні	I-II	76	9.5	3.5	3.5	4.0	39.0	44.34
Новововчинецьке ОЗО	село	ні	I	23	7.7	3.3	1.5	1.6	41.1	507.2
Сновська міська ОТГ, Чернігівська обл.										
Сновська гімназія	місто	опорна	II-III	264	22.0	9.1	6.9	7.4	26.1	574.6
Сновська ЗОШ № 1	місто	опорна	I-III	590	25.7	12.8	10.8	11.2	18.3	469.9
Сновська ЗОШ № 2	місто	ні	I-III	260	26.0	9.3	6.8	7.2	26.3	682.9
Кучинівська ЗОШ	село	ні	I-III	80	8.0	4.0	3.5	3.8	44.2	353.6
Новоборовицький НВК	село	ні	I-III	144	13.1	6.3	5.8	5.6	33.0	52.51
Петрівський НВК	село	опорна	I-III	169	15.4	6.5	6.2	6.1	29.9	559.5
Рогізківський НВК	село	ні	I-III	119	10.8	5.4	4.2	4.2	30.6	37.79
Тихоновецька ЗСО	село	ні	I-III	91	8.3	4.6	4.2	4.4	46.3	383.4
Тур'янський НВК	село	ні	I-II	65	8.1	3.6	3.8	3.8	44.2	469.7
Великощимельський НВК	село	ні	I-II	68	11.3	6.2	2.9	3.0	31.0	490.6
Сновський НВК	село	ні	I-II	44	6.3	3.7	2.3	2.3	38.8	332.3
Сновський НВК	місто	ні	I	177	22.1	4.2	8.6	7.6	25.6	1071.8

Найменування закладу	Тип школи	Опорна	Ступінь закладу	Кількість учнів разом	Фактична наповнюваність класів, учнів на клас	Співвідношення кількості учнів на вчителя	Видатки на заклад (загальний фонд), млн грн 2019 р.)	Видатки на функціонування закладу (загальний фонд), млн грн 2020 р. (план)	Видатки на 1 учня, 2019 р., тис. грн	Видатки на 1 клас, тис. грн 2019 р. (каса)
Ніжинська міська ОТГ, Чернігівська обл.										
Ніжинська ЗОШ № 1	місто	ні	I-III	462	27.2	13.2	7.6	8.8	16.5	447.9
Ніжинська гімназія № 2	місто	ні	I-II	304	30.4	12.2	5.5	6.5	18.2	553.3
Ніжинська гімназія № 3	місто	ні	I-III	788	28.1	13.6	13.4	15.0	17.0	479.6
Ніжинська ЗОШ № 4	місто	ні	I-II	122	13.6	6.4	4.2	2.3	34.1	461.6
Ніжинська ЗОШ № 5	місто	ні	I-III	224	24.9	9.7	5.1	4.3	22.7	565.0
Ніжинська ЗОШ № 6	місто	ні	I-III	182	20.2	8.3	4.3	3.5	23.5	475.6
Ніжинська ЗОШ № 7	місто	ні	I-III	595	29.8	13.2	10.0	11.4	16.9	502.1
Ніжинська ЗОШ № 9	місто	ні	I-III	608	30.4	13.5	10.3	11.6	16.9	513.5
Ніжинська ЗОШ № 10	місто	ні	I-III	959	29.1	13.5	14.5	18.3	15.2	440.6
Ніжинська ЗОШ № 11	місто	ні	I-II	171	19.0	10.7	4.3	3.3	25.1	477.4
Ніжинська ЗОШ № 12	місто	ні	I-II	129	14.3	6.5	3.9	2.5	30.4	436.2
Ніжинська ЗОШ № 13	місто	ні	I-III	298	27.1	11.9	5.5	5.7	18.5	501.8
Ніжинська гімназія № 14	місто	ні	I-II	94	13.4	4.5	4.1	2.7	30.5	584.1
Ніжинська ЗОШ № 15	місто	ні	I-III	1047	28.3	14.7	18.0	20.0	17.2	485.3
Ніжинський НВК № 16 «Престиж»	місто	ні	I-III	529	27.8	10.2	12.3	11.2	21.2	648.2
Ніжинська ЗОШ № 17	місто	ні	I-III	366	22.9	12.6	8.6	7.0	23.4	536.2
Ніжинський лицей	місто	ні	I-III	242	30.3	10.1	5.0	4.6	20.6	624.7
Соледарська міська ОТГ, Донецька обл.										
Соледарська ЗОШ № 13	місто	ні	I-III	745	25.7	9.0	15.1	15.8	20.3	520.8
Соледарська ЗОШ № 14	місто	ні	I-II	133	14.8	6.3	5.3	5.5	39.9	589.6
Берестівська ЗОШ	село	ні	I-III	102	9.3	4.3	4.6	4.9	45.0	417.7
Бахмутська ЗОШ	село	ні	I-III	133	12.1	5.8	4.3	4.6	32.6	394.5
Володимирівська ЗОШ	село	ні	I-II	55	6.1	3.1	3.9	4.1	70.9	433.2
Васюківська ЗОШ	село	ні	I-II	51	6.4	3.0	3.1	3.5	61.5	392.3
Міньківський НВК	село	ні	I-III	76	8.4	3.2	5.7	5.9	52.9	628.3
Никифорівська гімназія	село	ні	I-II	45	6.4	3.0	2.8	3.6	63.0	404.8
Яковлівська ЗОШ	село	ні	I-III	100	9.1	4.2	4.8	5.1	47.7	433.6
Парасковіївська ЗОШ	село	ні	I-III	253	23.0	7.2	6.7	8.1	26.5	610.0