

Ярош А. О.,

аспірант кафедри фінансового права

Національного університету державної податкової служби України

СПОСОБИ ФІНАНСУВАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Анотація. У статті досліджено основні способи фінансування загальної середньої освіти в провідних зарубіжних країнах. Для прикладу були розглянуті такі країни, як США та Великобританія. Узагальнено зарубіжний досвід управління та фінансування середньої освіти в цих країнах. Запропоновано використання окремих способів фінансування загальної середньої освіти в Україні.

Ключові слова: освітня система, освітня політика, управління, фінансування, загальна середня освіта.

Постановка проблеми. 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, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, підвищення престижності праці педагогічних та науково-педагогічних працівників, підтримка обдарованої молоді» [1].

Інвестиції в освіту залишаються одним із найважливіших видів державних інвестицій в 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 в 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 [2, с. 209].

Загалом механізм фінансування загальної середньої освіти багато в чому залежить від моделі управління освітою. В сучасних умовах обмеженості бюджетного фінансування освітньої галузі в Україні актуальним є пошук дієвих способів фінансування цієї галузі. Це визначає необхідність вивчення та узагальнення найбільш дієвих способів фінансування загальної середньої освіти на прикладі провідних країн світу.

Питання управління освітою та його зв'язок із фінансуванням загальної середньої освіти в зарубіжних країнах розглядалися у працях О.Ф. Вигран, О.М. Константинова, М.А. Бойченка, О.І. Локшиної, Д.Б. Джонстоун, Г. Вітті, К. Раян, А.А. Сбруєвої, А.П. Полупан та ін.

Метою статті є впровадження в Україні найбільш дієвих способів фінансування навчальних закладів загальної серед-

ньої освіти на підставі з'ясування особливостей здійснення фінансування загальної освіти в зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо системи освіти провідних країн світу з точки зору організації управління та його вплив на порядок здійснення фінансування закладів загальної середньої освіти.

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:

1) децентралізація в управлінні (різні навчальні заклади, підпорядковані місцевим, професійним органам управління чи комітетам і комісіям штатів);

2) плюралізм при заснуванні навчальних закладів, відхід від уніфікованих навчальних програм (кожний штат або місто можуть обирати свою, а також вирішувати низку питань, починаючи від структурування змісту освіти, визначення форм та критеріїв підвищення кваліфікації вчителів, затвердження більшості програм навчальних предметів та спекурсів до заробітної плати вчителів) [3].

Первинним суб'єктом управління загальною середньою освітою в США є Федеральний департамент освіти. Повноваження ж федерального уряду зводяться до політичного керівництва та стратегічного управління розвитком освіти [4]. Він встановлює вимоги федерального рівня, що є обов'язковими для всіх штатів. До його функцій в управлінні загальною середньою освітою належить визначення, констатація обов'язкового «ядра» (інваріанту) загальнонаціонального значення навчальних планів і програм кожної школи [3].

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 [5].

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, керівник якого призначається радою і є їй підзвітним [3].

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 примірних переліків 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 та для визначення методології та методики навчального процесу [3].

Адміністративний контроль здійснюється на рівні округу (району), тобто на цьому рівні існує ще один суб'єкт управління загальною середньою освітою, 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 [3].

Однак міністерство освіти фактично не володіє потужними важелями впливу, оскільки система освіти США децентралізована. Освіта не згадується у федеральній Конституції, вона знаходиться у віданні штатів, у конституціях яких одним із ключових зобов'язань адміністрацій штатів є забезпечення освіти [6]. Фінансування шкіл здійснюють місцеві шкільні округи.

Способи фінансування загальної середньої освіти в США.

1. Кошти на початкову і загальну освіту приходять із бюджетів усіх рівнів: федерального, штату, муніципалітету (освітнього округу). Варто зазначити, що частка коштів, що 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 на 50.

2. Крім коштів штату, що безпосередньо виділяються на загальну освіту, частина коштів у муніципалітети (освітні округи) приходять у вигляді міжбюджетних перерахувань (трансфертів вирівнювання).

3. Значна частина фінансової допомоги школам, що приходить із рівня штатів, надходить через освітні округи, яким у законодавчому порядку делеговане право управління школами.

4. 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.

5. Окремі штати вводять поняття «підтримання 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 [7, с. 193].

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

Потрібно зазначити, що до 1980 року 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 році уряд консерваторів підготував програмний документ «На-

ціональний навчальний план», у якому пропонувалося запровадження єдиного набору навчальних предметів та була визначена провідна мета майбутньої реформи: «Піднести рівень освіти так само швидко, як він зростає у країнах-суперниціях» [8, с. 8].

Проте сучасні радикальні перетворення в системі шкільної освіти Великобританії розпочалися з прийняття у 1988 році Закону про реформу освіти (Education Reform Act), відомого як Акт Бейкера, в основі якого лежало гармонійне поєднання неоконсервативної та неоліберальної освітньої ідеологій. Метою прийняття даного Закону було «забезпечити підвищення ефективності управління в державній системі шкільної освіти і якості послуг, які в ній надаються» [9, с. 22].

Відповідно до Закону про реформування освіти, 1988 року, 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» – конкурентної системі поєднаного фінансування залежно від числа 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) [10, с. 40–43].

Основною ознакою управління загальною середньою освітою Великобританії є безпосередня політика в цій сфері правлячих партій.

У 1992 році 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 Великобританії 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) [11].

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 [12].

У 1998 році 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 фондаторів, чи трастовими школами. 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 постачальників різноманітних послуг [12].

Способи фінансування освіти у Великобританії.

1. Фінансування шкільної освіти здійснюється із держбюджету. Розмір фінансування залежить від кількості учнів.

2. Школи отримують гранти місцевої та федеральної влади і самостійно ними розпоряджаються. Початкові школи можуть об'єднуватися у кластери для отримання статусу грантоуправителя.

3. 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 [13, с. 278].

4. Школи можуть самостійно розподіляти кошти в рамках отриманого від держави бюджету та власного фандрайзингу [10].

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що у Великобританії склалася дворівнева система управління загальною середньою освітою. Центральний рівень представлений Міністерством освіти (Департамент освіти і навичок). Його очолює міністр освіти, який призначається Королевою Великобританії. Міністерство освіти є відповідальним за упровадження національної політики у галузі середньої освіти, здійснює керівництво діяльністю існуючих освітніх установ країни. Регіональний рівень управління освітніми закладами відсутній. Місцевий рівень представлений місцевими органами управління освітою. Ці органи підзвітні Міністерству освіти й виконують покладені Міністерством повноваження. Головним завданням управління освітою на місцевому рівні є реалізація національної освітньої політики з урахуванням регіональних особливостей.

Висновки. В результаті проведеного дослідження був узагальнений зарубіжний досвід управління та фінансування загальною середньою освітою в окремих країнах. Варто зазначити, що певні тенденції можуть бути важливими для України. Зокрема позитивним у досвіді США є запровадження нової системи фінансової підзвітності (шкільного менеджменту), або закріплення на законодавчому рівні частки сукупного доходу штату, яка має йти на підтримку освіти. Позитивним у досвіді Великобританії є самостійність шкіл у розпорядженні коштами, отриманими з бюджету та власного фандрайзингу. Школи можуть отримувати гранти від місцевої влади, здібні діти можуть отримувати стипендію. Очевидно, що освітні реформи у цих країнах мали певні недоліки. Однак, на нашу думку, подальші дослідження необхідно спрямувати на нормативно-правове забезпечення позитивних моментів зарубіжного досвіду у сфері фінансування середньої освіти.

Література:

1. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.

2. Величко А.В. Бюджетный механизм инвестирования социальной инфраструктуры. – 1998. – 252 с.
3. Вигран О.Ф. Знайомтеся: Сполучені Штати Америки / О.Ф. Вигран, О.М. Константинова. – К.: Форум, 2002. – С. 137–153.
4. Бойченко М.А. Реформування управління загальною середньою освітою: досвід США : монографія / М.А. Бойченко. – Суми : Видавництво СумДПУ ім. А.С.Макаренка, 2009. – 180 с.
5. Старша школа зарубіжжя: організація та зміст освіти / за ред. О.І.Локшиної. – К.: СПД А.М.Богданова, 2006. – 232 с.
6. Джонстоун Д.Б. Система высшего образования в США: структура, руководство, финансирование. Структура высшего образования в Соединенных Штатах // Университетский менеджмент за рубежом. – 2003. – № 5–6 (28). – С. 92–102.
7. The Federal Role in Education: 1999–2000 Policy Debate Topic // Congressional Digest. – August–September 1999. – Vol. 78, Issue 8–9. – P. 193.
8. National Curriculum. Task of Group on Assessment and Testing: A Report. – London, 1988. – 8 p.
9. Ryan C. & Astle J. Academies and future of state education. – London: Trades Union Congress, 2008. – 60 p.
10. Сбруева А.А. Тенденції реформування середньої освіти розвинених англомовних країн у контексті глобалізації (90-ті рр. XX – поч. XXI ст.): Монографія. – Суми: ВАТ «Сумська обласна друкарня». Видавництво «Козацький вал», 2004. – 500 с.
11. Полупан А.П. English-speaking countries: A cultural reader / А.П.Полупан, В.Л.Полупан, В.В.Махова. – Х.: Країна мрій, 2008. – С. 153–154.
12. Whitty G. Twenty years of progress? English education policy 1988 to present // Educational Management & Leadership. – 2008. – № 36(2). – P. 165–184.
13. Г.І.Башнянин, О.М.Свінцов, Т.В.Панчишин. Структура та особливості освітніх систем розвинутих країн // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2013. – Вип. 35. – С. 277–283.

Ярош А. А. Способы финансирования общего среднего образования в зарубежных странах

Аннотация. В статье проведено исследование основных способов финансирования общего среднего образования в ведущих зарубежных странах. Для примера были рассмотрены такие страны как США и Великобритания. Обобщен зарубежный опыт управления и финансирования общего среднего образования в этих странах. Предложено использование отдельных способов финансирования общего среднего образования в Украине.

Ключевые слова: образовательная система, образовательная политика, управление, финансирование, общее среднее образование.

Yarosh A. The methods of financing of secondary education in foreign countries

Summary. The article investigates main ways of financing of secondary education in leading foreign countries. For example, it was considered such countries as USA and Great Britain. It was generalized international experience of management and financing of secondary education in these countries. It was proposed to use certain methods of financing of secondary education in Ukraine.

Key words: educational system, educational policy, management, financing, secondary education.