

Паращенко Людмила,
доктор наук з державного управління, професор кафедри управління освітою
Національної академії державного управління при Президентіві України, к.п.н.

Барматова Ірина,
керівник аналітичної служби
Асоціації приватних закладів освіти м. Києва

29.10.2014

Принцип «кошти ходять за дитиною» крізь призму існування приватної освіти та роботи приватної школи

Приватна дошкільна та середня освіта незалежної України, зокрема столиці, зробила перші кроки ще в **1991 році**.

Освітня діяльність недержавних шкіл носить аж ніяк не приватний характер, а має громадське і державне значення. Сучасні приватні школи і садочки є невід'ємною складовою вітчизняної системи освіти, мають на меті створення різноманітних моделей якісної сучасної освіти і є реальною моделлю інвестицій в освіту дітей та інфраструктуру системи освіти країни.

1. Приватна школа та держава

Під час політичних обговорень за всі 23 роки існування незалежної України державні (в тому числі комунальні) та приватні навчальні заклади доволі часто постають як очевидні протилежності. Насправді в провідних країнах світу межа між державним і приватним секторами розмита. У питанні фінансування певні приватні навчальні заклади отримують державні кошти. З іншого боку, державні – так само, як і приватні – навчальні заклади можуть брати плату за деякі форми навчання та на інші видатки.

Для порівняння існуючих у світі навчальних закладів ЮНЕСКО визначає розбіжності між державною і приватною освітою на основі того, хто здійснює над ними контроль, незалежно від джерела фінансування. Цей контроль визначається тим, хто має право визначати загальну політику і діяльність навчального закладу та призначати його керівників.

Далі приватні навчальні заклади класифікуються на **залежні** від держави та **незалежні**. У випадку залежних від держави приватних навчальних закладів більша частина їхнього бюджету обов'язково надається державою, але керують ними громади, окремі особи або приватні об'єднання (приміром, релігійні організації). Державні кошти зазвичай покривають основні витрати і, в першу чергу, зарплати педагогам. Незалежні приватні навчальні заклади, приміром в Іспанії, самі отримують більшу частину власного бюджету або за рахунок плати за навчання, або отримуючи кошти від приватних об'єднань.

В Україні ж спостерігається парадокс. Усі приватні школи, що декларують себе як освітні інституції, є залежними від держави, але жодним чином не фінансуються з бюджету. Кожен загальноосвітній навчальний заклад, незалежно від форми власності, повинен виконувати Державний стандарт загальної середньої освіти (виконання якого становить близько 85% усього робочого часу навчального закладу), використовувати затверджені МОН України підручники, видавати учням документи про освіту державного зразка, проходити інспектування, державну атестацію. /Закони України «Про освіту», «Про загальну середню освіту»/. Існування незалежних шкіл із власною освітньою траєкторією до освітніх

результатів учнів, що визначені державою, але оцінюються виключно через систему незалежного оцінювання, за умов чинного законодавства неможливе.

Таким чином, відбувається, по-перше, **дискримінація дітей за майновою або економічною ознакою**, яка, власне, є соціальною дискримінацією, аж ніяк не легшою і не менш аморальною, ніж расова, національна, релігійна чи гендерна, що знаходить своє підтвердження в Конституції України (Ст. 21, 24, 51, 52), Декларації прав дитини (Принцип 7, 10), Конвенції про права дитини (Ст. 2, 3), Загальній декларації прав людини (Ст.7), Конвенції про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти.

По-друге, має місце порушення Конституції України в контексті забезпечення **права вибору**, що є обов'язковою ознакою *демократичної* країни (Ст.1 КУ).

По-третє, порушуються умови **чесної конкуренції**, а саме *рівні умови розвитку всіх форм власності*, що також є конституційною гарантією держави (Ст.116 КУ).

Свобода вибору, у т. ч. форми здобуття освіти та навчального закладу для дитини, є основоположним принципом демократичного суспільства. *Жан де Груф, глава групи радників з питань освіти ЮНЕСКО, голова Європейської асоціації освітнього права і політики, професор*, стверджує, що розвиток приватних шкіл – це показник демократизації суспільства, європейські держави забезпечують підтримку приватних навчальних закладів, а міжнародні дослідження підтверджують, що якщо поряд з державними існують приватні школи, це створює так звану дружню конкуренцію і призводить до покращення освітніх стандартів.

2. Міжнародний досвід

Відповідно до Ст.1 Конституції України **Україна – соціальна держава**. Це передбачає рівні права кожного громадянина на певну частку виробленого народом України багатства. Зокрема, відповідно до Ст.95 Конституції України бюджетна система України будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами з максимальним можливим наближенням надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача /принцип субсидіарності/ (принципи бюджетної системи відповідно до п.9) та п.7) Ст.7 Бюджетного кодексу України).

Принцип субсидіарності - принцип побудови Європейського Союзу і декількох провідних країн Європи та світу, що полягає у максимальному наближенні влади (у том числі фінансового забезпечення її повноважень) безпосередньо до громадян, тобто, управлінські завдання вирішуються на максимально низькому і віддаленому від центра рівні, на якому ці рішення можливі та ефективні; держава виявляє ініціативу тільки по тих питаннях, де можливостей громадян і організації недостатньо.

- Країни світу, що визнають себе соціальними і демократичними країнами, обов'язково надають певні кошти в якості забезпечення державних гарантій та зобов'язань перед громадянами на отримання дітьми **обов'язкової** в країні освіти. Розмір цих коштів може бути різним, але принцип «кошти йдуть за дитиною» реалізовується щодо всіх дітей незалежно від місця навчання, форм здобуття освіти і форми власності навчального закладу.

Є країни, які не фінансують учнів та вихованців приватних навчальних закладів, навіть у рамках обов'язкової освіти (приміром, Великобританія). Але ці країни й не проголошують себе соціальними, зберігають «класовість» суспільства як норму.

- Провідні світові експерти з *економіки освіти* зазначають, що фінансування з розрахунку на одного учня є одним з головних організаційних принципів реформи в галузі загальної середньої освіти, гарантією справедливості, прозорості, основою оптимізації використання бюджетних коштів, основою ефективною децентралізації освітніх систем, забезпеченням справедливої конкуренції між навчальними закладами різних форм власності.
- Державні субвенції на обов'язкову освіту кожного учня в недержавних школах у більшості країн складають від **30%** (Польща) до **80%** (Норвегія, Данія, Фінляндія, Ірландія, Бельгія, Росія, Сінгапур, Австралія). Китай, Іспанія, Швеція, Нідерланди, Німеччина, країни Прибалтики, Грузія, Болгарія, Боснія і Герцеговина передбачають **однакові** кошти для державних і недержавних шкіл.
Державні субвенції дають **гарантії**, що учні з будь-яких сімей мають більш широкий **реальний** (а не декларативний) **вибір форм, місця та умов здобуття освіти** у відповідності до потреб їх та їхніх родин, культури та традицій кожної сім'ї.
За словами глави групи радників з питань освіти ЮНЕСКО, голови Європейської асоціації освітнього права і політики професора Жана де Груфа (Бельгія): «Освіта – це не лише відповідальність держави, але й відповідальність громадянського суспільства, тому воно не є ексклюзивним правом держави, а, в першу чергу, правом і відповідальністю батьків за навчання та виховання своїх дітей».
- **Механізми реалізації принципу «кошти ходять за дитиною»:**
 - *пряме фінансування на рахунок школи за формулою:* норматив бюджетної забезпеченості 1 учня помножений на кількість учнів;
 - *за ваучером*, що надається родині на кожного школяра з розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості, який вона повинна використати за власним вибором у будь-якому навчальному закладі, що має дозвіл на здійснення відповідної освітньої діяльності, або у формі сімейної освіти з подальшим незалежним оцінюванням освітніх результатів учнів на відповідність сформованим державним вимогам.
- Наукові дослідження показують, що використання ваучерів призвело до покращення якості освіти (Нідерланди, Швеція, Данія, Італія).
У Грузії наслідком запровадження ваучерного принципу стали:
 - мінімальний рівень корупції по всій системі (практична її відсутність);
 - зрозумілість для всієї системи формування шкільного бюджету;
 - підвищення якості освіти внаслідок посилення *конкуренції* шкіл.

3. Історія

- До 2000 року вітчизняні приватні загальноосвітні навчальні заклади **ОТРИМУВАЛИ** бюджетні кошти на виконання державного стандарту **конституційно обов'язкової загальної середньої освіти** з розрахунку нормативу бюджетного забезпечення здобуття загальної середньої освіти 1 учнем на кожного школяра України. По суті, з 1991 по 2000 рік і діяв принцип «гроші ходять за дитиною» в системі шкільної освіти.
 - Фінансувалися, як правило, дві статті бюджету – заробітна плата і нарахування на неї.

- Для отримання бюджетних коштів кожна приватна школа мала рахунок у державному банку, контроль здійснювало КРУ (контрольно-ревізійне управління).
- Відповідне джерело фінансування було зафіксоване в статуті кожного приватного загальноосвітнього навчального закладу, що перед реєстрацією обов'язково погоджувався ГУОН м. Києва та районним управлінням освіти.

Столичні приватні школи, що працюють з того часу, мають можливість надати відповідні підтверджуючі документи.

- З 2001 року після прийняття Бюджетного кодексу і створення Державного казначейства всі приватні загальноосвітні школи України без жодної юридичної аргументації були позбавлені бюджетного фінансування, а кожен учень приватної школи був позбавлений будь-якого фінансового забезпечення державних гарантій. Це частково пояснювалося нерозробленістю нового чіткого механізму передачі бюджетних коштів приватному загальноосвітньому навчальному закладу, а також негативним ставленням політичного керівництва до приватної освіти загалом.

Бюджетні кошти, передбачені на учнів приватних загальноосвітніх навчальних закладів, почали залишатися в місцевому бюджеті, а отримання загальної середньої освіти дітьми в приватних школах замінено товаром, який батьки як *платники податків* вимушені оплачувати *двічі* або навіть тричі: через систему оподаткування власних доходів, у тому числі на утримання комунальних шкіл, у яких їхні діти не навчаються, безпосередньо приватній школі й через сплату приватними школами податків і обов'язкових відрахувань до Державного і столичного бюджету.

Поряд з цим розвиток комунальних шкіл з того часу відбувається за активної матеріальної підтримки батьківських фондів і за рахунок постійної, доволі часто вимушеної, батьківської участі в фінансуванні необхідного забезпечення комунальних навчальних закладів. Приватні загальноосвітні школи, виконуючи державне замовлення на надання конституційно обов'язкової середньої освіти і видаючи державний документ про освіту, не отримують жодної державної копійки. Тому не наявність плати за навчання у приватних школах, а відсутність там бюджетного фінансування на кожного учня, відсутність будь-яких соціальних державних гарантій учням і працівникам ставлять, як вже зазначено вище, у *дискримінаційне становище* як колективи цих шкіл, так і самі приватні навчальні заклади.

4. Приватні школи та садочки столиці

За даними Департаменту освіти і науки, молоді та спорту м. Києва освітню мережу міста Києва складають навчальні заклади комунальної та приватної форми власності.

У 2013-2014 навчальному році в столиці функціонували **47 приватних шкіл**, у яких здобували освіту **4645 учнів (вихованців)**; **13 приватних садочків**, у яких виховувалися **3256 дітей**.

Приватні школи і садочки виконують державне замовлення на обов'язкову освіту. Поряд з цим усі учні приватних шкіл позбавлені будь-яких державних гарантій. Кошти на учнів приватних шкіл, передбачені державним бюджетом на виконання державного замовлення на *конституційно обов'язкову* загальну середню освіту, виконання якого займає 85% робочого часу приватної школи і

завершується наданням документу державного зразка, вже більше десяти років щорічно надходять до столичного бюджету і залишаються у його розпорядженні.

Вартість міжбюджетного трансферту на 1 учня середньої школи в 2013 році складала 8122,9 грн. Сума коштів, заощаджених таким чином столичним бюджетом по галузі «Освіта» за 2013 рік, становить **приблизно 37 мільйонів гривень**.

Вартість міжбюджетного трансферту на 1 вихованця дошкільного садочку в 2013 році складала 8801,9 грн. Сума коштів, заощаджених таким чином столичним бюджетом по галузі «Освіта» за 2013 рік, становить **приблизно 27 мільйонів гривень**.

Отже, приватна загальна середня та дошкільна освіта столиці зекономили столичному бюджету за 2013 рік мінімум 64 мільйони гривень.

Середня вартість утримання 1 учня (вихованця) в комунальному ЗНЗ для бюджету м. Києва в 2013 році становила – **9803 грн. на рік** (кошти на так звані захищені статті бюджету: фонд заробітної плати працівників і оплату комунальних послуг). Сума коштів, заощаджених таким чином столичним бюджетом по галузі «Освіта» за 2013 рік, становить **приблизно 44 мільйони гривень**.

Середня вартість утримання 1 вихованця в комунальному ДНЗ для бюджету м. Києва в 2013 році становила – **10857 грн. на рік** (кошти на так звані захищені статті бюджету: фонд заробітної плати працівників і оплату комунальних послуг). Сума коштів, заощаджених таким чином столичним бюджетом по галузі «Освіта» за 2013 рік, становить **приблизно 33 мільйони гривень**.

Отже, приватна загальна середня та дошкільна освіта столиці зекономили столичному бюджету за 2013 рік 77 мільйонів гривень.

5. «Освітній кошик»

Голова комітету науки та освіти Верховної Ради України Лілія Гриневич стверджує, що ми маємо запровадити принцип "гроші ходять за дитиною", але його наповнення має відбуватися своєю чергою за принципом "освітнього кошика", який для кожної дитини повинен передбачати кошти не тільки на оплату праці вчителя і комунальних послуг, але й на підручники, навчальне обладнання та інші видатки, пов'язані з навчально-виховним процесом.

Саме «освітній кошик» прямує за учнем до його місця навчання за будь-якою формою здобуття освіти та в навчальні заклади різних форм власності, приміром, у країнах Прибалтики.

Запровадження «освітнього кошика» сприяло зростанню кількості приватних шкіл та підвищенню якості освіти. Девізом шкільної системи, приміром Литви, стали слова: Якість! Ефективність! Автономія!

Складові «освітнього кошика»:

- фонд заробітної плати працівників;
- підручники;
- підвищення кваліфікації та післядипломна освіта;

- навчальне обладнання;
- психологічні послуги;
- бібліотека;
- внутрішнє та зовнішнє оцінювання;
- модулі неформальної освіти;
- інформаційні технології.

ОК розраховується на основі складної формули з урахуванням різних компонентів – рівень, розмір, місцезнаходження, тип школи.

ОК, на нашу думку, повинен містити в собі три складових:

- нормативно-подушове фінансування режиму функціонування;
- фінансування режиму розвитку;
- стимулююче фінансування якості.

Саме за принципом «освітнього кошика», що включає в себе ці три складових, працює кожна приватна школа чи приватний садочок. Саме приватна школа знає реальну вартість освіти школяра з урахуванням всіх складових фінансового забезпечення. Чого, на жаль, не можна сказати про державну чи комунальну школу.

Жодна державна чи комунальна школа не має цілісного бюджету з урахуванням усіх джерел доходу: бюджетних коштів на захищені статті: заробітну плату і комунальні послуги, придбання підручників; позабюджетних коштів столичних програм на ремонт дахів, стиків, комунікацій, обладнання дитячих або спортивних майданчиків тощо; коштів батьків або батьківського фонду на придбання меблів, обладнання, господарські потреби, проведення необхідних ремонтних робіт тощо, що виявляло б і владі, і громадськості реальну вартість навчання в цих навчальних закладах.

Основні складові «освітнього кошика» учня приватного ДНЗ або ЗНЗ:

- Фонд оплати праці (в тому числі Єдиний соціальний внесок)
- Теплопостачання та гаряча вода
- Електроенергія
- Холодне водопостачання та водовідведення
- Комунікаційні витрати (телефони, Інтернет, підтримка сайту)
- Розрахунково-касове обслуговування, послуги банків
- Навчально-методичне забезпечення навчально-виховного процесу, періодичні видання, підвищення кваліфікації педагогів, канцелярія, організація свят, екскурсій, інших заходів закладу
- Господарські витрати (вивіз сміття, обслуговування електрощитових та електромереж, технічне обслуговування приміщень, комунікацій, обладнання, навчально-виховного процесу, господарський інвентар, миючі засоби, дезінфекція, дезінсекція, дератизація, страхування орендованого приміщення, встановлення та обслуговування пожежної сигналізації та інше пожежне забезпечення, заміри опору ізоляції, заміна приладів обліку, озеленення тощо)
- Медичні витрати (ліки та лікарські засоби, медичний інвентар, медичні огляди учнів та працівників, вакцинація тощо); оздоровлення
- Обслуговування інформаційної мережі закладу, оргтехніки
- Придбання обладнання та предметів тривалого користування (меблі, мультимедійне обладнання, література для бібліотеки, оргтехніка тощо)
- Ремонт (приміщень, комунікацій, дахів, вікон, фасадів, парканів, покриття доріг тощо), відновлення або облаштування спортивних та дитячих майданчиків тощо)
- Транспортні послуги
- Охорона
- Харчування
- Впровадження нових технологій
- Стимулювання якості (стипендії, гранти тощо).

Середня вартість навчання та утримання дошкільника в приватному ДНЗ, учня в приватному ЗНЗ

Середня вартість навчання та утримання дошкільника в приватному ДНЗ, учня в приватному ЗНЗ, приміром столиці, знаходиться у діапазоні **20 - 40 тис. грн. на рік** (без урахування харчування).

Саме верхня межа діапазону вартості є наближеною до реальної вартості навчання та утримання 1-го дошкільника або 1-го учня України з урахуванням усіх необхідних витрат навчального закладу, що працює в режимі повного дня (а не тільки захищених статей на оплату праці та комунальні послуги).

Для порівняння: вартість утримання дитини в комунальному інтернаті становить більше **40 000 грн.** на рік (майже всю суму складають захищені статті). Режим роботи приватної середньої школи як школи повного дня відрізняється від режиму роботи інтернату тим, що учні приватних шкіл вночі та на вихідних знаходяться вдома. Тобто вартість утримання учня у приватній школі не відрізняється суттєво від вартості утримання учня в комунальному інтернаті.

Середня вартість харчування дошкільника або учня, який навчається в режимі повного дня, з розрахунку вартості продуктів харчування становить близько 6 тис. грн. на рік, що відповідає вартості харчування дитини в комунальному ДНЗ або комунальному інтернаті.

6. Принцип «кошти йдуть за учнем» у розрізі чинної нормативно-правової бази

- Загальна середня освіта визначена Конституцією України **обов'язковою** (Ст.53. КУ), а отже є загальносуспільною потребою, на яку закладаються необхідні видатки в Державному бюджеті України (Ст.95. КУ).

Відновлення державного фінансування на виконання державного стандарту кожним учнем приватних загальноосвітніх навчальних закладів не потребуватиме додаткових коштів до Державного бюджету України, адже кошти на загальну середню освіту кожного учня шкільного віку кожен рік відповідно до Бюджетного кодексу і відповідних постанов Уряду закладалися до Державного бюджету.

Надання загальноосвітнім навчальним закладом загальної середньої освіти учням упевнено можна класифікувати як виконання **державного замовлення**.

- Приватні загальноосвітні та дошкільні навчальні заклади існують у різних дозволених законодавством України організаційно-правових формах, майже всі працюють як суб'єкти підприємницької діяльності. Статус підприємства відповідно до Ст. 52., 62 Господарського кодексу України дозволяє законним чином реалізувати мету певної педагогічної ідеї як суспільної та особистісної потреби, не маючи на увазі обов'язкової мети в отриманні прибутку. Забезпечення матеріально-технічними та іншими ресурсами з боку держави для реалізації пріоритетних державних потреб передбачено п.2. Ст.47. Гл.4., Ст.12.,13. Гл.2. Господарського кодексу України.

Рух коштів

Для фінансування закладів дошкільної, загальної середньої освіти при розподілі спрогнозованого обсягу бюджетних коштів застосовується **формульний підхід**. Розподіл коштів між центральними та місцевими органами влади здійснюється відповідно до правових та методологічних норм, визначених у Бюджетному кодексі України та затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 №1149 зі змінами і доповненнями 2011 року «*Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами*».

Розрахунки здійснюються на єдиних для бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць принципах та методологічних засадах.

Розподіл обсягу видатків, приміром, на загальну середню освіту по адміністративно-територіальних одиницях здійснюється Міністерством фінансів за згаданою *Формулою* із застосуванням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня, приведених контингентів дітей у загальноосвітніх навчальних закладах у цілому (на основі статистичних даних станом на 5 вересня року, що передує поточному), із застосуванням коригуючих коефіцієнтів.

Щодо формування столичного бюджету, то в п. 24 *Формули* наведено розрахунковий показник обсягу видатків на освіту зведеного бюджету м. Києва, який передбачає врахування **кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл м. Києва та коефіцієнту приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл м. Києва у відповідність із кількістю учнів усіх загальноосвітніх шкіл**.

Потрібно звернути увагу на те, що стосовно загальної середньої освіти та дошкільної освіти немає жодних виокремлень щодо форми власності. Щодо, приміром, позашкільної освіти, яка не є обов'язковою, зроблено акцент на формах власності: **передбачається фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня (вихованця, слухача) позашкільного навчального закладу та кількість учнів позашкільних навчальних закладів комунальної власності**.

Згадана Формула розподіляє кошти лише до рівня області, району, міста обласного значення. Визначення конкретних напрямів і обсягів фінансування (відповідно до Ст.7 Бюджетного кодексу України) належить до компетенції і відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які на місцях займаються формуванням і затвердженням бюджетів.

Поряд з цим обов'язком органів місцевого самоврядування відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування» (Ст. 32.), «Про освіту» (Ст. 14.), «Про охорону дитинства» (Ст. 5.) є забезпечення розвитку всіх видів освіти, розвитку і вдосконалення мережі освітніх закладів усіх форм власності.

Важливо зазначити, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими

актами (п.3 Ст. 94 БК). Відповідно до *Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»* державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного й соціального розвитку.

До повноважень Міністерства освіти і науки України належить визначення державних нормативів фінансового, матеріального забезпечення дітей, мінімальних нормативів матеріально-технічного, фінансового забезпечення ЗНЗ та ДНЗ (Ст.12 Закону України «Про освіту», п.1 Ст.37 Закону України «Про загальну середню освіту», п.1.Ст.19 Закону України «Про дошкільну освіту»). Відповідно до Положення про Міністерство, затвердженого Указом Президента України від 08.04.2011 № 410/2011, до його компетенції належить затвердження мінімальних нормативів матеріально-технічного і фінансового забезпечення навчальних закладів.

У свою чергу, місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні встановлювати **не нижче** визначених Міністерством мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є в комунальній власності, та забезпечувати фінансування витрат на їх утримання; забезпечувати розвиток мережі навчальних закладів, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування (Ст.14 Закону України «Про освіту», Ст.32 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Формування, забезпечення і дотримання відповідних нормативів є державною гарантією згідно Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (Ст.4, 12, 16, 18, 19, 20, 21, 23). /До нормативів забезпечення відноситься забезпечення певної території мережею закладів освіти; до державних соціальних нормативів у сфері забезпечення навчальними закладами включаються норми матеріального забезпечення навчальних закладів та додаткових видів соціального і матеріального забезпечення учнів; **держава гарантує** забезпечення основних потреб громадян на рівні встановлених законом державних соціальних стандартів і нормативів; з метою надання соціальної підтримки населенню України в цілому встановлюються державні гарантії щодо: надання гарантованих обсягів обслуговування у сфері освіти; **державні соціальні гарантії є обов'язковими для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності; надання державних соціальних гарантій здійснюється на засадах адресності та цільового використання**; розробка та виконання *Державного бюджету України* та *місцевих бюджетів* здійснюються на основі пріоритетності фінансування для забезпечення надання державних соціальних гарантій; залучення закладами освіти коштів з додаткових джерел фінансування не є підставою для зменшення бюджетного фінансування відповідно до нормативів; з метою забезпечення надання державних соціальних гарантій обраховуються нормативи фінансування поточних витрат на утримання мережі закладів освіти; держава здійснює фінансову підтримку *місцевого самоврядування* з метою забезпечення надання державних соціальних гарантій на основі нормативів витрат (фінансування)/.

На сьогодні в Україні відсутня система розроблених і затверджених соціальних норм і нормативів. Ч.10 Прикінцевих положень Бюджетного кодексу було закріплено доручення Кабінету Міністрів України протягом року забезпечити формування, встановлення та затвердження державних соціальних стандартів і нормативів з урахуванням вимог, встановлених Законом України

«Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». На це завдання неодноразово звертали увагу керівники органів місцевого самоврядування через звернення Асоціації міст України до керівників державної влади України.

ДОРУЧЕННЯ НЕ ВИКОНАНЕ ДО ЦЬОГО ЧАСУ.

На тлі відсутності чітких стандартів забезпечення освіти порушуються державні гарантії на отримання обов'язкової загальної середньої та дошкільної освіти, відбувається хронічне недофінансування потреб освіти, значне навантаження щодо утримання ЗНЗ та ДНЗ лягло на плечі родин учнів та вихованців.

Такий стан речей не узгоджується із статтею 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає фінансування з боку держави в повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законами повноважень. Кошти, потрібні для здійснення органами місцевого самоврядування цих повноважень, щороку передбачаються у Законі України «Про Державний бюджет України».

За подальшого зростання собівартості освіти на фоні падіння платоспроможності батьків унаслідок тривалої економічної та фінансової кризи, у тому числі подальшої диференціації платоспроможності батьків, збільшуватиметься кількість дітей із малозабезпечених родин, батьки яких не можуть розраховувати на надання своїм дітям якісної освіти не через відсутність у дітей здібностей, а передусім через свою неспроможність доплачувати за освіту. Таким чином посилюватиметься і без того зростаюча соціальна нерівність.

За таких підстав громадським об'єднанням сфери освіти, у першу чергу батьків, можна:

1. Використати

Ст.25 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»: **Контроль** за дотриманням законодавства про державні соціальні стандарти і нормативи та державні соціальні гарантії здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування із залученням громадських організацій та незалежних експертів на засадах гласності.

Ст.3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»: Принципами діяльності місцевих державних адміністрацій, структурними підрозділами яких є місцеві органи управління освіти, є пріоритетність прав людини і відповідальність перед людиною за свою діяльність.

2. Апелювати до

Ст.56 КУ: Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Завдання сучасних стратегічних програм розвитку України

Відновлення обов'язкового фінансування на отримання державного стандарту освіти кожним учнем України незалежно від місця навчання знаходиться в контексті визначеної сучасної державної політики в сфері освіти. Так у *Програмі економічних реформ 2010-2014* були закладені положення щодо «розробки й переходу до єдиного стандарту вартості навчання одного учня/студента; переходу у фінансуванні навчальних закладів від принципу утримання закладів до принципу формування їх бюджетів, виходячи з кількості учнів та стандарту вартості навчання одного учня/студента». Відповідні положення закладені в *Національній стратегії розвитку освіти України на 2012-2021 роки*.

Сфера освіти є пріоритетною сферою соціально-економічного і культурного розвитку суспільства України як соціальної держави. Щороку у положеннях Основних напрямів бюджетної політики визначено завдання щодо запровадження механізму фінансового забезпечення соціальних послуг за принципом «гроші ходять за одержувачем послуг».

На думку генерального директора *Центру міжнародної мобільності та співробітництва у Фінляндії* (Фінляндія – світовий лідер розвитку освіти і добробуту країни) *Пасі Салберга*, освітня політика в Україні має бути більш справедливою в питаннях фінансування навчальних закладів. Необхідно побудувати навчання і виховання таким чином, щоб задовольнити потреби **кожної** дитини. На зміну соціальній політиці, орієнтованій на проблеми середньостатистичної людини, має прийти політика, сконцентрована на потребах конкретних соціальних груп та **реальної** людини.

7. Перші кроки та етапи реалізації принципу «кошти ходять за дитиною» у м. Києві на сучасному етапі в рамках проекту:

- **Визначення пілотних шкіл за бажанням:**
 - **приватні** – з наступним укладенням контракту з кожною приватною школою на виконання державного замовлення щодо надання обов'язкової освіти;
 - **комунальні** – з наступним отриманням повноцінного статусу *юридичної особи* і можливостями укласти угоди з батьками та іншими фізичними та юридичними особами, реалізуючи *принцип державно-приватного та державно-громадського партнерства*;
- **Формування механізму «освітнього ваучера»** для батьків, які обирають інші форми здобуття обов'язкової освіти для власних дітей.

I етап:

- фінансування потреб учня комунального навчального закладу за принципом нормативного фінансування режиму функціонування;
- фінансування потреб учня приватного навчального закладу в розмірі державного трансферту фінансового нормативу бюджетної забезпеченості.

II етап: формування проекту «соціального стандарту освіти» з урахуванням фінансування режиму розвитку та стимулювання якості.

III етап: напрацювання «київського освітнього кошика учня» - «соціального стандарту освіти столиці».

**Можливі механізми реалізації принципу «кошти ходять за дитиною»
у м. Києві в приватних школах столиці:**

1 Механізм. Бюджетна програма «Забезпечення виконання державного та столичного стандарту освіти в навчальних закладах приватної форми власності за принципом «гроші ходять за дитиною» в м. Києві»

Для реалізації програми :

Варіант 1. Бюджетні кошти на виконання державного стандарту конституційно обов'язкової загальної середньої освіти надходять на власний рахунок приватної середньої школи в комерційному банку з розрахунку кількості учнів станом на 5 вересня року, що передує поточному.

У межах повноважень Державного казначейства України.

Варіант 2. Приватна середня школа відкриває спеціальний рахунок у Державному казначействі України, на який надходять бюджетні кошти на виконання державного стандарту конституційно обов'язкової загальної середньої освіти з розрахунку кількості учнів станом на 5 вересня року, що передує поточному.

У межах повноважень Державного казначейства України.

2 Механізм Створення столичної «Картки киянина-школяра». (За прикладом столичної «Картки киянина» і принципом ваучера)

Використовується у випадку бажання родини здобути загальну середню освіту прискорено чи у формі екстернату, чи в інших формах, передбачених Ст.13. Закону України «Про загальну середню освіту», навчати власну дитину не в комунальному навчальному закладі, а в ліцензованому приватному навчальному закладі, або на договірних умовах з ліцензованими репетиторами з подальшою державною атестацією у відповідному комунальному або у відповідному ліцензованому приватному навчальному закладі.

Додаток 2.

Одними з основних проблем, що стримують розвиток регіонів, учасники 10-го фінансово-економічного форуму «Інноваційні форми місцевого і регіонального розвитку як інструмент посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування», який відбувся 6 вересня 2012 року й організатором якого був Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень, визнали недостатньо прозорий для громадян розподіл місцевих бюджетів, низький рівень фінансової забезпеченості делегованих повноважень одночасно з відсутністю зацікавленості в підвищенні ефективності менеджменту.

Стосовно зміни принципів міжбюджетних відносин учасники форуму наголошують, що обсяг дотацій вирівнювання має розраховуватися на основі **уніфікованих стандартів надання соціальних послуг**. Такі стандарти суттєво відрізняються від існуючих нормативів. **Стандарти мають розглядатися з погляду послуги для окремого громадянина і враховувати критерії кількості, якості та доступності зазначених послуг.**

**Деякі пропозиції Національного конгресу місцевого самоврядування урядові
щодо Декларації цілей та завдань бюджету на 2014 рік
/В основу документа покладено пропозиції Асоціації міст України
щодо заходів, спрямованих на практичну реалізацію
принципу фінансової автономії місцевого самоврядування./**

- Повне забезпечення в Законі України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» місцевих бюджетів коштами для здійснення видатків на виконання делегованих повноважень.

Для цього внести зміни до бюджетного законодавства, якими:

1) Внести зміни до Бюджетного кодексу України, доповнивши перелік документів, що подаються разом із проектом закону про Державний бюджет України, детальними розрахунками розмірів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості за видами місцевих бюджетів, галузями та в розрізі контингенту (приміром, школярів та дошкільнят). Передбачити, що до фінансового нормативу бюджетної забезпеченості додається перелік соціальних програм, які враховувалися при розрахунку нормативу, та перелік усіх нормативно-правових актів, що визначають вартісні чи кількісні показники програм (типова штатна чисельність, мінімальна вартість харчування, витрати на медикаменти, гранична наповнюваність груп та класів тощо). Бюджетні програми (норми, стандарти), які не увійшли до цього переліку, належать до необов'язкових для виконання за рахунок місцевих бюджетів. Передбачити, що формула міжбюджетних розрахунків визначається в постанові Кабінету Міністрів України, яка публікується не менш ніж за 3 місяці до схвалення урядом проекту держбюджету на наступний рік.

2) Закріпити оптимізовані за наслідками діяльності робочих груп при галузевих міністерствах відповідно до доручення Першого віце-прем'єр-міністра фінансові нормативи за галузями освіти, охорони здоров'я, культури та мистецтв, соціального захисту та забезпечення, фізкультури та спорту.

3) Затвердити в натуральному та вартісному вираженні перелік соціальних стандартів та нормативів надання суспільних послуг закладами бюджетної сфери, штатних нормативів, типових штатів та нормативів забезпечення населення закладами соціально-культурної сфери.

4) Передбачити здійснення розрахунку видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на підставі державних соціальних стандартів та нормативів, які корелюються з галузевими стандартами надання суспільних послуг та оптимізованими фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості.

- Забезпечення повного фінансування з держбюджету державних цільових програм, виконання яких покладається на органи місцевого самоврядування.
- Встановлення посадового окладу (тарифної ставки) працівника першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки на рівні чинного розміру мінімальної заробітної плати зі збереженням співвідношення в посадових окладах (тарифних ставках) працівників усіх розрядів Єдиної тарифної сітки.

За інформацією про виконання доручення Кабінету Міністрів України від 20.06.2011 р. №29606/1-11 до листа Асоціації міст України від 10.06.2011 р. №5-154, Міністерство освіти і науки України неодноразово пропонувало Мінфіну у *Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів*, затвердженій постановою КМУ від 08.12.2010 р. №1149, врахувати додаткові кошти з метою недопущення зменшення видатків із розрахунку на одного учня, а також створення належних умов для навчання та виховання дітей у навчальних закладах (поліпшення матеріально-технічної бази закладів, забезпечення необхідного рівня технічного стану котелень, тепломереж, систем гарячого та холодного водопостачання, електрообладнання, каналізації, дахів, будівель, заміна застарілого обладнання тощо). Поки що Мінфіном ця пропозиція не підтримана.

Додаток 3.

Для визначення реальної вартості навчання та утримання дитини, зокрема школяра або дошкільника, важливо врахувати всі кошти, що їх витрачають держава та суспільство на освіту.

Давати **комплексну** оцінку величині коштів, виділених державою на загальну середню та дошкільну освіту, а також ефективності їх використання потрібно, враховуючи:

- прями кошти з Державного бюджету України;
- кошти місцевих бюджетів, сформованих за рахунок власних доходів;
- кошти, передані як міжбюджетні трансферти з держбюджету до місцевих бюджетів,
- а також, так би мовити, непрямі кошти – такі, що містяться всередині коштів, передбачених на:
 - органи управління освітою (у тому числі загальною середньою та дошкільною),
 - наукові й методичні установи (мають сектори загальної середньої та дошкільної освіти в полі своєї уваги і своїх повноважень),
 - післядипломну освіту (відповідає за підготовку фахівців також для загальної середньої та дошкільної освіти),
 - видавництво навчально-методичного забезпечення (включає в себе і навчально-методичне обладнання для ЗНЗ та ДНЗ),
 - реалізацію програм, що сприяють розвитку освіти (енергоефективність, питна вода, оздоровлення, підвищення престижу професії педагога тощо – потрібно виокремлювати кошти, що були спрямовані саме на ЗНЗ та ДНЗ або працівників загальної середньої та дошкільної освіти);
 - капітальне будівництво або реконструкції (доволі часто будівництво нових ЗНЗ та ДНЗ або реконструкції (особливо комунікацій) фінансуються не через інституції, що є головними розпорядниками бюджетних коштів, але не відповідають за освіту);
 - спрямовані на окремі від загальної середньої та дошкільної освіти статті в місцевих бюджетах: утримання груп централізованого господарського обслуговування (у тому числі ЗНЗ та ДНЗ), централізованих бухгалтерій органів управління освіти місцевої влади (що обслуговують і ЗНЗ та ДНЗ), служб технічного нагляду за будівництвом і капітальним ремонтом, методичну роботу та інші заходи у сфері освіти;
 - кошти батьків, спрямовані безпосередньо на загальну середню та дошкільну освіту власних дітей, у тому числі через внески до благодійних фондів при ЗНЗ та ДНЗ.

Складність відповідного дослідження полягає у відсутності достатньої прозорості у формуванні та реалізації бюджетної політики України. Про це йдеться в дослідженні відкритості бюджетів за 2012 рік, проведеному організацією IBP ((International Budget Partnership). На думку директора Центру політичних студій та аналітики Віктора Тарана, ключовими причинами такого становища щодо прозорості й відкритості бюджетної політики є «недостатня задіяність громадськості на етапі підготовки проектів місцевих бюджетів; непублікації на сайтах органів влади прийнятих бюджетів разом з усіма додатками, у яких розписана інформація про всі доходи та видатки відповідного органу влади; закритість звітів про виконання бюджетів; недостатній рівень доступу громадян до бюджетної документації; низький рівень подання інформації в річному звіті про виконання бюджету та відсутність в Україні суспільного бюджету». До цього слід додати відсутність відповідей або формальні відповіді на запити громадськості щодо позицій формування бюджету та його виконання.

Забезпечення прозорості використання коштів відповідно до *Національної доктрини розвитку освіти в Україні у XXI ст.* є одним з базових принципів ефективності використання фінансових ресурсів, спрямованих на освіту.

На думку експерта Центру політичних студій та аналітики Володимира Тарна, однією з ключових проблем у даному напрямку є відсутність у громадян відчуття того, що саме їхніми коштами розпоряджаються чиновники на місцях і що ефективність використання цих коштів має контролюватися суспільством.