

УДК316.336.2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ СТРУКТУРИ І ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІМИ ШКОЛАМИ УКРАЇНИ

Н. Струк, В. Курець

*Львівський національний університет імені Івана Франка
79008, м. Львів, пр. Свободи, 18,*

У статті проаналізовано законодавче забезпечення формування структури органів фінансового управління загальноосвітніми школами та доведено необхідність внесення змін до чинного законодавства для вдосконалення механізму використання повноважень фінансовим управлінням загальноосвітніми школами України.

Ключові слова: децентралізація фінансового управління загальноосвітніми школами, закони України, органи управління освітою, регіональні рівні управління.

Вступ. Загальновідомо, що освіченість соціуму впливає на розвиток держави, динаміку економічного зростання, формує стабільно конкурентоспроможне й успішне середовище .

Сучасний стан в освіті неможливо відокремити від суспільно-політичного розвитку суспільства. Його кризовість визначається не лише економікою, а й результатом неефективної діяльності управлінських структур.

Становлення освіти на нових демократичних засадах, в першу чергу, актуалізує створення ефективної системи управління цією сферою. Розроблена правова база функціонування сфери передбачає значну демократизацію системи освіти та управління нею [6,с.109].

Політичні та соціально-економічні перетворення в Україні ставлять нові завдання перед освітньою системою країни, що потребує вдосконалення повноваження фінансового управління загальноосвітніми школами на основі законодавчого забезпечення, які сприяють кардинальним організаційно-структурним, фінансово-управлінським перетворенням.

В Україні реформування структури органів фінансового управління загальноосвітніми школами входить до кола наукових інтересів таких визнаних вітчизняних учених, як В.Войтова, Л.Гриневич, І.Каленюка, О.Коловіцкова, Ю.Луковенко, В.Нікітіна, Н.Слухай, О.Процак, П.Хобзея, Ю.Шукечича та ін. Проте, незважаючи на значний обсяг досліджень, ситуація у сфері освіти суттєво не покращилася, що потребує подальших напрацювань.

Постановка завдання. Основна мета статті полягає у проведенні аналізу законодавчого забезпечення формування структури органів і визначення повноважень фінансового управління загальноосвітніми школами, обґрунтування й визначення шляхів вдосконалення децентралізації фінансового управління закладами освіти.

Результати. У вирішенні відповідальних завдань в освітянській сфері важлива роль належить управлінській діяльності.

Перелік тих, хто має приймати рішення в управлінні загальноосвітніми школами, визначений чинним законодавством: Законами України "Про освіту", "Про загальну середню освіту", зокрема: Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані загальноосвітні школи; Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим; управління освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; управління (відділи) освіти районних державних адміністрацій та міськвиконкомів міст обласного підпорядкування.

Отже, в законодавчих документах про освіту вказується про те, що Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України є центральним органом державного управління освітою, має приймати найважливіші для освіти рішення, приймає участь у виробленні державної політики у сфері загальної середньої освіти; здійснює в межах своїх повноважень нормативно-правове регулювання відносин у системі загальної середньої освіти; визначає перспективи розвитку системи загальної середньої освіти; розробляє, впроваджує і контролює дотримання Державного стандарту загальної середньої освіти; контролює діяльність органів управління освітою; організовує нормативне, програмне, науково-методичне та інформаційне забезпечення системи загальної середньої освіти; визначає порядок атестації педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів; організовує підготовку та підвищення кваліфікації педагогічних працівників, приймає рішення щодо організації інноваційної діяльності, координує та контролює її проведення; забезпечує підготовку і видання підручників, посібників, методичної літератури, схвалює їх видання; затверджує типові переліки обов'язкового навчального та іншого обладнання, навчально-методичних посібників, підручників; виконує інші функції [2].

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України зберегло повноваження щодо прийняття рішень, важливих для розвитку загальної середньої освіти, проте обмежується низкою чинників. М. Масієнко слушно зазначає, що "Міністерство освіти і науки не має дійових важелів впливу на фінансування закладів загальної середньої освіти, без яких вони неспроможні нормально функціонувати, адже в державі не існує інституційних зв'язків між освітніми нормами і нормами цього фінансування, які визначає Міністерство фінансів. Через це відомства, котрі асигнують кошти, не вельми переймаються стратегічними завданнями освіти, а особи, котрі визначають стратегію, не дуже добре знаються на фінансових обмеженнях і схильні сприяти зростанню дефіциту і боргів" [8, с.34].

При обласних, районних (міських) державних адміністраціях створюються відповідні структурні підрозділи, які здійснюють управління освітою: при обласній державній адміністрації – управління освітою, при районній (міській) – відділ освіти. Відтак управління освітою підпорядковане Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України в області й обласній державній адміністрації.

Повноваження управління освітою обласної державної адміністрації визначено "Положенням про управління освітою", на підставі якого аналізується стан освіти в області, здійснюється керівництво відділами освіти районних держадміністрацій та контроль за їхньою діяльністю.

Важливими функціями управління освіти є: прогнозування потреби області, міста у фахівцях за різними педагогічними спеціальностями; формування

регіонального замовлення для їх підготовки; організація підвищення кваліфікації педагогічних кадрів та методичної роботи з ними; внесення пропозиції про створення закладів “нового типу”, закладів освіти для дітей, які мають вади психічного або фізичного здоров'я, для дітей-сиріт; винесення на розгляд Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України пропозицій щодо запровадження експериментальних навчальних планів, нових освітніх програм, педагогічних новацій і технологій та надання навчальним закладам статусу експериментальних; мають право також приймати рішення про створення експериментальних навчальних закладів обласного (міського) рівня; організовують надходження до закладів шкільної освіти підручників і навчально-методичної літератури, що друкується за замовленням Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України; формують замовлення на документи про освіту; дбають про захист прав та інтересів неповнолітніх; проводять учнівські олімпіади, змагання, конкурси тощо; контролюють використання капітальних вкладень та здійснюють заходи щодо раціонального розміщення нового будівництва об'єктів освіти, погоджують проекти будівництва навчальних закладів [10].

Управління освітою обласних державних адміністрацій не мають впливу на формування бюджету та фінансування видатків загальноосвітніх шкіл. Це можна пояснити тим, що згідно з прийнятим у 2001 році Бюджетним Кодексом України, повноваження щодо фінансування видатків закладів шкільної освіти перекладено на місцеві органи виконавчої влади.

Однак, як Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, так і управління освіти обласної державної адміністрації не можуть належно впливати на нормативи бюджетних асигнувань загальноосвітніх шкіл та соціальний захист учасників навчально-виховного проекту.

В процес фінансового управління загальноосвітніми школами, згідно з чинним законодавством, залучені місцеві органи виконавчої влади (місцеві (районні) державні адміністрації та органи місцевого самоврядування). Повноваження місцевих органів виконавчої влади визначено Законами України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту” та “Про місцеве самоврядування”.

У Законі України “Про освіту” зазначено, що “місцеві органи виконавчої влади встановлюють не нижче визначених Міністерством освіти України мінімальних нормативів бюджетного фінансування закладів освіти та забезпечують фінансування витрат на їх утримання; забезпечують розвиток мережі закладів освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування, несуть відповідальність за управління закладами освіти, що є комунальною власністю”[2,ст.14]. У Законі України “Про загальну середню освіту” вказано, що “утримання та розвиток матеріально-технічної бази загальноосвітніх шкіл фінансується за рахунок коштів засновників цих закладів”[3,ст.43], а саме з місцевого бюджету. У Законі України “Про місцеве самоврядування” зазначається, що “до повноважень виконавчих органів місцевих рад належить управління закладами освіти, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів; розвиток і вдосконалення мережі освітніх закладів”[5,ст.32]. У Законі України “Про місцеві державні адміністрації” зазначено, що місцева державна адміністрація “виконує програми щодо обов'язкової повної середньої освіти, здійснює загальне керівництво закладами освіти, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення; вживає

заходів до збереження мережі закладів освіти та розробляє прогнози її розвитку”[4,ст.22].

Місцевим органам виконавчої влади у сфері загальної середньої освіти найчастіше надаються більші повноваження щодо пошуку та використання фінансових ресурсів (місцеві цільові податки, додаткове фінансування з місцевих бюджетів, утримання частини загальнодержавних податків на місцевому рівні тощо).

Отже, відповідно до Законів України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про місцеве самоврядування”, “Про місцеві державні адміністрації”, місцевим органам виконавчої влади надається більше прав у прийнятті рішень щодо фінансово-господарської діяльності і відповідальності за нормальне функціонування загальноосвітніх шкіл, які розташовані на їх території.

Здійснюючи свої повноваження, місцеві державні адміністрації повністю відповідають перед Президентом і Кабінетом Міністрів України, є підзвітними і підпорядкованими вищим органам виконавчої влади.

Місцеве самоврядування в Україні будується на основі визнаного і гарантованого державою права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення і здійснюється як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування створюють спеціальні органи управління освітою – відділи або управління, діяльність яких регламентується “Типовим положенням про відділи освіти районної державної адміністрації”, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України в березні 1999р.

Відділи освіти районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій є структурним підрозділом державної адміністрації, який утворюється головою районної державної адміністрації і підпорядковується голові державної адміністрації та управлінню освіти відповідної обласної Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

У практичному середовищі планування видатків закладів шкільної освіти починається з районного рівня. Зокрема, на основі розроблених Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України нормативів та норм, централізована бухгалтерія відділу освіти районної державної адміністрації розробляє бюджетний запит для утримання загальноосвітніх шкіл району на наступний навчальний (бюджетний) рік і подає його для розгляду у фінансове управління районної державної адміністрації, в свою чергу фінансове управління, склавши проект бюджету закладів шкільної освіти, – головному фінансовому управлінню обласної державної адміністрації.

Головне фінансове управління обласної державної адміністрації, узагальнивши проекти бюджетів загальноосвітніх шкіл районів області, здійснює подання у Міністерство фінансів України.

Міністерство фінансів України, маючи перевагу у вирішенні фінансових питань в освітянській сфері, окрім отриманих проектів бюджетів загальноосвітніх шкіл областей України, на основі розрахункової формули (розробленої Міністерством освіти і науки) планує загальний обсяг видатків загальноосвітніх шкіл і проводить розподіл коштів безпосередньо до фінансового управління районних державних адміністрацій.

Доведені з Міністерства фінансів контрольні цифри бюджету загальноосвітніх шкіл району виносять на розгляд сесії районної ради, де його затверджують. Фінансування видатків для утримання загальноосвітніх шкіл району проводиться з місцевого бюджету.

Аналізуючи повноваження органів державної влади у фінансовому управлінні загальноосвітніми школами, зазначимо, що у процес планування видатків та розподіл фінансових ресурсів задіяні Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України та Міністерство фінансів України. Міністерство освіти і науки здійснює заходи щодо розвитку освіти, проте не може самостійно перерозподіляти кошти для фінансування освіти згідно з визначеними пріоритетами, Міністерство фінансів розподіляє кошти на освіту відповідно до встановлених нормативів, проте не аналізує вплив фінансування на її розвиток [1, с.17], особливо це негативно позначається на фінансуванні сільських загальноосвітніх шкіл.

Висновки Проведений аналіз нормативно-правової регламентації структури й повноважень органів фінансового управління загальноосвітніми школами свідчить, що оскільки Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, є “головним органом в системі центральних органів виконавчої влади у реалізації державної політики в сфері освіти” [9,с.31], то повноваження Міністерства фінансів України у сфері освіти щодо розподілу фінансових ресурсів загальноосвітніх шкіл із місцевих бюджетів, доцільно передати до Міністерства освіти і науки молоді та спорту України, яке розробляє нормативи та норми, що використовуються для складання кошторисів навчальних закладів. Такий розподіл повноважень дасть змогу отримувати й аналізувати зміни в освітянській сфері у регіонах України, порівнювати очікувані та досягнуті результати і, при необхідності, вносити зміни до нормативів розподілу фінансів.

Для прийняття рішень щодо фінансового управління загальноосвітніми школами доцільно виокремити два центри: Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України і навчальний заклад, як ключовий підрозділ у системі освіти.

Оскільки вирішення багатьох фінансових питань загальноосвітніх шкіл покладено на кілька органів управління, і це, при тому, що відповідальними за фінансування загальноосвітніх шкіл є місцеві органи виконавчої влади, то потребує вирішення проблема розширення повноважень місцевих органів державної влади в управлінні загальноосвітніми школами, надавши їм більшої самостійності у вирішенні організаційних, управлінських, фінансових питань, що зумовлено необхідністю кращого врахування освітніх потреб конкретної місцевості.

Перспективою подальших досліджень визначено обґрунтування актуальних напрямів удосконалення повноважень структури органів фінансового управління загальноосвітніми школами.

-
- 1.Войтов В. Фінансування освітніх послуг із місцевих бюджетів / В.Войтов // Директор школи України. – 2005. - № 1-2. – С. 17-20.
 - 2.Закон України “Про освіту” від 23.03.1996 р. № 100/96 - ВР / Загальна середня освіта : зб. нормативно-правових документів. – К.: ЗАТ “Нічлава”, 2003. Ч.1. - с.42 - 71.
 - 3.Закон України “Про загальну середню освіту” від 13.05.1999 р. № 651- XIV / Загальна середня освіта: зб. нормативно-правових документів. – К.: ЗАТ “Нічлава”, 2003. Ч.1. - с. 72 – 98.
 - 4.Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р. № 586 – XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http / zakon: rada/qov/ua/](http://zakon.rada.gov.ua/) - Верховна Рада України.

5. Закон України “Про місцеве самоврядування” / Іщенко О.М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі. – К., 2003. – с. 227.
6. Каленюк І. Економіка освіти: навчальний посібник / І.С. Каленюк. – К.: Знання України. 2003. – 316.
7. Курець В. Актуальні проблеми децентралізації фінансового управління закладами шкільної освіти в Україні. / В.С. Курець // Науковий зб.[за ред. І.Г.Ткачук]. – Івано-Франківськ: Вид-во Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, 2010. – Вип.6. – Т.2. – С.51 – 53.
8. Поза межами можливого : школа якою вона є / [за ред. М.Масієнко]. – К. : Шкільний світ, 2004. – 264 с.
9. Постанова Кабінету Міністрів України № 1757 від 19.12.2006 р. “Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1757-2006-%EF8fpage=%E7%E0%E3%EB%FC...>
10. Постанова Кабінету Міністрів України № 1326 від 22.08.2000 “Типове положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uapravo.net/data2008/base56/ukr56403.htm>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України № 2 від 11.01.2006 “Типове положення про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастопольської державної адміністрації” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua/1-doc2.nsf/lsnk1/KPO60002.html>.

LEGAL REGULATION OF THE STRUCTURE AND POWERS OF FINANCIAL MANAGEMENT SECONDARY SCHOOLS IN UKRAINE

N. Struk, V. Kurets

In the article of author analyzed the legislative providing of forming of structure of organs of financial management general school and the necessity of making alteration is well-proven to the current legislation for perfection of mechanism of the use of plenary powers to the financial management of Ukraine general schools.

Key words: decentralization of the financial management secondary schools, regional levels of management.

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ СТРУКТУРЫ И
ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ
ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ШКОЛАМИ УКРАИНЫ**

Н. Струк, В. Курець

В статье проанализировано законодательное обеспечение формирования структуры органов финансового управления общеобразовательными школами и доведена необходимость внесения изменений к действующему законодательству для усовершенствования механизма использования полномочий финансовым управлением общеобразовательными школами Украины.

Ключевые слова: децентрализация финансового управления общеобразовательными школами, законы Украины, органы управления образованием, региональные уровни управления.