

## ФІНАНСУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ПОЗАШКІЛЬНИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### FINANCING AND MANAGEMENT OF OUT-OF-SCHOOL EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF EDUCATION IN TERMS OF DECENTRALIZATION

**Котик О.В.**  
асистент кафедри фінансів  
та економіки природокористування,  
Національний університет водного  
господарства та природокористування

**Яковчук О.В.**  
студент,  
Національний університет водного  
господарства та природокористування

**Kotyk OIha**  
Assistant of Department of Finance and Environmental Economics,  
National University of Water and Environmental Engineering

**Yakovchuk OIha**  
Student,  
National University of Water and Environmental Engineering

*У статті визначено особливості фінансування та управління позашкільними навчальними закладами освіти в умовах децентралізації в Україні. У ході поставлених завдань досліджено зміст поняття «позашкільна освіта». Висвітлено погляди вітчизняних науковців на роль і місце позашкільної освіти в умовах реформування освітньої системи в Україні. Розглянуто сутність поняття «децентралізація», його переваги у застосуванні. Обґрунтовано головні проблеми фінансування та управління позашкільними навчальними закладами освіти. Здійснено аналіз статистичних даних діяльності закладів позашкільної освіти в Україні. Запропоновано низку заходів з удосконалення нормативно-правової бази щодо питань ефективності діяльності позашкільних навчальних закладів освіти в Україні на рівні регіонального управління.*

**Ключові слова:** позашкільна освіта, освітні послуги, децентралізація, регіональне управління, фінансування освіти.

*В статье определены особенности финансирования и управления внешкольными учебными заведениями в условиях децентрализации в Украине. В ходе поставленных задач исследовано содержание понятия «внешкольное образование». Освещены взгляды отечественных ученых на роль и место внешкольного образования в условиях реформирования образовательной системы в Украине. Рассмотрена сущность понятия «децентрализация», а также его преимущества в применении. Обсуждены главные проблемы финансирования и управления внешкольными учебными заведениями образования. Осуществлен анализ статистических данных деятельности учреждений внешкольного образования в Украине. Предложен ряд мер по совершенствованию нормативно-правовой базы по вопросам эффективности деятельности внешкольных учебных заведений образования в Украине на уровне регионального управления.*

**Ключевые слова:** внешкольное образование, децентрализация, образовательные услуги, региональное управление, финансирование образования.

*Competitive positions of the national economy depend on the strength of human capital, the foundation of which is formed in the system of out-of-school education. The process of decentralization of government in Ukraine involves reforming all spheres of life of local communities, including the educational sector, which is one of the largest sectors providing community-based services at the community level. The reform of the decentralization of education gives local authorities the right to autonomy in addressing issues related to the management and financing of education,*

*which creates conditions for a more efficient allocation, the use of available resources. Instead, there are a number of problems regarding the organization of a system of out-of-school education at the regional level, which, in turn, is not sufficiently considered by domestic scientists, and therefore needs more detailed study. The article highlights the features of financing and management of out-of-school educational institutions in the context of decentralization in Ukraine. In the course of the tasks, the content of the concept "out-of-school education" was explored. The views of scientists on the role and place of out-of-school education in the conditions of reforming the education system in Ukraine are highlighted. The basic principles of state policy in the sphere of out-of-school education in Ukraine are presented. The essence of the concept of "decentralization", its advantages in application by the state in the field of management of out-of-school education is considered. The main powers of state authorities at the regional level are given. The main problems of reforming the management and financing of institutions of out-of-school education are revealed. The analytical materials on tendencies of functioning of out-of-school educational institutions of Ukraine at the level of regions for 2018 are analyzed. A number of measures have been proposed to improve the normative framework for the effectiveness of activity and accessibility of out-of-school education in Ukraine in the context of decentralization of power.*

**Key words:** out-of-school education, decentralization, educational services, regional management, education financing.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Реалізація реформи адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, тобто децентралізації, є одним із ключових завдань української влади. Враховуючи, що одним із найбільших секторів публічних послуг, яким користується населення, починаючи з рівня окремої громади, є освіта, її реформування стає пріоритетним серед решти реформ в Україні.

Водночас проблеми системи управління та функціонування позашкільної освіти в умовах децентралізації влади в Україні глибоко не досліджуються. Проте саме позашкільна освіта здатна доповнювати, поглиблювати, розширювати межі дошкільного, початкового, неповного середнього, допрофільного, профільного, загального середнього, професійно-технічного освітніх рівнів.

Тому в сучасних умовах, пов'язаних із наявністю значних кризових явищ в освіті, цей чинник, який недопустимо ігнорувати, має особливе значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Значну увагу в науковій літературі приділено проблемам функціонування та розвитку позашкільної освіти, які відіграють важливу роль у духовному, інтелектуальному та фізично-психічному розвитку особистості. Так, стан та перспективи розвитку позашкільної освіти було розглянуто такими вітчизняними вченими, як: Т. Атаманюк, В. Берека, І. Бех, О. Биковська, В. Вербицький, О. Куклін, О. Литовченко, І. Мосякова та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми**, котрим присвячується означена стаття. Актуальність досліджуваної проблеми підтверджена науковими дослідженнями вітчизняних учених. У цьому контексті актуальним залишається визначення оптимально-ефективної системи фінансування та управління галуззю позашкільної освіти на

основі тенденцій державного управління на регіональному рівні.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є визначення новітніх тенденцій та особливостей організації системи позашкільної освіти в умовах децентралізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сьогодні позашкільна освіта є невід'ємним складником системи освіти і визнається владою й громадськістю як необхідний складник розвитку особистості дитини, її громадянського становлення і професійного вибору.

Організаційно-правові засади функціонування закладів позашкільної освіти визначено законами України «Про освіту», «Про позашкільну освіту», «Про місцеве самоврядування».

Відповідно до зазначених законів, поняття «позашкільна освіта» трактується як сукупність знань, умінь та навичок, що здобувають вихованці, учні й слухачі в закладах позашкільної освіти, інших суб'єктах освітньої діяльності за програмами позашкільної освіти у час, вільний від навчання в інших закладах освіти [10].

Вагомість позашкільної освіти для різних категорій населення полягає:

– для дітей – у розвитку пізнавальної, практичної, творчої та соціальної компетентності особистості, можливості самореалізації в майбутньому;

– для батьків – у безпечній змістовній зайнятості дітей у вільний час у позашкільних та інших навчальних закладах, їх навчанні, вихованні, розвитку, соціалізації, допомозі в підготовці дітей до самостійного відповідального життя;

– для держави – це одна з найефективніших інвестицій у найближче й віддалене майбутнє [2].

Зауважимо, що основні принципи державної політики у сфері позашкільної освіти такі: доступності для всіх громадян України, фінансування державних і комунальних позашкільних закладів, добровільності вибору типів закладів позашкільної освіти, форм навчання й видів

діяльності, науковості, світського характеру освіти, правового й соціального захисту учасників навчально-виховного процесу в їхньому прагненні до вільного, різнобічного розвитку особистості [10].

Сучасні умови становлення децентралізації вимагають змін у системі освіти як на державному, так і на регіональному рівні. У зв'язку із цим змінюються відносини між центральними державними органами влади та органами місцевого самоврядування.

Поняття «децентралізація» означає процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування). У широкому розумінні – це ослаблення або скасування централізації [5, с. 166].

До переваг децентралізації на рівні управління державою можна віднести: створення передумов для розвитку громадянського суспільства; набуття населенням практичного досвіду в демократії; більш цілеспрямоване використання видатків бюджету на місцеві пріоритети і потреби; сприяння розвитку економіки регіону й стратегічному плануванню.

Переваги децентралізації управління позашкільними навчальними закладами (далі – ПНЗ): прозорість і спрощення процесу прийняття рішень; створення можливостей більш раціонального й ефективного надання освітніх послуг; підвищення відповідальності [6, с. 25].

Прийнятий Закон України «Про освіту» № 2145-VIII від 5 вересня 2017 р. Набрав чинності 28 вересня 2017 р. Він регулює широкий спектр питань, пов'язаних із реалізацією права на освіту, та визначає сферу відповідальності й повноваження закладів освіти та органів управління на всіх адміністративних рівнях (районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад). Органи місцевого самоврядування в галузі освіти відповідають [9]:

– за реалізацію державної політики у сфері освіти – виконують закони, державні програми, накази тощо;

– за забезпечення якості освіти шляхом: фінансування діяльності закладів освіти з державного та місцевих бюджетів; утримання та розвитку матеріально-технічної бази; ініціювання позачергового інституційного аудиту; організації та фінансування методичного забезпечення освіти; створення інклюзивно-ресурсних центрів;

– за доступність дошкільної, початкової, базової середньої та позашкільної освіти шляхом: організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку; планування мережі відповідних закладів освіти та їх відкриття, закриття чи реорганізації; створення освітніх округів та опорних шкіл та ін.

За даними Державної статистики, в Україні станом на 2018 р. у системі освіти функціонує 1 379 позашкільних закладів, з яких 17 державних, 1 348 комунальних і 14 приватних (рис. 1).

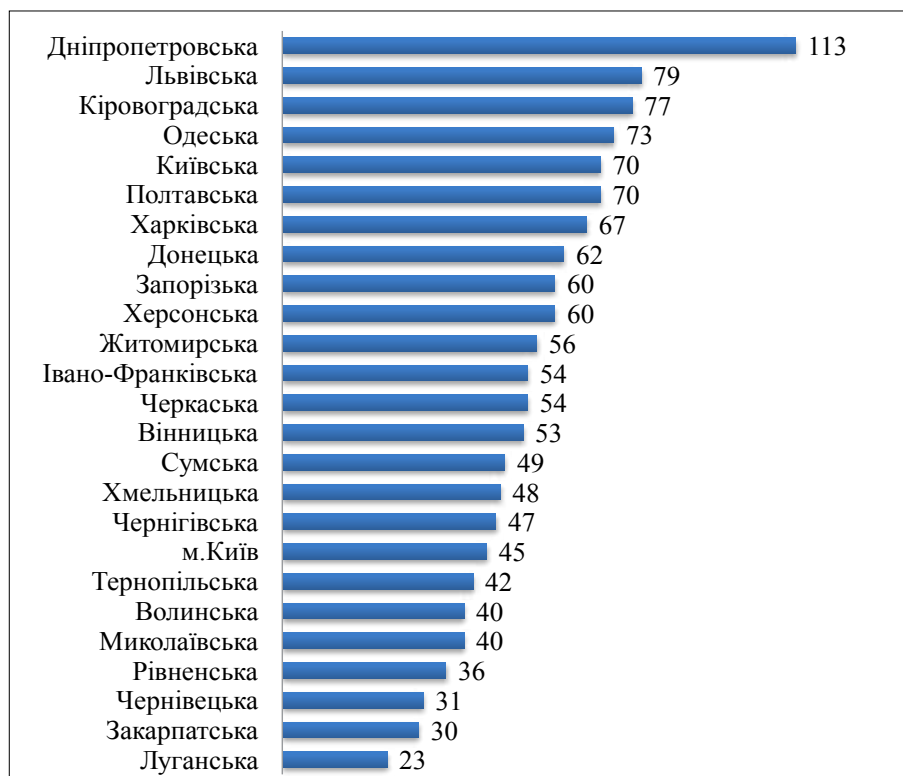


Рис. 1. Кількість позашкільних закладів системи освіти всіх типів власності у 2018 р. (у розрізі областей) [4]

Із зазначеної кількості закладів 97 розміщуються у сільській місцевості (порівняно з 2017 р. їх стало на сім закладів більше) [4].

У 2018 р. кількість ПНЗ має тенденцію до зростання і становить на 22 заклади більше, ніж у 2017 р., що свідчить про інтенсивний розвиток галузі позашкільної освіти в Україні.

У числі позашкільних закладів системи освіти функціонують заклади профільні та комплексні. За окремими напрямами позашкільної освіти діють 1 193 профільні заклади, за кількома напрямами – 186 комплексних закладів.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про освіту», фінансування позашкільної освіти здійснюється за кошти засновника, державного та/або місцевих бюджетів, батьків, з інших джерел, не заборонених законодавством [9].

Так, із державного бюджету фінансуються 17 закладів, з обласних бюджетів – 94, із районних – 728, із міських – 526. 73 заклади позашкільної освіти утримуються об'єднаними територіальними громадами (далі – ОТГ). Окрім того, 14 закладів фінансуються приватними особами (організаціями) (рис. 2).

Як бачимо, найбільшими джерелами з питань фінансування є районні та місцеві бюджети, питома вага яких становить відповідно 52,8% і 38,1% від загальної кількості джерел фінансування ПНЗ у 2018 р.

Позашкільні заклади системи освіти в 2018 р. відвідують майже 1 млн. 240 тис. дітей (близько 40% від загальної чисельності дітей шкільного віку) (рис. 3). Даний показник є меншим за попередній період майже на 2%. Хоча кількість дітей шкільного віку й зросла в 2018 р. порівняно з 2017 р., проте чисельність вихованців у ПНЗ має тенденцію до зменшення. Така негативна тенденція може бути пов'язана з нераціональним використанням коштів на утримання ПНЗ, унаслідок чого відбувається закриття, злиття, реорганізація тих чи інших ПНЗ; скороченням числа гурт-

ків і творчих об'єднань; підвищенням вартості освітніх послуг тощо.

Діти здобувають позашкільну освіту у 76,3 тис. гуртків (творчих об'єднань, секцій, студій) художньо-естетичного, фізкультурно-спортивного, туристсько-краєзнавчого, еколого-натуралістичного, науково-технічного напрямів. Найбільш розвиненими, відповідно до чисельності вихованців, є художньо-естетичний (43%) та науково-технічний (17%) напрями [4].

Позашкільні заклади є осередками професійної організаційно-масової роботи з дітьми та молоддю, вони виступають організаторами різноманітних конкурсів, фестивалів, виставок, концертів, змагань тощо.

Щороку позашкільними закладами системи освіти проводиться майже 93 тис. різноманітних організаційно-масових заходів, до участі в яких залучається понад 70% дітей шкільного віку [7].

У позашкільних закладах системи освіти працюють 37 тис. педагогічних працівників, з яких 22,3 тис. осіб мають основну роботу (рис. 4).

Залишається позитивно стабільною частка педагогів, які мають вищу освіту: чисельність педпрацівників, які мають кваліфікаційний рівень спеціаліста, магістра, становить 75%, ступінь бакалавра – 5%.

Із загального числа педпрацівників 15% мають стаж до трьох років, 21% – 3–10 років, 25% – 10–20 років, 39% – понад 20 років [7].

Беручи до уваги вище зазначене, реформи децентралізації та освітньої сфери створюють значні ризики для позашкільної освіти та можуть суттєво погіршити умови доступної освітньої послуги або навіть призвести до зникнення мережі закладів [1, с. 57].

Про наявність проблем у реформуванні освіти свідчить прийнята Постанова КМУ «Про утворення Координаційної ради з питань взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з упровадження реформи освіти» від 27 грудня 2018 р. [8, с. 60].

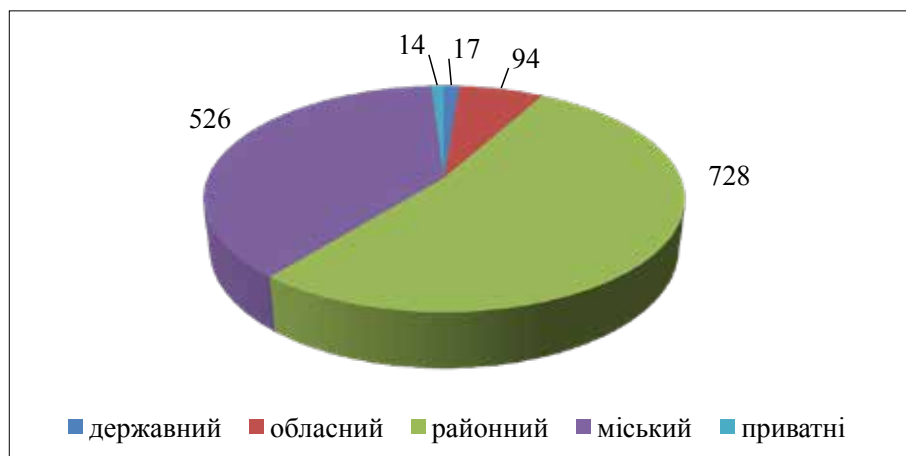


Рис. 2. Джерела фінансування позашкільних закладів системи освіти в 2018 р. [4]

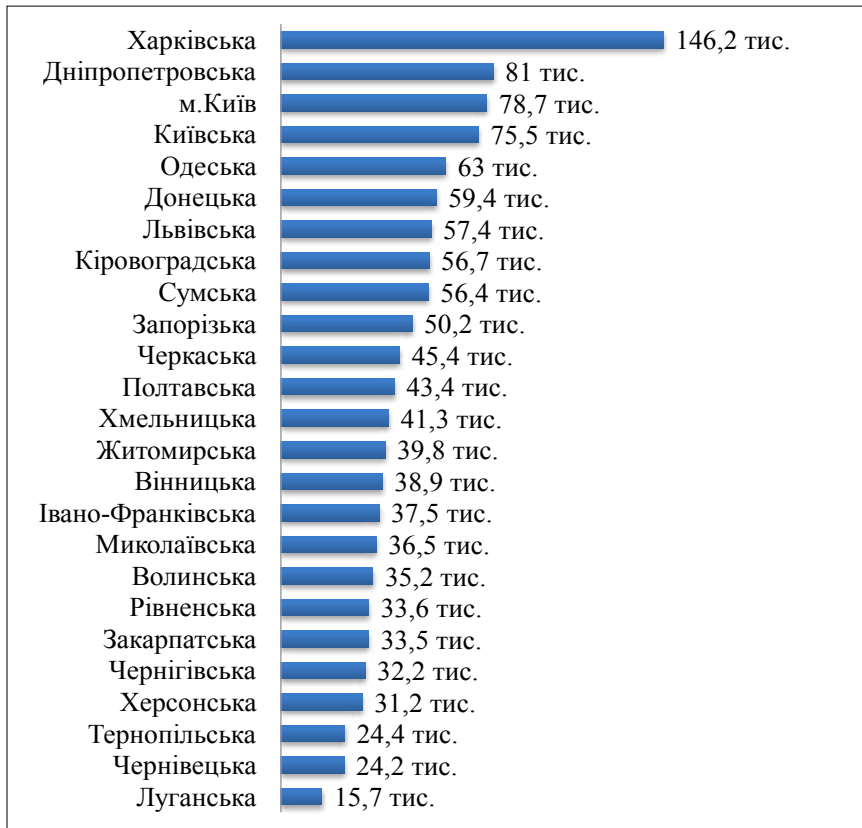


Рис. 3. Чисельність вихованців у позашкільних закладах системи освіти всіх типів власності в 2018 р. (у розрізі областей) [4]

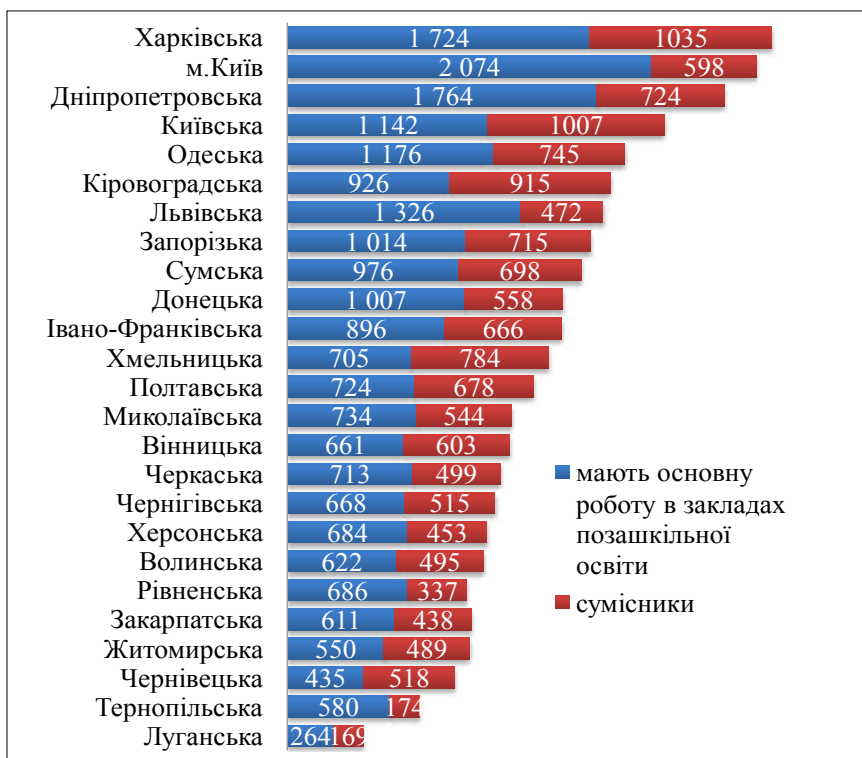


Рис. 4. Чисельність педагогічних працівників (разом із сумісниками) в позашкільних закладах системи освіти (без ДЮСШ) у 2018 р. (у розрізі областей) [4]

Нині позашкільна освіта фінансується залежно від кількості мешканців населених пунктів, а не кількості учнів, як це відбувається зі школами. На нашу думку, за умови збереження такого підходу в умовах реформи децентралізації, активного створення ОТГ заклади позашкільної освіти, ймовірно, першими підуть шляхом закриття, адже, як відомо, їх утримання потребує величезних коштів [3, с. 61].

Окрім того, у 2018 р. Міністерство освіти і науки України підняло питання про підтримку та фінансування закладів позашкільної освіти в умовах децентралізації. Це було зумовлено тенденцією до скорочення видатків із місцевих бюджетів на утримання ПНЗ, унаслідок чого відбувалося їх закриття, реорганізація, злиття або об'єднання з іншими не освітніми закладами, призупинення роботи на невизначений період. Відповідно до наявної ситуації, неможливо не зазначити, що сьогодні є дуже важливим питання про доступність до позашкільної освіти дітей у новостворених ОТГ [8, с. 64].

На нашу думку, нині залишаються нерозв'язаними такі проблеми:

– недотримання місцевими органами влади й управлінням освітою Закону України «Про позашкільну освіту» щодо збереження і розширення мережі позашкільних навчальних закладів;

– поступове скорочення кількості гуртків і творчих об'єднань, а отже, і дітей, які навча-

ються у позашкільних навчальних закладах усіх без винятку регіонів України;

– незадовільне матеріально-технічне забезпечення позашкільної освіти місцевих рівнів (особливо районних і сільських).

Відповідно до цього, можливі такі шляхи вирішення питання доступності до позашкільної освіти: створення нових закладів, організація роботи гуртків на базі шкіл, залучення на договірній основі ПНЗ, розташованих на території інших громад. Необхідно також активізувати співпрацю з громадянським суспільством, комерційними та благодійними організаціями, що проводять освітню діяльність у галузі позашкільної освіти.

**Висновки** з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, державна політика України, яка здійснює реформування системи освітніх послуг у напрямі децентралізації, а особливо в галузі позашкільної освіти, є неефективною. Регіональна політика в розрізі освіти потребує перегляду заходів щодо адаптації до суспільних реалій та викликів часу, корекції стратегічних цілей і програмних дій як на державному, так і на регіональному рівні. Визначивши особливості організації позашкільної освіти в умовах децентралізації влади, можна зробити висновок, що сьогодні держава має всебічно сприяти розвитку позашкільних навчальних закладів та доступності освіти.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бех І.Д. Виховання особистості : у 2-х кн. Кн. 1: Особистісно-орієнтований підхід: теоретико-технологічні засади : наукове видання. Київ : Либідь, 2003. 280 с.
2. Биковська О., Громовий В. Позашкільна освіта: концептуальні засади в умовах реформування системи освіти України. *Освітня політика. Портал громадських експертів*. URL: <http://educationua.org/ua/articles/435-rozashkilna-osvita-kontseptualni-zasadi> (дата звернення: 30.04.2019).
3. Вербицький В. Модернізація позашкільної освіти України: орієнтир на Болонський процес. *Рідна школа*. 2012. № 4–5. С. 59–63.
4. Державна служба статистики України. URL: <http://ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 30.04.2019).
5. Енциклопедичний словник з державного управління / Ю.П. Сурмін та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 828 с.
6. Куклін О.В. Фінансово-економічний механізм освітньої діяльності: аналіз, проблеми, перспективи. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2010. № 2(6). С. 24–30.
7. Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua> (дата звернення: 30.04.2019).
8. Позашкільна освіта: додаткові можливості для розвитку особистості учня / А.В. Корнієнко та ін. ; за заг. ред. В.Г. Кременя. Київ : Знання, 2016. С. 59–67.
9. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145–VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 30.04.2019).
10. Про позашкільну освіту : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1841–III. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1841-14> (дата звернення: 30.04.2019).