

УДК 336.14

О. П. Кириленко

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів імені С. І. Юрія Тернопільського національного економічного університету, Тернопіль, Україна, kyrylenko.olga@gmail.com
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5504-5519>

А. П. Марчук

головний спеціаліст відділу виконання бюджету департаменту фінансів Тернопільської обласної державної адміністрації, Тернопіль, Україна, anna_marchuk1991@ukr.net
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7210-5248>

МОДЕРНІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ В РАМКАХ СЕКТОРАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. У статті розглянуто підходи до визначення сутності бюджетної децентралізації, розкрито її принципи та умови успішної реалізації на практиці. Обґрунтовано сучасну теоретичну парадигму визначальної ролі інституту місцевих бюджетів із точки зору децентралізації. Особливу увагу приділено питанням впливу бюджетної децентралізації на якість і доступність публічних послуг, зокрема у сфері освіти. Запропоновано власне визначення децентралізації освіти з урахуванням управлінського й фінансового аспектів, а також доведено важливість модернізації системи бюджетного забезпечення освіти в Україні. Проаналізовано засади управління системою освіти в європейських країнах та інституційне забезпечення процесу децентралізації освіти в Україні. Описано сучасний стан, тенденції й проблеми фінансового забезпечення освітньої галузі. Визначено фінансовий ефект від оптимізації мережі освітніх закладів та запропоновано комплекс заходів для забезпечення ефективності децентралізації в освітній сфері.

Ключові слова: децентралізація, освіта, видатки місцевих бюджетів, оптимізація.

Рис. 1. Табл. 1. Літ. 15.

Olga Kyrylenko

Dr. Sc. (Economics), Professor, Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine,
 kyrylenko.olga@gmail.com
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5504-5519>

Anna Marchuk

Ternopil Regional State Administration, Ternopil, Ukraine, anna_marchuk1991@ukr.net
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7210-5248>

MODERNIZATION OF BUDGET PROVIDING OF EDUCATION IN THE PROCESS OF SECTORAL DECENTRALIZATION

Abstract. The decentralization reform is systematic and involves structural changes in various spheres of public life. Education is one of the largest sectors of public services utilized by the population of any administrative-territorial units. The object of research of this article is budgetary decentralization, the subject of the study is optimization of budget expenditures for the implementation of the state policy in the sphere of education, implemented within the framework of budgetary decentralization. The article is based on the following methods: analysis and synthesis, grouping and systematization, statistical methods. Basing on summarizing the managerial and financial aspects, the following definition of the decentralization of education is suggested: an economically justified process of transferring authority and responsibility for the management of education and its financial support to local authorities, with the latter providing sufficient financial resources for the implementation of these powers, which is embodied in the general direc-

© Кириленко О. П., Марчук А. П., 2018

tion of the state educational reform and provides for the formation of an interest in attracting domestic financial grains and improving the quality of educational services for the public. Thus, the decentralized education system should function on the basis of a coordinated, unified national cooperation policy for many independent institutions, each of which has a legislatively defined sphere of autonomy. The strategic goal of decentralization of education is to ensure the availability and proper quality of educational services for all categories of the population. In the process of research the current state, trends and problems of the financial provision of the educational sector are analyzed. It is determined that at the present stage there is a shortage of state aid for local budgets for financing education. The need to optimize the fullness of classes in general education schools is grounded, and the financial effect of this optimization is calculated. A set of measures is proposed to ensure the effectiveness of decentralization in the educational sphere, including public discussion of the strategy for reforming the network of educational institutions in the respective settlements, explaining the nature of the planned optimization activities and their expected effect.

Keywords: decentralization, education, expenditures of local budgets, optimization.

JEL classification: H52, I21, I22.

О. П. Кириленко

доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой финансов имени С. И. Юрия Тернопольского национального экономического университета, Тернополь, Украина

А. П. Марчук

главный специалист отдела выполнения бюджета департамента финансов Тернопольской областной государственной администрации, Тернополь, Украина

МОДЕРНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В РАМКАХ СЕКТОРАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Аннотация. В статье рассмотрены подходы к определению сути бюджетной децентрализации, раскрыты ее принципы и условия успешной реализации на практике. Обновлена современная теоретическая парадигма определяющей роли института местных бюджетов с точки зрения децентрализации. Особое внимание уделено вопросам влияния бюджетной децентрализации на качество и доступность публичных услуг, в частности в сфере образования. Предложено собственное определение децентрализации образования с учетом управленческого и финансового аспектов, а также доказана важность модернизации системы бюджетного обеспечения образования в Украине. Проанализированы основы управления системой образования в европейских странах и институциональное обеспечение процесса децентрализации образования в Украине. Описаны современное состояние, тенденции и проблемы финансового обеспечения образовательной сферы. Определен финансовый эффект от оптимизации сети образовательных учреждений и предложен комплекс мер для обеспечения эффективности децентрализации в образовательной сфере.

Ключевые слова: децентрализация, образование, расходы местных бюджетов, оптимизация.

Протягом останніх років концепція децентралізації виступає важливим об'єктом наукового пошуку в багатьох суспільних науках, дослідженню цього питання присвячують свої праці вчені-економісти з усього світу. Розроблення теоретичних засад та практичного механізму децентралізації влади й фінансів виходить на передній план і у вітчизняній науковій думці.

адже в Україні з прийняттям у 2014–2015 рр. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законів України “Про співробітництво територіальних громад” і “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, змін до Бюджетного й Податкового кодексів офіційно оголошено курс на децентралізацію.

Реформа децентралізації є системною та передбачає структурні зміни в різних сферах суспільного життя, тому її ефективне проведення повинне базуватися на взаємоузгодженні багатьох галузевих політик. В Україні секторальна децентралізація розпочалась у 2017 р. шляхом підписання Меморандуму про взаєморозуміння щодо підтримки впровадження ініціатив з децентралізації влади за відповідними секторальними напрямками. Результатом такої децентралізації має стати оптимальна модель розподілу ресурсів і повноважень між рівнями та органами управління для забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку територій.

Об’єктом дослідження статті обрано бюджетну децентралізацію, адже саме бюджет є фінансовою основою реалізації державної політики в будь-якій сфері суспільного життя, а успіх реформування будь-якої галузі істотно залежить від ефективності використання фінансового ресурсу на її благо. З огляду на оголошену урядом стратегію секторальної децентралізації, актуальним предметом дослідження визначено оптимізацію бюджетних видатків на реалізацію державної політики у сфері освіти, що здійснюється в рамках бюджетної децентралізації.

Питанням державного управління освітою та проблематиці її фінансового забезпечення присвячено праці таких науковців і практиків, як А. О. Белова, Т. М. Боголіб, А. П. Джурило, Д. І. Дзвінчук, А. М. Гриневич, В. І. Луговий [1–6]. Проблеми реформування освітньої галузі в процесі децентралізації влади в Україні досліджують, зокрема, С. М. Домбровська, І. П. Лопушинський, О. І. Ковнір, А. М. Юрчук [7–9]. Ефективна модернізація системи освіти, досягнення оптимальних кількісних і якісних показників освітнього процесу не можливі без глибокого розуміння сутності децентралізації, знання зарубіжного досвіду реалізації подібних реформ, усвідомлення поточного стану, тенденцій та проблематики у сфері бюджетного забезпечення освітньої галузі в Україні, що й спонукає до подальшого розроблення обраної теми.

У процесі дослідження буде висвітлено сутність, значення бюджетної децентралізації, обґрунтовано її необхідність, доведено важливість модернізації системи бюджетного забезпечення освіти в Україні, опрацьовано засади управління системою освіти в європейських країнах, проведено аналіз інституційного забезпечення процесу децентралізації освіти в нашій державі, окреслено тенденції, проблеми та обов’язкові заходи для забезпечення успішного перебігу децентралізації в освітній сфері.

Сутність бюджетної децентралізації об’єктивно впливає з понять “бюджет”, “бюджетна система” й “місцеві бюджети”. І децентралізація, й місцеві бюджети як об’єкти дослідження розглядаються в різних суспільних науках.

Утім, з'ясовуючи сутність цих понять у контексті фінансової науки, доходимо висновку, що вони, маючи низку спільних рис, є взаємообумовленими та взаємодоповнюючими. В межах змісту бюджетної децентралізації можемо виокремити таку її визначальну рису, як підвищення компетенції місцевої влади щодо оптимізації формування місцевих бюджетів, зміцнення порівняної самостійності в оперуванні дохідними джерелами та розширення видаткових повноважень, шляхом здійснення котрих задовольняються захищені законодавчо права й потреби громадян.

Об'єктивна потреба в існуванні інституту місцевих бюджетів із погляду децентралізації обумовлена необхідністю забезпечення органів місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами для виконання покладених на них функцій, а також наближення суспільних послуг, що гарантуються державою, до їх безпосереднього споживача, за рахунок чого відбуваються:

- здешевлення таких послуг для держави завдяки зменшенню витрат на вивчення потреб та інтересів місцевого населення, а також на безпосереднє надання таких послуг цільовим групам різного рівня віддаленості від центру;

- поліпшення якості публічних послуг унаслідок повнішого врахування потреб цільових груп, для котрих такі послуги продукуються;

- підвищення ефективності використання бюджетних коштів та уникнення зайвих і нераціональних витрат за рахунок збільшення самостійності місцевих органів влади щодо прийняття рішень та відповідальності перед населенням за результати таких рішень;

- посилення зацікавленості в пошуку резервів наповнення місцевих бюджетів і нарощуванні власного бюджетного потенціалу через обмеженість фінансового ресурсу, що передається з центрального рівня;

- забезпечення прозорості бюджетного процесу та безпосередньої участі населення в управлінні коштами, сплаченими на відповідній території у вигляді податків і зборів.

Одним із основоположних принципів бюджетної децентралізації є забезпечення спроможності місцевих бюджетів, котра базується на таких взаємопов'язаних складових, як повноваження, ресурси, координація та контроль.

Умовами успішної реалізації децентралізації на практиці є:

- розуміння сутності децентралізації кожним її суб'єктом і учасником;
- зацікавленість, ініціативність і добровільність органів влади всіх рівнів та населення адміністративно-територіальних одиниць;

- урахування при об'єднанні територіальних громад різноманітних чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток населених пунктів, котрі увійдуть до їх складу;

- наявність необхідної інфраструктури в кожній із потенційних об'єднаних громад;

- забезпеченість територіальних громад кадровим ресурсом;

- збалансованість фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць;
- якість і доступність публічних послуг на адміністративному рівні, не нижчому, ніж до реформи.

Серед суспільних послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів та гарантуються державою, одне з визначальних місць посідають послуги у сфері освіти. Право на освіту належить до основних соціально-культурних прав людини в усьому світі й гарантується рядом документів міжнародного характеру, як-от: Загальна декларація прав людини, проголошена ООН 10 грудня 1948 р.; Конвенція ООН про права дитини, прийнята 20 листопада 1989 р.; Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права, ухвалений 16 грудня 1966 р.; Перший Протокол до Конвенції про захист прав і основних свобод людини, прийнятий 20 березня 1952 р.

У країнах Європи історично склались унікальні моделі управління освітою з різним ступенем централізації. Прикладом країни з високим рівнем автономії місцевої влади в управлінні та фінансовому забезпеченні освіти є **Польща**, котра після руйнування комуністичної системи стала на шлях децентралізації. Більшість завдань у галузі загальної середньої освіти виконуються органами місцевого самоврядування, які мають високий рівень відповідальності у сфері організації та фінансуванні освіти, що стимулює ініціативність у пошуку внутрішніх резервів, сприяє оптимізації шкільної мережі [10]. У результаті проведеної реформи за центральним урядом було закріплено повноваження з розроблення й реалізації національної освітньої стратегії; функції управління освітнім процесом у школах, дошкільних та інших навчальних закладах, делеговані гмінам і повітам; у компетенції воєводств залишилися школи субрегіонального рівня. Основним джерелом фінансування загальної середньої освіти в Польщі є освітня частина загальної субсидії з державного бюджету.

Визначальними рисами освітньої системи **Італії** є принцип субсидіарності та автономії навчальних закладів. За центральним рівнем органів управління закріплені законодавчі повноваження щодо загальних проблем у галузі освіти, розроблення мінімальних гарантованих стандартів. На регіональному рівні вирішуються питання мережі загальноосвітніх закладів у межах відповідних територій; органи управління цього рівня також мають виключні повноваження у сфері професійно-технічної освіти. Провінції та муніципалітети відповідальні за середні школи (їх створення, об'єднання, злиття й закриття), питання переривання навчання вирішуються на місцевому рівні. Послуги та допомогу учням повинні надавати органи управління регіонів, однак вони нерідко делегують це право провінціям і муніципалітетам. Витрати на забезпечення харчування та підвезення учнів до шкіл, придбання підручників для початкової школи, надання соціальної допомоги учням із малозабезпечених сімей здійснюються з регіональних бюджетів за рахунок власних коштів або ж делегуються провінціям і муніципалітетам, котрі фінансують комунальне утримання загальноосвітніх закладів та дбають про належний стан шкільних будівель [11].

Особливістю системи управління освітою в **Естонії** є наявність регіональних директорів освітніх установ, які відповідають за розроблення й реалізацію планів розвитку регіональної освіти, формування шкільних округів. У кожному районі функціонує власний відділ освіти, підпорядкований міністерству. До компетенції органів управління освітою районного рівня належать дошкільні заклади, початкова школа та старші класи середньої школи. Школи й дитячі садочки передані до управління муніципалітетів – сільських (волості) та міських. Держава фінансує оплату праці вчителів і підвищення їхньої кваліфікації, шкільні обіди, підручники й роботу дирекції, інші видатки здійснюються за рахунок доходів місцевих бюджетів [12].

Питання освіти в **Україні** регламентуються Конституцією України, законами України “Про освіту” (2017 р.), “Про вищу освіту” (2014 р.), “Про загальну середню освіту” (1999 р.), “Про професійно-технічну освіту” (1998 р.) та іншими нормативно-правовими актами.

Існує три рівні державного управління сферою освіти: 1) національний (Міністерство освіти і науки України, інші міністерства й відомства відповідно до суміжних функцій); 2) регіональний (департаменти та управління освіти обласного рівня); 3) місцевий (управління й відділи освіти районних державних адміністрацій, виконавчих комітетів місцевих рад міст обласного значення та рад об’єднаних територіальних громад). Повноваження і сфера відповідальності кожної ланки освітньої вертикалі регламентуються нормативно-правовими актами. Так, Міністерство освіти і науки України визначає національну стратегію розвитку освіти, здійснює загальну координацію та управління децентралізованою системою освіти шляхом розроблення законодавчих актів, положень, порядків, норм і стандартів. Окрім того, на Міністерство покладено відповідальність за здійснення різноманітних фінансових та інвестиційних програм загальнодержавного рівня, а також визначення за допомогою формули обсягів освітньої субвенції місцевим бюджетам. На сучасному етапі реформування департаменти освіти обласних державних адміністрацій виконують ключові функції з координації системи освіти, оскільки забезпечують узгодження загальнодержавної політики й виконання завдань центральних органів із інтересами, потребами та пріоритетами освітніх установ на місцях і кінцевих споживачів послуг.

Варто зауважити, що роль районного рівня освітньої вертикалі поступово нівелюватиметься [8] у процесі утворення об’єднаних територіальних громад, котрі, згідно із законодавством, отримують право на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

З огляду на зазначене, децентралізація у сфері освіти повинна базуватися на модернізації управління освітою, що передбачає оптимізацію державних управлінських структур, перерозподіл функцій і повноважень між органами влади різних рівнів, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами.

Відповідно до статей 87 і 89 Бюджетного кодексу України [13], фінансове забезпечення освіти здійснюється за рахунок видатків із державного бю-

джету, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад. Зокрема, з державного бюджету фінансується загальна середня освіта в частині загальноосвітніх спеціалізованих шкіл (шкіл-інтернатів) і загальноосвітніх шкіл соціальної реабілітації; професійно-технічна освіта (оплата послуг з підготовки кадрів на умовах державного замовлення в професійно-технічних навчальних закладах соціальної реабілітації та адаптації); вища освіта (оплата послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення); післядипломна освіта (оплата послуг з підвищення кваліфікації й перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення в навчальних закладах державної власності); позашкільні навчальні заклади.

З місцевих бюджетів забезпечуються видатки на: дошкільну освіту; загальну середню освіту (загальноосвітні навчальні заклади, навчально-виховні комплекси); навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; вищу освіту (в частині оплати послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів у закладах вищої освіти I–IV рівнів акредитації державної й комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів); позашкільну освіту; професійно-технічну освіту з бюджетів міст обласного значення – обласних центрів [13].

Варто зауважити, що протягом 2014–2017 рр. частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету України на освіту збільшилася із 77 до 85 %. За аналізований період фактичні видатки на галузь зросли майже вдвічі¹, при цьому частка видатків на освіту у складі всіх видатків місцевих бюджетів становила близько 32 % (рисунк).

Аналіз фінансування освіти на прикладі зведеного бюджету Тернопільської області показав, що видатки на зазначену галузь становлять близько третини (34 %) всіх видатків загального фонду зведеного бюджету області та відносно показника 2014 р. зросли на 85 % (порівняно з 2004 р. – у 14 разів)².

Отже, поряд із управлінською складовою процесу децентралізації освіти важливе місце відводиться модернізації фінансового забезпечення цієї галузі, що передбачає ефективне й раціональне використання бюджетних коштів за максимізації якості надання освітніх послуг.

Підсумовуючи управлінський і фінансовий аспекти, можна запропонувати таке визначення децентралізації освіти: це втілюваний у рамках загального напрямку освітньої реформи держави економічно обґрунтований процес передання повноважень і відповідальності за управління освітою та її фінансове забезпечення місцевим органам влади з наділенням останніх

¹ Розраховано за даними звітів Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за відповідні роки.

² Розраховано за даними звітів Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області про виконання місцевих бюджетів Тернопільської області за відповідні роки.

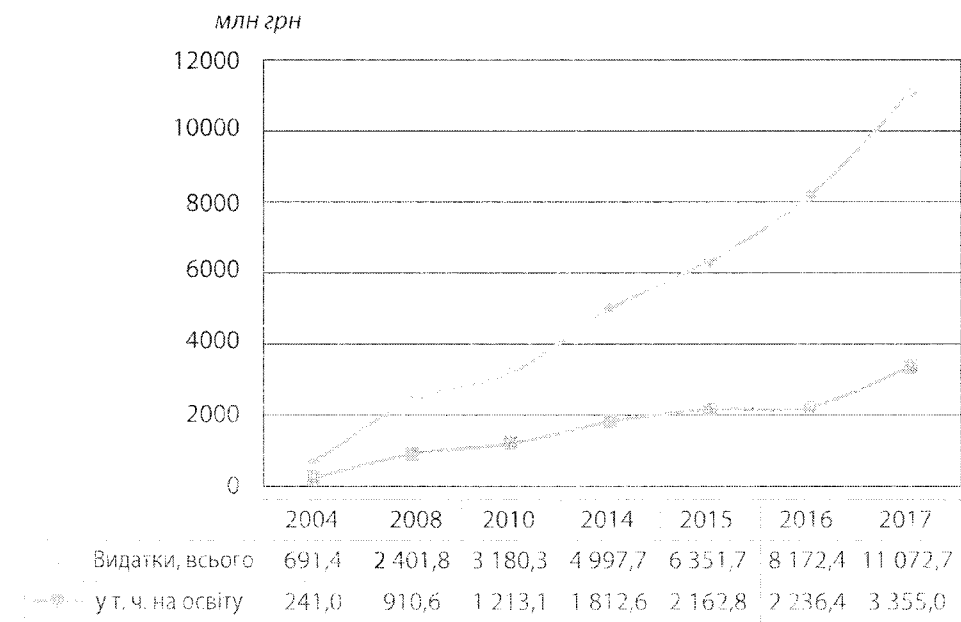


Рисунок. Динаміка видатків загального фонду зведеного бюджету
Тернопільської області на освіту у 2004–2017 рр.

Побудовано за даними звітів Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області про виконання місцевих бюджетів Тернопільської області за відповідні роки.

достатнім обсягом фінансового ресурсу на реалізацію зазначених повноважень, який при цьому передбачає формування зацікавленості в залученні внутрішніх фінансових резервів та підвищення якості освітніх послуг для населення. Таким чином, децентралізована система освіти повинна функціонувати на основі координованої єдиною національною політикою співпраці багатьох незалежних інституцій, кожна з котрих має законодавчо визначену сферу автономії. Стратегічною метою децентралізації освіти є забезпечення доступності та належної якості освітніх послуг для всіх категорій населення.

Згідно зі ст. 103/2 Бюджетного кодексу України [13], одним із джерел фінансування видатків у галузі освіти є освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам. Така субвенція вперше запроваджена у 2015 р., за її рахунок було здійснено 66,7 % усіх видатків загального фонду місцевих бюджетів Тернопільської області на освіту. У 2016 р. частка покриття освітніх видатків коштами зазначеної субвенції знизилася до 64,8 %, а у 2017 р. – до 52,2 %¹. Відповідно до законодавства, освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників у загальноос-

¹ Розраховано за даними звітів Головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області про виконання місцевих бюджетів Тернопільської області за відповідні роки.

вітніх навчальних закладах усіх ступенів; шкільних відділеннях навчально-виховних комплексів; спеціалізованих школах; вечірніх школах; загальноосвітніх навчальних закладах для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; спеціальних загальноосвітніх навчальних закладах для дітей, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку (навчально-реабілітаційні центри, інклюзивно-ресурсні центри); професійно-технічних навчальних закладах у частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти; закладів вищої освіти I–II рівнів акредитації в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти [13].

Освітня субвенція щорічно розподіляється між місцевими бюджетами на основі формули, розробленої Міністерством освіти і науки України; її обсяги, визначені для кожного бюджету, затверджуються законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Формула розподілу має враховувати, зокрема, такі параметри:

- кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів і учнів, які здобувають повну загальну середню освіту в професійно-технічних навчальних закладах;
- розрахункову наповнюваність класів;
- навчальні плани [13].

До 2018 р. базовим чинником розподілу коштів освітньої субвенції був показник кількості учнів. Такий принцип розподілу фінансових ресурсів гальмував процеси децентралізації у сфері освіти, що мали на меті оптимізацію мережі та штатної чисельності освітніх закладів, адже з року в рік проблема малокомплектності шкіл постає дедалі гостріше та призводить до відволікання значного бюджетного ресурсу від розв'язання проблем удосконалення надання освітніх послуг за європейським зразком. Так, у Тернопільській області кожна п'ята школа є малокомплектною. Найбільшою частка малокомплектних шкіл серед загальноосвітніх навчальних закладів є в Лановецькому (45,7 %), Зборівському (42,9), Монастириському (36,8) і Козівському (33,3 %) районах.

Згідно з п. 4 Прикінцевих положень Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 24.12.2015 № 911-VIII [14], з 1 вересня 2016 р. фінансування загальноосвітніх навчальних закладів (окрім закладів початкової освіти), кількість учнів у яких становить менше від 25 осіб, за рахунок освітньої субвенції не здійснюватиметься. В Тернопільській області у 2016 р. функціонувало 10 таких закладів (у Бережанському, Бучацькому, Підгаєцькому районах – по одній школі, в Козівському, Лановецькому – по дві, в Тербовлянському – три), з котрих у 2016 р. припинено навчально-виховний процес лише в Поточанській ЗОШ I–II ступенів Бережанського району.

З початку 2016/2017 навчального року призупинено навчально-виховний процес у дев'яти малокомплектних школах, зокрема в Бережанському, Лановецькому, Підгаєцькому, Тербовлянському, Чортківському районах

по одній, у Заліщицькому й Зборівському – по дві, та реорганізовано в нижчий ступінь II навчальних закладів (у Бучацькому, Заліщицькому, Зборівському, Кременецькому, Лановецькому, Тернопільському, Чортківському районах – по одному, в Козівському й Монастириському – по два)¹.

Щорічне проведення заходів з оптимізації мережі навчальних закладів не надто сприяє зменшенню числа малокомплектних шкіл. Загалом у 2016/2017 навчальному році в області функціонувало 182 таких школи, або 22,2 % загальної кількості. У 2011/2012 навчальному році таких шкіл було 170 (19,7 %), у 2015/2016 – 184 (22,33 %). Протягом останніх п'яти років загальна чисельність шкіл у області скоротилася на 38 од., а учнів – на 4989 осіб². Середня наповнюваність класів знизилася з 15,2 до 14,9 учня на клас.

Надзвичайно складною є ситуація в сільській місцевості, де кожна четверта школа є малокомплектною та середня завантаженість шкіл I ступеня становить 15 учнів, I–II ступенів – 64, I–III ступенів – 140 учнів. Середня наповнюваність міських шкіл області – 440 учнів, сільських – 78, а класів – 23,2 і 10,7 учня відповідно. Якщо за останніх чотири роки наповнюваність міських шкіл почала зростати, то сільських і далі зменшується.

Окреслені тенденції призводять до значного підвищення вартості утримання малокомплектних шкіл. Середньорічна вартість утримання одного учня загальноосвітньої школи у 2016 р. сягала 12,6 тис. грн (при розрахунку обсягу освітньої субвенції на 2016 р. норматив бюджетної забезпеченості на одного учня становив 9279,6 грн), а середня вартість його навчання в малокомплектних школах – понад 20 тис. грн.

Необхідним кроком у напрямі оптимізації мережі освітніх закладів стає включення Законом України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" від 07.07.2017 № 2233-VIII показника розрахункової наповнюваності класів у перелік обов'язкових параметрів формули розподілу освітньої субвенції. Запровадження нової формули розрахунку освітньої субвенції на 2018 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами" від 27.12.2017 № 1088, передбачає застосування розрахункової кількості ставок педагогічних працівників, визначеної на підставі педагогічного навантаження й нормативної наповнюваності класів, а також середньої річної заробітної плати вчителя в умовах 2018 р. (8500 грн на місяць) та має на меті створення умов для забезпечення формування оптимальної мережі загальноосвітніх навчальних закладів [15].

Пунктом 3 формули розподілу визначено розрахункову наповнюваність класів для всіх видів бюджетів із урахуванням типів навчальних закладів.

¹ Згідно з інформацією управління освіти і науки Тернопільської облдержадміністрації про виконання розпорядження голови облдержадміністрації "Про заходи щодо наповнення місцевих бюджетів, економного та раціонального використання бюджетних коштів, дотримання суворой бюджетної дисципліни, упорядкування мережі бюджетних установ, які фінансуватимуться за рахунок коштів місцевих бюджетів, у 2017 році" від 22.12.2016 № 755-од.

² Розраховано на основі даних управління освіти і науки Тернопільської облдержадміністрації.

Якщо наповнюваність класів не буде приведено у відповідність із формулою (в області необхідно оптимізувати 383 класи, скоротивши при цьому 650 педагогічних ставок), незабезпеченість коштами освітньої субвенції на 2018 р. розрахунково становитиме близько 81 млн грн (як різниця між нестачею коптів освітньої субвенції бюджетам із неоптимізованою мережею та резервом коштів за окремими бюджетами, де мережа є оптимальною – див. таблицю).

Найбільших зусиль щодо вжиття заходів з оптимізації слід докласти в Бережанському районі (середня наповнюваність класів – 8,9 учня/клас за розрахункової 11,9; підлягають скороченню 51 клас, 87 педагогічних ставок); Терехівській ОТГ (середня наповнюваність – 13,3 учня/клас за розрахункової 16,3; підлягають скороченню 35 класів, 60 ставок); Зборівському районі (середня наповнюваність – 11,8 учня/клас за розрахункової 13,9; підлягають скороченню 34 класи, 58 ставок); Чортківському районі (середня наповнюваність – 10,5 учня/клас за розрахункової 12; підлягають скороченню 29 класів, 49 ставок); Підволочиській ОТГ (середня наповнюваність – 12,3 учня/клас за розрахункової 14,8; підлягають скороченню 24 класи, 41 ставка).

При цьому у двох районах, 15-и об'єднаних територіальних громадах і м. Тернополі фактична наповнюваність класів є вищою, ніж розрахована за формулою, отже, завдяки оптимальним (за критеріями формули) показникам зазначені місцеві бюджети мають надлишок коштів освітньої субвенції обсягом 20,7 млн грн, які є резервом для поліпшення матеріального становища педагогічних працівників закладів у поточному й наступному роках та за умови формування залишку освітньої субвенції станом на 01.01.2019, можуть бути використані на капітальні видатки.

Поряд із оптимізацією малокомплектних шкіл децентралізація освіти передбачає розширення мережі опорних шкіл та підтримку вже створених, запровадження заходів з енергоефективності, підвезення учнів і вчителів до навчальних закладів із інших населених пунктів тощо.

В області триває формування оптимальної мережі навчальних закладів шляхом створення опорних шкіл із метою підвищення результативності та якості навчально-виховного процесу. Утворені в результаті реформи опорні школи повинні мати високий рівень матеріально-технічного оснащення для забезпечення сучасного навчального процесу, тому вони обладнуються кабінетами біології, фізики, хімії, географії й лабораторіями. Оснащення опорних шкіл фінансується як із державного, так і з місцевих бюджетів. Метою їх створення є не фактичне скорочення видатків на утримання мережі закладів, а передусім забезпечення учнів, незалежно від розміру населених пунктів і фінансового становища родини, рівним доступом до якісної освіти.

Оптимізація мережі шкіл відбувається також шляхом пониження їх ступеня з І–ІІІ до І–ІІ або І. Такі заклади початкової освіти залишатимуться

Таблиця. Розрахунок очікуваної економії коштів від приведення наповнюваності класів у відповідність із нормативами формули розподілу освітньої субвенції на 2018 р.

Бюджети	Фактичні показники за даними звітності місцевих бюджетів			Розрахункові показники відповідно до формули		Кількість класів і ставок, що підлягають оптимізації відповідно до формули		Економія в разі проведення оптимізації	Резерв коштів місцевих бюджетів з оптимальною мережею, тис. грн
	Чисельність учнів у школах, осіб	Кількість класів, од.	Середня наповнюваність класів, учнів	Розрахункова наповнюваність класів, учнів	Розрахункова кількість класів, од.	Кількість класів, од.	Число педагогічних ставок (з розрахунку 1,7 ставки/1 клас)	Річний обсяг очікуваної економії, тис. грн	
По Тернопільській області загалом	104 101	6 813	15,3	16,2	6 430	383	653	101 916,8	20 657,3
по районах	40 856	3 295	12,4	13,1	3 073	222	379	52 389,3	5 226,5
по містах обласного значення	32 131	1 245	25,8	25,5	1 216	29	50	9 208,6	2 986,6
по об'єднаних територіальних громадах	31 114	2 273	13,7	14,5	2 141	132	224	40 318,9	12 444,2

Складено за даними департаменту фінансів Тернопільської обласної адміністрації.

максимально доступними в кожному населеному пункті для дітей молодшого шкільного віку та визначатимуться філіями, належними до мережі відповідного опорного закладу.

Протягом 2016 р. районними радами, органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад Тернопільської області прийнято відповідні рішення про утворення 12 опорних навчальних закладів, у т. ч. дев'яти в районах (Бережанському, Борщівському, Гусятинському, Заліщицькому, Збаразькому, Козівському, Лановецькому, Монастириському, Тернопільському) і трьох у об'єднаних громадах (Микулинецькій, Скалатській та Новосільській). Із метою оснащення опорних шкіл сучасною матеріально-технічною базою, зокрема забезпечення кабінетами фізики, хімії, біології, географії, математики, навчальними комп'ютерними комплексами з мультимедійними засобами навчання, впровадження енергозберігаючих технологій, із державного бюджету для області у 2016 р. було надано 15 млн грн. Для перевезення дітей, котрі проживають у сільській місцевості, придбано 40 шкільних автобусів, у т. ч. 9 за рахунок залишку освітньої субвенції (14,2 млн грн) і 31 на умовах співфінансування (70 % за рахунок залишку освітньої субвенції, а решта – коштів місцевих бюджетів), що сприятиме подальшій оптимізації (об'єднанню, реорганізації) навчальних закладів та забезпеченню надання якісніших освітніх послуг.

Протягом 2017 р. мережа опорних закладів освіти збільшилася вдвічі порівняно з 2016 р. Станом на 1 січня 2018 р. загальна кількість опорних шкіл становила 24 (філій – 61), із яких 11 у районах (Збаразькому – дві школи, в Бережанському, Гусятинському, Заліщицькому, Козівському, Кременецькому, Лановецькому, Монастириському, Підгаєцькому, Тернопільському – по одній) і 13 – в об'єднаних громадах (Байковецькій, Більче-Золотецькій, Борщівській, Великогаївській, Залозецькій, Микулинецькій, Новосільській, Підволочиській, Скалатській, Скориківській, Скала-Подільській, Теребовлянській та Шумській).

Для оснащення загальноосвітніх навчальних закладів сучасною матеріально-технічною базою з державного бюджету місцевим бюджетам області передбачено 60 млн грн, із котрих за підсумками року було використано 47,5 млн грн (79,2 %). На придбання чотирьох шкільних автобусів на умовах співфінансування для Бережанського, Зборівського, Тернопільського районних бюджетів і міського бюджету м. Чорткова надано 5,9 млн грн (70 % за рахунок залишку освітньої субвенції).

Крім того, розпорядженням Кабінету Міністрів України "Про розподіл нерозподілених видатків освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, у 2017 році" від 18.12.2017 № 929-р для Тернопільської області заплановано ще 7,3 млн грн на придбання шкільних автобусів на умовах співфінансування. Залишок коштів, передбачених цими розпорядженнями на купівлю шкільних автобусів загальним обсягом 10,1 млн грн, є ресурсом для придбання шести автобусів.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що децентралізація у сфері освіти є важливим напрямом реалізації секторальної децентралізації. Оптимізація мережі навчальних закладів, що відбувається в рамках зазначеної реформи, має на меті не скорочення видатків на утримання установ шляхом їх закриття чи вивільнення педагогічного та іншого персоналу, а насамперед формування мережі шкіл європейського зразка, здатних забезпечити здобуття учнями доступної та якісної освіти незалежно від місця їх проживання. Децентралізація передбачає створення прозорої системи управління освітою, забезпечення гарантованого рівня бюджетного фінансування освітніх послуг. На державному рівні надається підтримка тим районам, містам і громадам, котрі активно вживають заходів з оптимізації мережі своїх освітніх закладів.

Варто зауважити, що внаслідок існування розгалуженої мережі малокомплектних шкіл, які щорічно потребують відповідного фінансового забезпечення, що не завжди використовується ефективно, спостерігається недофінансування державою інших освітніх закладів, а це призводить до відволікання власних коштів місцевих бюджетів від реалізації їхніх самоврядних повноважень. виправити ситуацію з браком бюджетних коштів можна шляхом здійснення комплексних заходів, узгоджених як на державному, так і на місцевому рівні. Зокрема, доцільно:

- провести детальні розрахунки потреби в коштах на утримання кожного загальноосвітнього закладу (з визначенням завантаженості педагогічного персоналу і структури фонду оплати праці) та здійснити комплексний аналіз співвідношення якості освітніх послуг, що надаються в цих закладах, і витрат на їх утримання;
- продовжити роботу щодо створення мережі опорних шкіл та оптимізації мережі малокомплектних шкіл;
- забезпечити проведення громадського обговорення стратегії реформування мережі освітніх закладів відповідних населених пунктів, роз'яснення сутності запланованих заходів з оптимізації та очікуваного ефекту;
- при прийнятті рішень стосовно оптимізації мережі шкіл враховувати специфіку окремих населених пунктів, зокрема щодо кількості дітей різного шкільного віку, наявності та стану інфраструктури, доріг місцевого значення, транспортної доступності тощо;
- невідкладно привести наповнюваність класів усіх шкіл у відповідність із показниками, встановленими формулою, що сприятиме раціоналізації використання обсягів визначених освітніх субвенцій;
- на державному рівні забезпечити розроблення й затвердження державних соціальних стандартів та обґрунтованих нормативів фінансування делегованих повноважень у галузі освіти з урахуванням реальних потреб органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Белова Л. О. Реформування системи управління освітою за умови децентралізації місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 1. С. 109–118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_1_16.
2. Боголіб Т. М. Освітній та науковий фандрайзинг в Україні. *Наукові праці Донецького національного технічного університету. Сер. : Економічна*. 2014. № 5. С. 11–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npdntu_ekon_2014_5_4.
3. Джурило А. П. Актуальні проблеми управління освітніми системами у зарубіжжі: централізація і децентралізація. *Український педагогічний журнал*. 2015. № 4. С. 170–178. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ukrpj_2015_4_22.
4. Дзвінчук Д. І. Про вдосконалення управління освітою і наукою України на основі концепції інтелектуалізації. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_6.
5. Гриневич А. М. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.01 / Гриневич Лілія Михайлівна ; Ін-т педагогіки АПН України. Київ, 2005. 20 с.
6. Луговий В. І. Управління освітою : навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 1997. 302 с.
7. Домбровська С. Державне регулювання якісного розвитку національної системи освіти в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/2/01.pdf>.
8. Лопушинський Л. Ковнір О. Стан та перспективи реформування освіти в умовах децентралізації влади в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2017. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_1/27.pdf.
9. Юрчук А. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 4. С. 276–283. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_4_36.
10. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. Київ, 2016. 44 с. URL: <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/2016-02-16-Poland.pdf>.
11. Децентралізація чи централізоване управління? Освіта у світі. *Педагогічна преса*. URL: <http://pedpresa.ua/126611-126611.html>.
12. Титиш І. Як це у них. Естонський досвід реформи середньої освіти. *Українська правда*. 2016. 13 черв. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2016/06/13/213508>.
13. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 24.12.2015 № 911-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/911-19>.
15. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1088. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF>.

References

1. Byelova, L. O. (2014). Reformuvannya sy'stemy' upravlinnya osvityou za umovy' decentralizaciyi miscevoho samovryaduvannya [Reforming the education management system in the process of decentralization of local self-government]. *Aktual'ni problemy' derzhavnoho upravlinnya* [Actual problems of public administration], 1, 109–118. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_1_16 [in Ukrainian].
2. Boholib, T. M. (2014). Osvitnij ta naukovy'j fandrajzy'nh v Ukrayini [Educational and scientific fundraising in Ukraine]. *Naukovi praci Donec'koho nacional'noho tekhnichnoho universytetu. Seriya: Ekonomichna* [Scientific works of Donetsk National Technical University. Economics], 5, 11–17. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npdntu_ekon_2014_5_4 [in Ukrainian].

3. Dzhury'lo, A. P. (2015). Aktual'ni problemy' upravlinnya osvitnimy' sy'stemamy' u zarubizhzh: centralizaciya i decentralizaciya [Actual problems of management of educational systems abroad: centralization and decentralization]. *Ukrayins'ky'j pedahohichny'j zhurnal* [Ukrainian Pedagogical Journal], 4, 170–178. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ukrpj_2015_4_22 [in Ukrainian].
4. Dzvinchuk, D. I. (2016). Pro vdoskonalennya upravlinnya osvitoju i naukoju Ukrayiny' na osnovi koncepciji intelektualizaciji [On improving the management of education and science of Ukraine on the basis of the concept of intellectualization]. *Teoriya ta prakty'ka derzhavnoho upravlinnya i miscevoho samovryaduvannya* [Theory and practice of public administration and local self-government], 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_6 [in Ukrainian].
5. Hry'nevych, L. M. (2005). *Tendenciji decentralizaciji upravlinnya bazovoyu osvitoju v suchasnij Pol'shi* [Trends in decentralization of basic education in modern Poland]. (Master's thesis). Ky'yiv [in Ukrainian].
6. Luhovy'j, V. I. (1997). *Upravlinnya osvitoju* [Education management]. Ky'yiv: UADU [in Ukrainian].
7. Dombrovs'ka, S. (2015). Derzhavne rehulyuvannya yak isnoho rozvy'tku nacional'noyi sy'stemy' osvity' v Ukrayini [State regulation of qualitative development of the national education system in Ukraine]. *Aktual'ni problemy' derzhavnoho upravlinnya* [Actual problems of public administration], 1. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/2/01.pdf> [in Ukrainian].
8. Lopushyn's'ky'j, L., Kovnir, O. (2017). Stan ta perspekty'vy' reformuvannya osvity' v umovakh decentralizaciji vlady' v Ukrayini [State and prospects of reforming education in the decentralization of power in Ukraine]. *Teoriya ta prakty'ka derzhavnoho upravlinnya i miscevoho samovryaduvannya* [Theory and practice of public administration and local self-government], 1. Retrieved from http://el-zbirn-du.at.ua/2017_1/27.pdf [in Ukrainian].
9. Yurchuk, L. (2009). Tendenciji decentralizaciji upravlinnya osvitoju v Ukrayini [Trends in the decentralization of education management in Ukraine]. *Visnyk Nacional'noyi akademiji derzhavnoho upravlinnya pry' Prezy'denta Ukrayiny'* [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine], 4, 276–283. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_4_36 [in Ukrainian].
10. Sby'yan, R. (2016). *Decentralizaciya osvity' u Pol'shi: dosvid dlya Ukrayiny'* [Decentralization of education in Poland: experience for Ukraine]. Ky'yiv. Retrieved from <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/2016-02-16-Poland.pdf> [in Ukrainian].
11. Decentralizaciya chy' centralizovane upravlinnya? Osvita u sviti [Decentralization or centralized management? Education in the world]. (2015. May 6). *Pedahohichna presa* [Pedagogical Press]. Retrieved from <http://pedpresa.ua/126611-126611.html> [in Ukrainian].
12. Ty'ty'sh, H. (2016, June 13). Yak ce u ny'kh. Estons'ky'j dosvid reformy' seredn'oyi osvity' [How is it with them. Estonian experience of secondary education reform]. *Ukrayins'ka pravda* [Ukrainian truth]. Retrieved from <https://life.pravda.com.ua/society/2016/06/13/213508> [in Ukrainian].
13. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Byudzhetny'j kodeks Ukrayiny'* [Budget Code of Ukraine] (Act No. 2456-VI, July 8). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/2456-17> [in Ukrainian].
14. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro vnesennya zmin do deyaky'kh zakonodavchy'kh aktiv Ukrayiny'* [On amendments to certain legislative acts of Ukraine] (Act No. 911-VIII, December 24). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/911-19> [in Ukrainian].
15. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *Pro zatverdzhennya formuly' rozpodilu osvitn'oyi subvenciji mizh miscevy'my' byudzhetamy'* [On approving the formula for allocating educational subventions between local budgets] (Decree No. 1088, December 27). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].