

# НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Гончаренко Марина Василівна,  
к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0001-7249-9734;*

*Чисневич Тетяна Миколаївна,  
аспірантка кафедри економічної теорії та фінансів,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0002-7899-0935*

УДК 352.07:346.62

doi: 10.34213/tp.19.04.20

## ВПЛИВ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ НА ОСВІТУ

Розглянуто окремі аспекти реформування системи управління освітою в умовах децентралізації. Підкреслено роль органів місцевого самоврядування в впровадженні нових підходів до механізму фінансового забезпечення освіти. Приділено увагу питанню ефективності державних видатків на освіту, а також інституціональному забезпеченню системи контролю якості освіти. На прикладі освітньої субвенції розглянуто трансформацію фінансового механізму освіти в умовах децентралізації. Проаналізовано динаміку основних показників ефективності видатків на освіту на прикладі Харківської області. Доведено безпосередній вплив реформи децентралізації на сферу освіти. Визначено низку проблем сучасного етапу реформування системи публічного управління освітньою діяльністю, наведено пропозиції щодо вирішення їх. **Ключові слова:** децентралізація, управління освітою, фінансовий механізм, реформування освіти, передача повноважень.

**Постановка проблеми.** Одним із найважливіших та найскладніших аспектів децентралізації є передача повноважень, щодо яких держава раніше використовувала пряме адміністративне управління. Одним із невідкладних завдань для об'єднаних територіальних громад є створення механізмів ефективного управління наданням послуг освіти, які на сьогодні не повною мірою відповідають визначеним завданням.

Державна політика у сфері освіти донедавна існувала як частина загальнодержавного управлінського механізму, але сьогодні їй притаманний високий динамізм, оскільки відбуваються докорінні зміни в системі поглядів на освіту як об'єкт публічного управління. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання запровадження нових механізмів управління освітою, перш за все створення ефективної системи її фінансового забезпечення. Саме від того, наскільки ефективними є управлінські рішення з фінансових питань на рівні держави, громади чи установи, залежить якість надання освітніх послуг.

© Гончаренко М. В., Чисневич Т. М., 2019

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми управління розвитком освіти досліджують В. Андрущенко, Є. Бойко, В. Буковинський, Н. Волкова, А. Дем'янчук, І. Каленюк, В. Куценко, Т. Решетілова, А. Чернобай та ін. Утім процес реформування освіти ще далекий від завершення, тому теоретико-методологічне обґрунтування ефективних механізмів публічного управління освітою в умовах децентралізації потребує більш глибокого опрацювання. Особливої актуальності набуває розроблення механізму державного фінансового забезпечення освіти, який сприятиме досягненню головних цілей державних видатків, а саме забезпечуватиме повне, ефективне і раціональне фінансування освітніх потреб суспільства на високому рівні якості.

**Метою статті** є визначення ступеня впливу реформи децентралізації на механізми та інструменти реалізації бюджетної політики у сфері освіти, а також пошук напрямів подальшого вдосконалення їх.

**Виклад основного матеріалу.** За п'ять років – з 2014-го по 2018-й – Уряду спільно з парламентом і Президентом вдалося реалізувати перший етап реформи децентралізації. В Україні наразі сформовано 975 спроможних громад, з яких перші вибори відбулися у 848 громадах. Близько 10 мільйонів українців нині живуть в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). Місцеві бюджети зросли на порядок – до майже 234 млрд грн, за прогнозом на 2019 р. власні доходи загального фонду місцевих бюджетів громад досягнуть 267,0 млрд грн. У власність громад передано 1,5 млн гектарів земель сільськогосподарського призначення. Близько 75 % податків залишається у громадах, ці кошти використовують на місцеві потреби [3].

До об'єднання громад управлінням освітою в селах і селищах займалися відділи освіти районних державних адміністрацій. Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації доручених завдань для забезпечення шкіл.

На відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та мають усі повноваження, у т. ч. у сфері управління освітою. Водночас початковий етап розвитку інституціонального забезпечення діяльності громад створює певні перешкоди для створення ефективної системи управління.

Органи місцевого самоврядування об'єднаних громад разом із переходом на прямі відносини з державним бюджетом та отриманням додаткових управлінських повноважень отримали відповідальність за забезпечення гарантованого державою конституційного права громадян на освіту.

Середня освіта з огляду на соціальну значущість, обсяг бюджетних коштів, які в неї вкладають, є найбільш показовою для оцінювання успіху децентралізації. Директор громадської організації “Інститут розвитку території” Юрій Ганущак наводить такі наявні умови передачі повноважень у сфері освіти до місцевого самоврядування [1] :

- споживачів (учнів) та надавачів (навчальні заклади) рівномірно розміщено по території;
- органи влади у містах обласного значення, у районах та в об'єднаних територіальних громадах загалом спроможні надавати освітні послуги;
- мережа навчальних закладів однорідна, що забезпечує порівнянність – необхідний складник конкуренції і відповідно розвитку територіальних громад;
- порядок надання послуги (освітній процес) має достатнє нормативне забезпечення, встановлено індикатори оцінювання якості послуги у вигляді зовнішнього незалежного оцінювання.

Починаючи з 2001 р., коли було запроваджено формульний розрахунок видатків на різні галузі, завжди поставало питання достатності фінансового ресурсу. Норматив бюджетної забезпеченості на учня фіксувалося з огляду на наявний у державі фінансовий ресурс та розрахунки на макрорівні. Чимало органів місцевого самоврядування повідомляло про наявність незабезпеченості захищених видатків. Як правило, наприкінці року питання покриття незабезпеченості вирішувалося шляхом перерозподілу коштів між місцевими бюджетами або виділення додаткових коштів з державного бюджету.

З метою упровадження принципу формування бюджетів із нижчого рівня було проведено низку змін у системі фінансування освіти. Унаслідок проведених змін розрахунок освітньої субвенції почав базуватися на обчисленні вартості саме освітнього процесу, а не всіх видатків на утримання шкіл. Тобто зарплата вчителів, канцелярське приладдя входять до розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості, натомість утримання технічного персоналу, комунальні послуги, капітальний ремонт – ні. При цьому держава закріпила за місцевими бюджетами загальнодержавний фінансовий ресурс – податок на доходи фізичних осіб. Відсоток від такого податку розраховували на основі маси видатків, які умовно зветься делегованими і які до 2014 р. враховували під час розрахунку трансфертів. Це середня освіта (за винятком вказаного складника, що передається у вигляді субвенцій місцевим бюджетам), дошкільна освіта, професійно-технічна освіта, охорона здоров'я, культура, спорт, місцеві програми соціальної допомоги (територіальні центри), частина видатків на утримання органів місцевого самоврядування.

Розрахунки для бюджету на 2018 р. уперше велися з оцінювання фінансових потреб на забезпечення освітнього процесу [3]. За базу брався клас, у якому навчаються 25 дітей – оптимальна кількість для здобуття належної якості освіти. До розрахунку бралася необхідна чисельність учителів (виходячи з нормативного навантаження) і заробітну плату, розраховану за категоріями та типами класів (початкові, середні, випускні). Застосовувалося коригувальні коефіцієнти, що враховували густоту населення, характер місцевості (сільська чи міська). Однак спочатку формула розрахунку мала низку недоліків: не було враховано поділ класів на групи з вивчення іноземної мови і трудового навчання, не включено оплату праці педагогів інклюзивної освіти та приватних шкіл. Крім того, на початку 2018 р., згідно з постановами Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 11.01.2018 р. № 22 “Про підвищення оплати праці педагогічних працівників” та № 23 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”, Уряд підвищив зарплати педагогічним працівникам, не врахувавши це підвищення при розрахунку освітньої субвенції.

Попри всі недоліки, започатковані зміни в механізмі фінансування освіти є суттєвими і необхідними. Протягом 2018 р. формулу розподілу освітньої субвенції було доопрацьовано, низку недоліків було усунуто – враховано поділ класів на групи, платню педагогів приватних шкіл та інклюзивної освіти.

Проаналізуймо ефективність державних видатків на загальну середню освіту за 2014–2018 рр. на прикладі Харківської області, використовуючи показники чисельності учнів, кількості ставок педагогічного персоналу, фонду оплати праці та суми видатків на 1 учня (таблиця).

Динаміка показників ефективності видатків на освіту загального фонду зведеного бюджету Харківської області за 2014–2018 рр.

№ з/п	Показник ефективності видатків	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
1	Кількість закладів загальної середньої освіти, одиниці	780	763	732	715	697
	У т. ч. опорні заклади	0	0	6	22	41
2	Чисельність учнів загальноосвітніх навчальних закладів, особи	215 699	217 067	220 737	225 441	233 211
3	Сума видатків загального фонду на середню освіту, тис. грн	1 785 066,5	2 154 167,8	2 338 835,7	3 474 753,3	4 401 275,3
4	Видатки на 1 учня, тис. грн	8,3	9,9	10,6	15,4	18,9
5	Кількість ставок педагогічних працівників	24 167	25 394	25 314	25 637	26 429
6	Фонд оплати праці педагогічних працівників, тис. грн	800 227,8	866 172,2	1 047 640,9	1 722 444,4	2 241 782,1
7	Розмір мінімальної заробітної плати (МЗП), тис. грн	1,2	1,2	1,4	3,2	3,7
8	Середньомісячна заробітна плата на 1 ставку, тис. грн	2,8	2,8	3,4	5,6	7,1
9	Середня заробітна плата на 1 ставку у відношенні до МЗП	2,3	2,3	2,5	1,7	1,9
10	Індекс споживчих цін до грудня 2010 р., %	130,9	187,7	210,9	239,7	263,1
11	Сума видатків загального фонду на середню освіту в цінах 2010 року, тис. грн	1 363 687,2	1 147 665,3	1 108 978,5	1 449 625,9	1 672 852,6
12	Видатки на 1 учня в цінах 2010 р.	6,3	5,3	5,0	6,4	7,2
13	Середньомісячна заробітна плата на ставку в цінах 2010 р., тис. грн	2,1	1,5	1,6	2,3	2,7

Аналіз показників ефективності видатків дозволяє зробити такі висновки:

– протягом 2014–2018 рр. спостерігається тенденція збільшення чисельності учнів області (на 8 % за 5 років) поряд із відповідним збільшенням чисельності педагогічних працівників (на 9 %);

– процес реформування загальної середньої освіти супроводжується змінами в мережі освітніх закладів: кількість шкіл за 5 років скоротилася на 11 % унаслідок утворення опорних шкіл із забезпеченням підвозу учнів шкільними автобусами;

– протягом досліджуваного періоду спостерігається значне зростання номінальної суми видатків на середню освіту, зокрема розмір загальної суми видатків 2018 р. складає 246,6 % видатків 2014 р., видатки на 1 учня – 227,7 %, середньомісячна заробітна плата педагога (на 1 ставку) – 253,6 %. Та якщо виключити інфляційний складник, отримаємо реальні показники зростання: загальна сума видатків – 122,7 % до рівня 2014 р., видатки на 1 учня – 114,3 %, середньомісячна заробітна плата педагога (на 1 ставку) – 128,6 %. Отже, таке зростання видатків за 5 років свідчить про те, що обсяг видатків в абсолютному виразі не зазнав значної зміни.

Важливим елементом, що супроводжує передачу повноважень від держави до місцевого самоврядування, є формування ефективної системи оцінювання якості освіти. Оскільки середня освіта належить до делегованих повноважень, то, крім контролю легітимності актів органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, держава повинна забезпечити також контроль ефективності витрачання коштів, як безпосередньо переданих до місцевих бюджетів через субвенції, так і закріплених у вигляді загальнодержавних податків [4].

Наразі формується Державна служба якості освіти — центральний орган виконавчої влади України в галузі освіти, попередником якого є Державна інспекція навчальних закладів. Положення про службу було затверджене КМУ 14.03.2018 р. Відповідно до нового Закону України “Про освіту”, ця служба призначена допомагати закладам освіти підвищити якість, сформувавши довіру суспільства, гарантувати визначений рівень освіти [2].

Вказана служба, як і всі органи спеціального контролю, повинна мати низку відмінностей від органів загального нагляду, що мають замінити надалі прокуратуру, яка втратила функції загального нагляду завдяки конституційним змінам 2016 р. Органи загального нагляду здійснюють моніторинг актів органів місцевого самоврядування та експертизу їх на предмет відповідності до закону, причому тільки в обмежений період часу після ухвалення їх, тоді як органи спеціального контролю здійснюють контроль не тільки актів, а й самого процесу надання послуги, оцінюють якість послуг, виходячи з визначених відповідним центральним органом виконавчої влади критеріїв. Вони мають право проводити інспекційні перевірки, як планові, так і за зверненням органів, що мають на це право відповідно до закону. Санкції такого органу мають обмежуватися тільки приписами на усунення порушень.

За досвідом країн Європи, при децентралізації контроль якості освіти централізується. Тому Державна служба якості освіти матиме регіональні підрозділи, їхні працівники отримуватимуть зарплату від Міністерства освіти і науки України (МОН), а не місцевої влади, будуть незалежними і уповноваженими з'ясовувати особливості педагогічної роботи вчителя.

01.02.2019 р. відбулося підписання меморандуму про співпрацю між Державною службою якості освіти та громадською організацією “Розвиток громадянських компетентностей в Україні” задля взаємодопомоги, отримання позитивного результату в соціальних змінах шляхом підвищення рівня обізнаності громадян у сфері освіти, з питань забезпечення якості освіти. Сторони обговорили питання участі та ролі представників органів місцевого самоврядування в ході упровадження внутрішньої системи забезпечення якості освіти у школах. На думку Руслана Гурака, голови Державної служби якості освіти України, лише спільна синергія між державним органом та органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації дозволить досягти позитивного результату в підвищенні якості освіти на місцях. Як зазначила Наталія Протасова, голова громадської організації “Розвиток громадянських компетентностей в Україні”, таке співробітництво сприятиме проведенню низки тренінгів для органів місцевого самоврядування з інституційного аудиту в закладах загальної середньої освіти, створенню навчальних фільмів, розробленню онлайн-курсів, комунікації з педагогічною спільнотою [4].

Слід зауважити, що оцінювання ефективності витрачання коштів на освіту в умовах децентралізації має спиратися на чіткі норми не тільки фінансового характеру (наприклад, мінімальні й максимальні рівні зарплат учителів чи граничні рівні закупівель), а й на контрольні заміри якості знань учнів. Найбільш коректним на сьогодні мірилом рівня знань є результати зовнішнього незалежного оцінювання. Разом із тим заходи щодо поліпшення рівня навчання повинні мати постійний, а іноді навіть превентивний характер. Зокрема, контроль кадрової політики органу місцевого самоврядування має передбачати оперативне реагування у випадках, коли на посаду призначають особу без належної освіти чи досвіду.

Процеси реформування освіти, насамперед середньої, характерні тим, що центральний орган виконавчої влади, тобто МОН, має постійно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування і коригувати підзаконні акти з огляду на можливості та специфіку місцевого самоврядування. Такий діалог є ознакою демократизації управління та міг би стати взірцем і в реформуванні інших сфер надання соціальних послуг.

Слід зазначити, що наразі говорити про остаточні підсумки впливу децентралізації на систему фінансування освіти передчасно. За даними КМУ, 70 % всіх об'єднаних громад поки дотаційні – держава покриває витрати на утримання соціальних об'єктів або дає гроші на формування апарату нової громади. Отже, брак фінансового ресурсу є головним стримувальним фактором розвитку освіти в об'єднаних територіальних громадах.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Процес децентралізації докорінно та безпосередньо впливає на розвиток сфери освіти в Україні, трансформуючи основні механізми її функціонування, особливо механізм публічного управління освітою та фінансовий механізм. З огляду на це питання формування та розвитку системи управління освітою в об'єднаних територіальних громадах в умовах децентралізації є перспективним напрямом наукових досліджень та потребує особливої уваги з боку науковців та практиків у галузі публічного управління та адміністрування.

Метою реформи у 2020 р. є формування 100 %-во ефективних, самодостатніх спроможних територіальних громад. Серед нових завдань — затвер-

дити нову територіальну основу країни, закріпити фінансову самодостатність місцевого самоврядування, сформувати ефективну систему управління, впорядкувати систему державного контролю, а також уникнути дублювання функцій. На тлі цього одним із перспективних напрямів подальших наукових розвідок є наукове обґрунтування переходу від декларування кількісного зростання окремих показників до забезпечення якісних змін у сфері надання освітніх послуг.

#### **Список використаних джерел**

1. Ганущак Ю. Фінансування освіти і децентралізація: думки експерта. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8911>.
2. Державна служба якості освіти України : офіц. вебсайт. URL: <http://www.sqe.gov.ua/index.php/uk-ua>.
3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.10.2019 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf>.
4. Офіційний вебпортал "Децентралізація". URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.
5. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова КМУ від 27.12.2017 р. № 088. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF>.
6. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України ; Стратегія від 25.06.2013 р. № 344/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.

#### **References**

1. Hanuschak, Y. Finansuvannya osvity i detsentralizatsiia: dumky eksperta URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8911> [in Ukrainian].
2. Derzhavna sluzhba yakosti osvity Ukrainy: official website. URL: <http://www.sqe.gov.ua/index.php/uk-ua>.
3. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya stanom na 10.10.2019 r. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf> [in Ukrainian].
4. Ofitsijnyj vebportal "Detsentralizatsiia". URL: <https://decentralization.gov.ua/about> [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia formuly rozpodilu osvith'oi subventsii mizh mistsevymy biudzhetamy: Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 27.12.2017 r. № 1088. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF>.
6. Pro Natsionalnu stratehiu rozvytku osvity v Ukraini na period do 2021 roku: Ukaz Prezydenta Ukrainy; Stratehiia vid 25.06.2013 r. № 344/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.

*Goncharenko M. V., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv  
ORCID 0000-0001-7249-9734;*

*Chysnevych T. M., Postgraduate Student of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv  
ORCID 0000-0002-7899-0935*

#### **IMPACT OF DECENTRALIZATION REFORM ON THE EFFECTIVENESS OF BUDGET EXPENDITURES ON EDUCATION**

The article deals with some aspects of reforming the educational management system under decentralization. The problems of the present stage of formation of united territorial communities as subjects of public management are covered. The role of local governments in implementing new approaches to the financial support mechanism for education and the role of the education sector as an indicator of the success of decentralization are emphasized. The example of the

educational subvention considers new approaches to the state financial support for education, as well as the transformation of the financial mechanism of education in the context of decentralization. Attention is paid to increasing the efficiency of public spending on education in the context of limited financial resources of communities. The issues of institutional support of the quality control system of education are highlighted, the importance of centralization of quality control of education in the conditions of decentralization of powers is emphasized, as well as the necessity of cooperation between the Ministry of Education and Science, the State Service of Quality of Education and local self-government bodies in the process of managing the authorities of communities. The dynamics of the main indicators of the effectiveness of expenditures on general secondary education for 2014-2018 are analyzed using the example of Kharkiv region, certain regularities are established, in particular: the tendency of increase of the number of students is accompanied by a corresponding increase in the number of pedagogical workers with a simultaneous reduction of the network of educational institutions; the significant increase in the nominal amount of education expenditures over the last five years has been largely driven by inflationary processes in the country. The direct impact of decentralization reform on education has been proven. A number of problems of the current stage of reforming the system of public management of educational activity are identified, and suggestions for their solution are given.

**Key words:** decentralization, education management, financial mechanism, education reform, transfer of powers.

*Надійшла до редколегії 18.11.2019 р.*