



УДК 342.25:330:37

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК ЕКОНОМІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ ОСВІТНЬОЇ СФЕРИ

Юрій Петрушенко; Тетяна Трипольська

Сумський державний університет, Суми, Україна

Резюме. Проаналізовано, що регіональний розвиток держави відбувається за рахунок використання ряду інструментів, які з плином часу показують різну значущість і результативність. Розглянуто формування нової нормативно-законодавчої бази регулювання взаємовідносин між державою та громадами, яка успішно зміцнила потенціал об'єднаних територіальних громад та вивела його на новий рівень. З початку 2014 року до основних інструментів управління й розвитку регіонів було додано ще один важливий інструмент – децентралізацію влади. Вона стала вкрай важливим процесом, бо остаточно сформований адміністративно-територіальний устрій дозволить провести позитивні зміни в державі. За її планом передбачено надання нових та якісніших послуг у громадах. Разом з децентралізацією влади одночасно здійснюється й децентралізація освіти, яка надала більше повноважень органам місцевої виконавчої влади: для управління освітніми закладами, здобуття ними самостійності у вирішенні фінансових, організаційних, управлінських питань для покращення якості освітніх послуг. Перебування у розпорядженні об'єднаних територіальних громад об'єктів освітньої сфери потрібна бути підкріплена організаційною діяльністю та фінансовою підтримкою з боку держави, потребує виваженого та серйозного удосконалення механізму фінансування освіти. Важливим моментом розуміння широких можливостей запровадження процесу децентралізації освіти за умов нинішнього середовища має бути відправною точкою прийняття рішень щодо наступних чітких дій з реформування освітньої галузі, ведення постійного моніторингу його запровадження, швидкого реагування на неочікувані наслідки та суттєві перешкоди освітньої діяльності. Розглянуто важливі питання фінансового забезпечення державного управління реформуванням освітньої галузі та економічний механізм фінансування закладів освіти. Розглянуто напрямки проходження процесу децентралізації освіти та оновлення механізмів управління освітньою галуззю в країні для створення необхідних умов виконання освітою своєї головної цілі щодо розвитку людського потенціалу держави.

Ключові слова: децентралізація влади, об'єднані територіальні громади, економічний інструмент, реформування освіти.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2020.04.040

Отримано 10.06.2020

UDC 342.25:330:37

POWER DECENTRALIZATION AS AN ECONOMIC TOOL FOR THE EDUCATIONAL SPHERE DEVELOPMENT

Yuriy Petrusenko; Tetiana Trypolska

Sumy State University, Sumy, Ukraine

Summary. It is evident from the analysis carried out in this paper that the regional development of the state is due to the application of a number of tools which in course of time show different significance and efficiency. Formation of the new legal framework regulating relations between the state and communities which successfully strengthen the capacity of the United territorial community and bring it to a new level are considered in this article. Since the beginning of 2014 another important tool – was added to main tools of regions management and development. Power decentralization has become an extremely valuable process, because

finally-formed administrative-territorial structure makes it possible to carry out positive changes in the state. Its plan includes providing new and better services in the communities. Along with power decentralization the decentralization of education is carried out, providing more power to the local authorities: for educational institutions control, gaining their independence in solving financial, organizational and management problems in order to improve the educational services quality . Transfer of educational sphere objects to the united territorial communities should be provided by organizational activities and financial support from the state, and requires balanced and meaningful improvement of financing mechanism of education. The key aspect for understanding the broad possibilities of the implementation of education decentralization process under current environment conditions should be the starting point for making decisions regarding the following clear action for education sector reform, constant monitoring of its implementation, rapid response to unexpected consequences and significant obstacles to educational activities. Important problems of financial support for state management administration by education sector reform and economic mechanism of educational institutions financing are considered in this paper. The directions of the performance of education decentralization process and updating of mechanisms of educational sector management in the country for creation of necessary conditions for the implementation of education main goal concerning the state human potential development are considered.

Key words: power decentralization, united territorial communities, economic tool, education reform.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2020.04.040

Received 10.06.2020

Постановка проблеми. Протягом останніх років в Україні проходить реформа децентралізації влади. За її планом передбачено надання нових, якісніших послуг громадах, які вже об'єдналися. Разом з децентралізацією влади водночас відбувається й децентралізація освіти. Завдяки цьому органи місцевої виконавчої влади більш ширші повноваження в управлінні освітніми закладами, набули більшої самостійності у вирішенні фінансових, організаційних та управлінських питань для надання якіснішої освіти.

Освітню галузь, крім основних показників стану і розвитку, можна також розглядати і в адміністративно-територіальній площині. Передавання у розпорядження об'єднаних територіальних громад об'єктів освітньої сфери потрібна бути підкріплена організаційною діяльністю та фінансовою підтримкою з боку держави, потребує виваженого та серйозного удосконалення механізму фінансування освіти.

Важливим фактором впливу на розвиток освітньої галузі в регіонах держави є довготермінова бюджетна стратегія країни та швидке впровадження органами місцевого самоврядування нової стратегію розвитку в регіоні, звернувши увагу на створення гарних умов для розвитку освітньої галузі, залучення фінансування з боку бізнесу, формування різнобічної освітньої діяльності, спрямованої на розвиток та покращення освітньої галузі у регіонах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом минулих років учені в освітній галузі працюють над розробленням та впровадженням теоретико-методологічних напрямів реформування освіти. Завдяки таким ученим, як Л. Гриневич [11], Д. Синяк [12], С. Дятленко [12], Д. Янг [13], І. Сторонянська [16] та іншими зробено значний внесок у теоретичні й практичні методи управління освітньою сферою.

Треба відзначити, що даний напрямок наукових досліджень не втрачає своєї актуальності, оскільки децентралізація існує лише невеликий проміжок часу й потребує аналізу перебігу процесів і наукового обґрунтування їх подальшого удосконалення.

Мета дослідження – дослідити необхідність проведення реформи децентралізації освіти, визначити основні напрями оптимізації загальноосвітніх закладів. Висвітлити впровадження нового підходу до державного фінансування освіти в об'єднаних територіальних громадах.

Постановка завдання. Щоб досягти поставлених цілей, визначено такі наукові завдання: розкрити цілі процесу реформи децентралізації та її складових, у тому числі процесу децентралізації освіти; визначити нормативно-законодавчу базу, яка регулює ці процеси; вивчити процес оптимізації мережі освітніх закладів; дослідити стан кадрової

політики в освітніх закладах; вивчити економічний механізм фінансування закладів освіти.

Щоб різнобічно висвітлити поставлені питання, використано такі методи: аналіз, системний підхід, індукція, синтез, узагальнення.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на досвід минулих років, бачимо, що децентралізація влади із новаторського та добровільного процесу поступово перетворюється в рутинну роботу на місцях. Але цей процес вкрай важливий, бо остаточно сформований адміністративно-територіальний устрій дозволить провести позитивні зміни, покладені в основу реформи децентралізації й викладені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. У цьому установчому акті зазначений розв'язок багатьох проблем, що стримують розвиток місцевого самоврядування та гальмують процес запровадження нових відносин на території всієї держави.

Запровадження Концепції повинно було посприяти створенню правових документів та відносин для самостійного об'єднання територіальних громад вже протягом 2014 року. Уряд запланував закінчити процес об'єднання територіальних громад до 2017 року. Потім повинна була пройти реорганізація органів місцевого самоврядування та виконавчої влади на новій території, а також повинен був змінитися процес надання публічних послуг, у тому числі й у сфері освіти, що надаються на місцях. Водночас заплановано внесення змін до Конституції України у розділі про створення виконавчих органів обласних та районних рад, формування нового адміністративно-територіального устрою у регіонах.

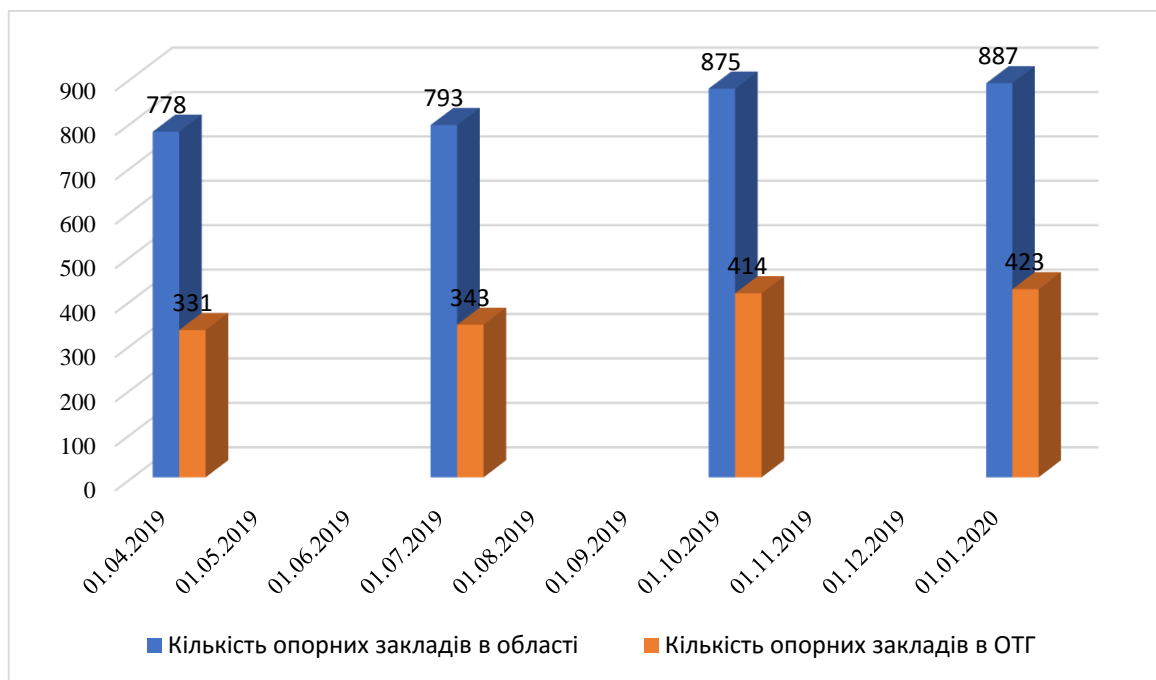


Рисунок 1. Динаміка створення опорних шкіл за типом засновника, 2019 р. [14]

Figure 1. Dynamics of basic schools creation by founder type, 2019 [14]

З плином часу виявилось, що процес розгляду й ухвалення важливих законодавчих актів у Верховній Раді України стосовно децентралізації відбувається дуже повільно. Вагомою проблемою в законотворчому процесі є відтермінування в

запровадженні змін до Конституції, які необхідні для якісної реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування. Згідно з Концепцією, новостворені об'єднані територіальні громади повинні сформувати новий адміністративно-територіальний устрій та підштовхнути районну владу до реорганізаційного процесу.

Таблиця № 1. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад, 2019 р. [14]

Table № 1. Dynamics of united territorial communities formation, 2019 [14]

| № за/п | Область | К-сть ОТГ у 2019 р. | Частка громад, що об'єдналися, % | Площа області, кв.км | Загальна площа ОТГ | Площа ОТГ, від загальної площі області, % |
|--------|-------------------|---------------------|----------------------------------|----------------------|--------------------|---|
| 1 | Вінницька | 46 | 4,7 | 26513 | 5839 | 22,0 |
| 2 | Волинська | 54 | 5,5 | 20144 | 12137 | 60,2 |
| 3 | Дніпропетровська | 71 | 7,2 | 31914 | 23945 | 75,0 |
| 4 | Донецька | 13 | 1,3 | 17640 | 8274 | 46,9 |
| 5 | Житомирська | 56 | 5,7 | 29832 | 20191 | 67,7 |
| 6 | Закарпатська | 16 | 1,6 | 12777 | 1860 | 14,6 |
| 7 | Запорізька | 56 | 5,7 | 27180 | 20527 | 75,5 |
| 8 | Івано-Франківська | 39 | 4,0 | 13900 | 5010 | 36,0 |
| 9 | Київська | 24 | 2,4 | 28131 | 6371 | 22,6 |
| 10 | Кіровоградська | 27 | 2,8 | 24588 | 6160 | 25,1 |
| 11 | Луганська | 18 | 1,8 | 18480 | 9097 | 49,2 |
| 12 | Львівська | 41 | 4,2 | 21833 | 5368 | 24,6 |
| 13 | Миколаївська | 42 | 4,3 | 24598 | 13242 | 53,8 |
| 14 | Одеська | 37 | 3,8 | 33310 | 11942 | 35,9 |
| 15 | Полтавська | 53 | 5,4 | 28748 | 10962 | 38,1 |
| 16 | Рівненська | 45 | 4,6 | 20047 | 8274 | 41,3 |
| 17 | Сумська | 38 | 3,9 | 23834 | 10979 | 46,1 |
| 18 | Тернопільська | 53 | 5,4 | 13823 | 6904 | 49,9 |
| 19 | Харківська | 23 | 2,3 | 31415 | 8490 | 27,0 |
| 20 | Херсонська | 33 | 3,4 | 28461 | 12017 | 42,2 |
| 21 | Хмельницька | 51 | 5,2 | 20645 | 12832 | 62,2 |
| 22 | Черкаська | 57 | 5,8 | 20900 | 9144 | 43,8 |
| 23 | Чернівецька | 37 | 3,8 | 8097 | 4049 | 50,0 |
| 24 | Чернігівська | 50 | 5,1 | 31865 | 20840 | 65,4 |
| 25 | УСЬОГО | 980 | 100,0 | 558676 | 254452 | 45,5 |

У процесі комплексної децентралізації влади урядом зазначена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [2], яка віднесла реформу до першочергових, покликаних сформувати та впровадити у життя за європейськими стандартами в державі. Цілями реформи децентралізації були визначені: відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [3] та принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [4].

Рушійною силою в процесі формування об'єднаних територіальних громад стало ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5] та затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [6], створеної Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

За законом у об'єднаних територіальних громадах з'явилися такі самі повноваження, як у міст обласного значення. Створено новий механізм міжбюджетних відносин між Державним бюджетом та громадами; впроваджено фінансову підтримку об'єднаних територіальних громад, яка розподіляється між бюджетами громад пропорційно до їхньої площі та кількості населення. В законі зазначено, що при об'єднанні громад повинні бути дотримані історичні, культурні та етнічні чинники, а публічні послуги, які надаються в громадах, за якістю не повинні бути гіршими, ніж до об'єднання. У Методиці формування спроможних територіальних громад сформувані вимоги до Перспективних планів формування територій громад у кожній області, а також зазначені критерії підбору адміністративного центру в кожній громаді.

Позитивним кроком у процесі створення громад стало ухвалення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [7], який впровадив механізм об'єднання спільних зусиль громад для розв'язання спільних господарських проблем та реалізації проектів розвитку. Гарним приводом для корисної співпраці територіальних громад стала підтримка проектів від Державного фонду регіонального розвитку.

В громадах, що об'єдналися та взяли на себе нові повноваження, реформа децентралізації покликана вивести на новий якісний рівень надання публічних послуг, у тому числі й у галузі освіти. Уряд для реалізації цієї мети надав громадам кілька інструментів. Одним з них стало ухвалення нового Закону України «Про освіту», в якому визначено, що для забезпечення доступності повної загальної середньої освіти органи місцевого самоврядування зобов'язані створити освітні округи, які забезпечать доступність освіти для осіб, що проживають на відповідній території та підтримувати мережу опорних шкіл і їх філій [8]. Також було ухвалено ряд нових нормативно-правових актів, які регламентують роботу опорних шкіл та їх філій з деяких питань.

Влада сформулила порядок створення освітніх округів та зазначила умови роботи опорних закладів та їх філій. У ряді нормативно-правових документів, у тому числі в Положенні про освітній округ [9], було зазначено, що засновниками освітнього округу, опорного закладу та його філій можуть стати органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад та описано ряд критеріїв, за якими заклад може стати опорним.

До всіх цих змін також призвели бажання влади вирішити проблеми з матеріальним та кадровим забезпеченням. Одним із факторів впливу стала складна демографічна ситуація у сільській місцевості, зумовлена веденням сільськогосподарського виробництва, в якому з кожним роком зменшується кількість робочих місць. Також за останні роки спостерігається значний відтік місцевих жителів із села до міста або й за кордон. Звісно, що батьки забирають дітей з собою, тим самим зменшуючи кількість потенційних учнів. Місцевій владі дуже важко вплинути на ці явища, тому вона намагається адаптуватися. Одним із рішень, які повинні були посприяти позитивним перетворенням, стала оптимізація мережі закладів освіти в сільській місцевості.

До нових повноважень об'єднаних територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах децентралізації віднесено питання створення та упорядкування структури мережі загальноосвітніх закладів. Одним із дієвих варіантів цього процесу став момент реорганізації вже існуючих загальноосвітніх закладів. Було вирішено піти шляхом виділення одного закладу як опорного та приєднати до нього інші заклади як структурні підрозділи – філії. Опорний заклад залишався юридичною особою з усіма повноваженнями, а філії втрачали свій статус юридичної особи й ставали в підпорядкування опорному закладу. Згідно з умовами нового законодавства органи місцевого самоврядування повинні були визначити відповідального та пройти державну реєстрацію опорного закладу як юридичної особи. Передбачався й новий порядок

затвердження установчих документів: статуту, положення про органи самоврядування закладу, правила внутрішнього трудового розпорядку, штатний розпис та інші.

Також згідно вимогами трудового законодавства повинні були змінитися й умови праці, що відобразилося на скороченні працівників. Для забезпечення в об'єднаних територіальних громадах конкурентноздатної та якісної освіти потрібно сформувані необхідну кількість висококваліфікованого персоналу та повний цикл навчання.

Таблиця № 2. Моніторинг процесу децентралізації освіти, 2019 р. [15]

Table № 2. Monitoring of education decentralization process, 2019 [15]

| Область | Функціонує опорних шкіл | | Навчається учнів в опорних школах та їх філіях | | Кількість учнів, яких організовано підвозяться на навчання до опорних шкіл | | Кількість шкільних автобусів в опорних школах | | Кілометрів доріг для підвезення учнів до опорних шкіл в незадовільному стані | |
|-------------------|-------------------------|-----|--|--------|--|-------|---|-----|--|---------|
| | Загалом | ОТГ | Загалом | ОТГ | Загалом | ОТГ | Загалом | ОТГ | Загалом | ОТГ |
| Вінницька | 51 | 19 | 22355 | 9390 | 4103 | 1647 | 88 | 34 | 924 | 162 |
| Волинська | 32 | 21 | 17269 | 11594 | 4082 | 2326 | 63 | 43 | 504 | 220,5 |
| Дніпропетровська | 46 | 32 | 22783 | 16636 | 5789 | 4305 | 111 | 86 | 1264,81 | 888,81 |
| Донецька | 19 | 5 | 12075 | 1848 | 1037 | 593 | 22 | 9 | 175 | 94 |
| Житомирська | 66 | 45 | 27734 | 20400 | 5125 | 3323 | 104 | 78 | 796 | 584 |
| Закарпатська | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Запорізька | 32 | 25 | 12751 | 10625 | 2966 | 2531 | 56 | 46 | 816 | 666 |
| Івано-Франківська | 14 | 5 | 5529 | 1612 | 1340 | 444 | 29 | 11 | 255,5 | 132 |
| Київська | 48 | 8 | 17312 | 2689 | 4743 | 560 | 68 | 9 | 13,56 | 3 |
| Кіровоградська | 76 | 16 | 34139 | 7361 | 4638 | 929 | 128 | 18 | 2932,6 | 933,4 |
| Луганська | 17 | 5 | 6337 | 2412 | 1648 | 495 | 26 | 8 | 299 | 150 |
| Львівська | 66 | 21 | 35791 | 12532 | 7230 | 2940 | 84 | 32 | 1208 | 322 |
| Миколаївська | 22 | 12 | 10413 | 6070 | 1937 | 834 | 53 | 28 | 501 | 291 |
| Одеська | 39 | 12 | 18399 | 5658 | 3468 | 1061 | 91 | 33 | 1011,1 | 241,7 |
| Полтавська | 58 | 30 | 22555 | 12929 | 5633 | 3536 | 95 | 49 | 3591 | 976,1 |
| Рівненська | 27 | 13 | 13199 | 5783 | 1398 | 1073 | 34 | 20 | 281 | 128 |
| Сумська | 50 | 27 | 16780 | 9733 | 3288 | 2 002 | 82 | 45 | 586,6 | 354,6 |
| Тернопільська | 33 | 22 | 14053 | 9865 | 2684 | 1925 | 39 | 29 | 307 | 163 |
| Харківська | 51 | 14 | 20886 | 5312 | 4274 | 1125 | 83 | 27 | 552,1 | 148,5 |
| Херсонська | 24 | 15 | 11253 | 6666 | 1297 | 812 | 33 | 20 | 182,5 | 156 |
| Хмельницька | 26 | 14 | 9922 | 5795 | 2650 | 1669 | 65 | 41 | 276 | 168 |
| Черкаська | 19 | 12 | 7335 | 4797 | 1575 | 1216 | 34 | 20 | 276 | 181 |
| Чернівецька | 15 | 6 | 6917 | 3055 | 1417 | 601 | 22 | 10 | 91 | 76 |
| Чернігівська | 42 | 31 | 16873 | 13834 | 2816 | 2162 | 71 | 53 | 439,5 | 407,5 |
| РАЗОМ | 873 | 410 | 382660 | 186596 | 75138 | 36107 | 1481 | 749 | 17283,27 | 7447,11 |

Закон України «Про освіту» [8] визначив, що школа має бути незалежною стосовно кадрових питань. Таким чином, керівник освітнього закладу може сам приймати потрібних йому педагогічних працівників на роботу і не погоджувати це з управлінням освіти. Управління освіти, в свою чергу, не повинно займатися підбором

персоналу для шкіл і не впливати на їх якісний і кількісний склад. Також у цьому законі сказано, що Засновник або уповноважена ним особа не має права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється ним у межах його автономних прав, визначених законом та установчими документами.

Але реформа на місцях проходить не так швидко. В реальності керівник опорного закладу освіти визначає та призначає потрібних працівників і завідувачів філій, але їх підбір забезпечує місцеве управління освітою. Також місцеві органи управління освітою погоджують, затверджують і контролюють усі потрібні для освітнього процесу рішення прийняті керівником освітнього закладу. За якістю освіти у своєму навчальному окрузі слідкує саме керівник. Органи місцевого самоврядування залишають за собою контроль діяльності керівника відносно: обсягу та розподілу педагогічного навантаження, підвищення кваліфікації та організацію перепідготовки педагогічних кадрів.

Аналіз стану кадрової політики опорних шкіл виявив ряд закономірностей і тенденцій. Зокрема, кожен четвертий директор (23%) зазначив, що після реорганізації навчального закладу в опорну школу збільшилася кількість учителів, які викладають навчальні предмети відповідно до отриманої педагогічної спеціальності. Деталізуючи питання викладання відповідно до отриманої спеціальності, зазначимо: у 23% опорних шкіл збільшилася кількість вчителів, які викладають предмет відповідно до отриманої спеціальності, тільки у 2% опорних шкіл збільшилася кількість учителів, які викладають предмет не за спеціальністю [10].

Опорні школи – це механізм переведення сільських дітей у кращі умови навчання, а закупівля шкільних автобусів – невід’ємна складова для створення можливостей якісного довозення дітей. Потрібно зміцнити ті школи, куди довозиться якнайбільше дітей з сільської місцевості, щоб дати їм можливість вчитися в кращих умовах [11].

Через складну демографічну ситуацію та глобалізацію наразі в сільській місцевості діє багато шкіл із малою наповнюваністю, які не можуть забезпечити належної якості навчання. Тому такі малокомплектні школи мають можливість стати філією опорної школи і зазвичай виконують функції початкової школи. Для дітей та педагогічних працівників з інших населених пунктів забезпечується підвезення до опорної школи [12]. За законом України «Про освіту» їм гарантовано організоване перевезення до школи і у зворотному напрямку. Для реалізації цього завдання органами місцевого самоврядування була запущена програма «Шкільний автобус». До автобуса учнів супроводжує черговий вчитель, а вдома вже зустрічають батьки.

У реформі децентралізації важливим пунктом було задано реорганізацію фінансування системи освіти в Україні. Посприяли цьому низка негативних причин, які впливали на розвиток освітньої сфери. Серед них: неправильне використання існуючого потенціалу й фінансових ресурсів, нерівномірний або залишковий принцип фінансування освіти, через нехтування місцевими особливостями регіону. На фінансування освітньої галузі за останні роки в державі йде з бюджетів різних рівнів та спеціальних фондів близько 5,3% валового внутрішнього продукту, а видатки з Державного бюджету на освітню сферу – не більше 3% валового внутрішнього продукту. З підвищенням рівня кризових явищ в економіці та процесів зростання інфляції, реальне фінансування освітньої галузі постійно знижується, незважаючи на те, що номінально воно зростає. Забезпеченість одного учня школи із Державного бюджету у 2014 р. склала 8,1 тис грн (у доларовому еквіваленті – близько 1000 дол США). Згодом цей показник у 2016–2017 рр. зріс до 10 тис грн, проте у доларовому еквіваленті – значно знизився (400 дол США). Для порівняння, у розвинених країнах ЄС ця ж стаття видатків передбачає близько 6,8 тис євро [13].

Одним із важливих моментів у розвитку взаємодії між громадами й державою є забезпечення закладів освіти ресурсами, у тому числі й фінансовими. Державна влада

переклала всі видатки із забезпечення закладів середньої освіти, окрім видатків на оплату праці педагогічних працівників, на місцеві бюджети. Деякі міста, з більшими бюджетними можливостями, вирішили компенсувати благодійні внески батьків на навчання їх дітей. Одним із позитивних моментів реформи виявилось те, що місцеве самоврядування тепер може враховувати індивідуальні потреби всіх своїх освітніх закладів завдяки збільшенню доходної частини місцевих бюджетів та пряме фінансування громад. Також влада виділила додаткове фінансування обласних та районних бюджетів за допомогою додаткової дотації на утримання та розвиток освітніх закладів.

Починаючи з 2018 року, влада запровадила нову формулу для розрахунку освітньої субвенції, яка повинна вплинути на реорганізацію освітньої мережі. Освітні заклади тепер повинні чітко контролювати наповнюваність класів та кількість учнів у них. Згідно з формулою наповнюваність, яка буде нижчою за розрахункову, може призвести до нестачі коштів на утримання освітніх закладів.

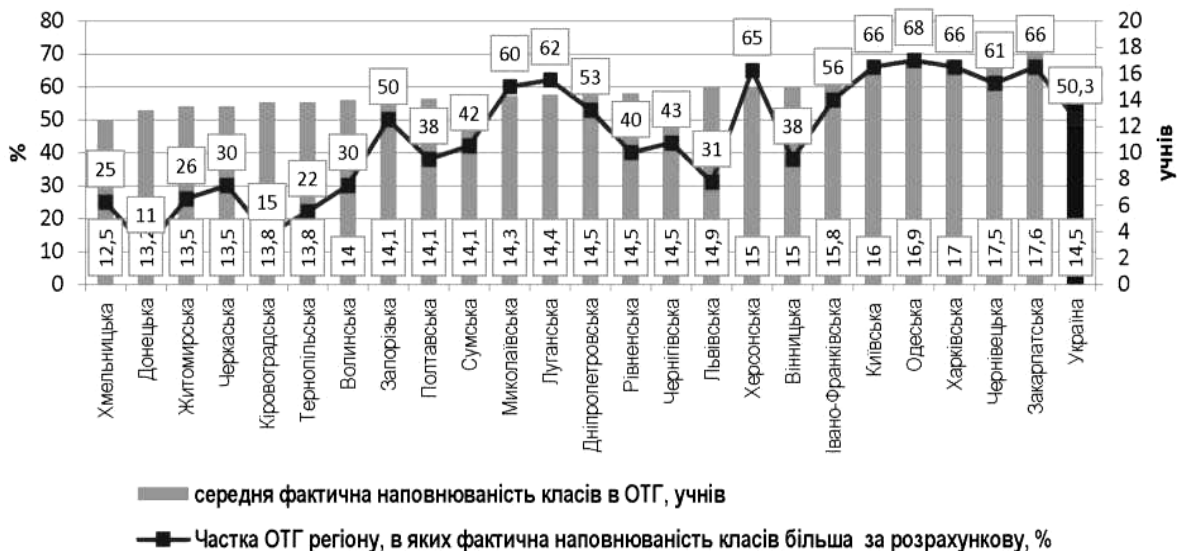


Рисунок 2. Фактична наповнюваність класів в ОТГ протягом 2017/2018 навчального року [16]

Figure 2. Actual maximum number per class in UTC during 2017/2018 academic year [16]

У ході реформи децентралізації державна освітня субвенція розраховується таким чином, що дає змогу покривати, в першу чергу, видатки на педагогічну складову навчального процесу: заробітну плату педагогічних працівників освітніх закладів, підвищення кваліфікації педагогічних працівників, підручники та інше. Державна освітня субвенція з 2018 року виділяється тепер тільки на заробітну плату педагогічних працівників. Об'єму субвенції вистачає лише до вересня для виплати заробітної плати. Тоді органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад залишається брати все фінансове навантаження на себе. Іноді стаються випадки, коли коштами державної субвенції вчасно не фінансуються освітні заклади, бо вони лежать на депозитах об'єднаних територіальних громад.

Висновки. Запроваджена реформа децентралізації вплинула не тільки на створення нового адміністративно-територіального устрою держави, а й змінила обов'язки державних адміністрацій та надала нові повноваження органам місцевого самоврядування. Першим і основним моментом у процесі формування об'єднаних територіальних громад стало затвердження Закону України «Про добровільне

об'єднання територіальних громад» та ухвалення Методики формування спроможних територіальних громад, створеної Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. За законом у об'єднаних територіальних громадах з'явилися такі самі повноваження, як у міст обласного значення. Створено новий механізм міжбюджетних відносин між Державним бюджетом та громадами; впроваджено фінансову підтримку об'єднаних територіальних громад, яка розподіляється між бюджетами громад пропорційно до їхньої площі та кількості населення.

Одним із позитивних моментів реформи виявилось те, що місцеве самоврядування тепер може враховувати індивідуальні потреби всіх своїх освітніх закладів завдяки збільшенню доходної частини місцевих бюджетів та пряме фінансування громад. Також влада виділила додаткове фінансування обласних та районних бюджетів за допомогою додаткової дотації на утримання та розвиток освітніх закладів. Починаючи з 2018 року, влада запровадила нову формулу для розрахунку освітньої субвенції, яка повинна вплинути на реорганізацію освітньої мережі. Освітні заклади тепер повинні чітко контролювати наповнюваність класів та кількість учнів у них. У ході реформи децентралізації державна освітня субвенція розраховується таким чином, що дає змогу покривати, в першу чергу, видатки на педагогічну складову навчального процесу: заробітну плату педагогічних працівників освітніх закладів, підвищення кваліфікації педагогічних працівників, підручники та інше.

Conclusions. The introduced decentralization reform affected not only the creation of new administrative-territorial structure of the state, but also changed the responsibilities of state administrations and gave new authorities to the local governments. The first and main point in the process of forming united territorial communities was the approval of the Law of Ukraine «On Voluntary Association of Territorial Communities» and the adoption of the Methodology for capable territorial communities formation created by Ministry of Regional Development, Construction and Housing of Ukraine. According to the law, the united territorial communities have the same authorities as the cities of regional significance; the new mechanism of inter-budgetary relations between the State Budget and communities is created; financial support for united territorial communities distributed among community budgets in proportion to their area and population is introduced.

One of the positive aspects of the reform is the fact that local governments can take into account the individual needs of all their educational institutions by increasing the revenue of local budgets and direct community funding. The authorities also provided additional funding for regional and district budgets due to additional grants for the educational institutions maintenance and development. Since 2018, the authorities have introduced the new formula for calculating the educational subvention, which should affect the educational network reorganization. Now the educational institutions should strongly control the number of classes and maximum number per class. During the decentralization reform, the state educational subvention is calculated in such a way as to cover primarily the costs of the pedagogical component of the educational process: salaries of educational institutions staff, teachers professional development, textbooks, etc.

Список використаної літератури

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/>.
2. Указ Президента України «Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» від 12 січня 2015р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Про реформу – Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157–VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.
7. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508–VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
8. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017р. № 2145–VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про освітній округ і опорний заклад освіти» від 19.06.2019 р. № 532 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-p>.
10. Функціонування опорних шкіл: за результатами опитування директорів опорних шкіл. К.: Інститут освітньої аналітики, 2017. 31 с.
11. Гриневич Л. Програма створення опорних шкіл спрямована на те, щоб покращити якість освіти в сільській місцевості. URL: <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2016/05/07/liliya-grinevich-programa-stvorennya-opornix-shkil-spryamovana/>.
12. Сияк Д. Чому люди тікають з сіл і чи зарадить тут школа? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9421>.
13. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії: огляд. Стокгольм, 2016. 56 с.
14. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Моніторинг процесу децентралізації влади та формування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.
15. Освіта в Україні: базові індикатори. Інформаційно-статистичний бюлетень результатів діяльності галузі освіти у 2018/2019 н.р. К.: Інститут освітньої аналітики, 2018. 210 с.
16. Сторонянська І. З. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь. Львів: ІРД НАНУ, 2018. 78 с.

References

1. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini» vid 01.04.2014 r. #333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/>.
2. Ukaz Prezydenta Ukrayiny «Stratehiya staloho rozvytku «Ukrayina -2020» vid 12 sichnya 2015r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Pro reformu – Detsentralizatsiya. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.
5. Zakon Ukrayiny «Pro dobrovil'ne ob"yednannya terytorial'nykh hromad» vid 05.02.2015 r. # 157-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Metodyky formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad» vid 08.04.2015 r. # 214 URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.
7. Zakon Ukrayiny «Pro spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad» vid 17.06.2014 r. # 1508-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
8. Zakon Ukrayiny «Pro osvitu» vid 05.09.2017r. # 2145-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro zatverzhdennya Polozhennya pro osvitniy okruh i oporny zaklad osvity» vid 19.06.2019 r. # 532 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-p>.
10. Funktsionuvannya opornykh shkil: za rezul'tatamy opytuvannya dyrektoriv opornykh shkil. K.: Instytut osviti'noyi analityky,2017. 31 s.
11. L. Hrynevych Prohrama stvorennya opornykh shkil spryamovana na te, shchob pokrashchyty yakist' osvity v sil's'kiy mistsevosti. URL: <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2016/05/07/liliya-grinevich-programa-stvorennya-opornix-shkil-spryamovana/>.
12. D.Synyak Chomu lyudy tikayut' z sil i chy zaradyt' tut shkola? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9421>.
13. D. Yanh Mistseve samovryaduvannya v krayinakh Skandynaviyi ta Baltiyyi: ohlyad. Stok-hol'm., 2016. 56 s.
14. Ministerstvo rehional'noho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrayiny. Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta formuvannya mistsevoho samovryaduvannya. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.
15. Osvita v Ukrayini: bazovi indykatory. Informatsiyno-statystychnyy byuletten' rezul'tativ diyal'nosti haluzi osvity u 2018/2019 n.r. K.: Instytut osviti'noyi analityky, 2018. 210 s.
16. Storonians'ka I.Z. Detsentralizatsiya v Ukrayini ta yiyi vplyv na sotsial'no-ekonomichnyy rozvytok terytoriy: metodychni pidkhody ta rezul'taty otsinyuvannya: naukova dopovid'. L'viv: IRD NANU, 2018. 78 s.