

УДК 336.14: 352.075.1

JEL Classification: H 70; H 75; I 22

DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2020.03.069>

Надія КУЛЬЧИЦЬКА,

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри фундаментальних та спеціальних дисциплін

Чортківського навчально-наукового інституту підприємництва і бізнесу,

Тернопільський національний економічний університет,

вул. Степана Бандери, 46, м. Чортків, Тернопільська обл., 48500, Україна,

e-mail: nadinekulch@ukr.net

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7847-2620>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ОСВІТИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО АДАПТАЦІЇ ДО ВІТЧИЗНЯНИХ РЕАЛІЙ

Кульчицька Н. Зарубіжний досвід фінансового забезпечення муніципальної освіти та можливості його адаптації до вітчизняних реалій. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2020. Вип. 3. С. 69–85. DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2020.03.069>

Kulchytska, N. (2020). Zarubizhnyi dosvid finansovoho zabezpechennia munitsypalnoi osvity ta mozhlyvosti yoho adaptatsii do vitchyznianykh realii [Foreign experience of financial support of municipal education and possibilities of its adaptation to domestic realities]. *The Herald of Ternopil National Economic University*, Vol. 3. P. 69–85. DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2020.03.069>

Анотація

Вступ. В умовах докорінних суспільних змін чутливим сегментом розвитку сучасної цивілізованої країни є соціальна сфера, діяльність якої безпосередньо залежить від обсягу фінансування, ефективності та швидкості проведення трансформаційних змін, що, водночас, має впливає на рівень і обсяг забезпечення місцевого населення низкою соціальних послуг. Дослідження набутого за рубежом досвіду економічного розвитку муніципальної освіти, як сегмента соціальної сфери, у контексті функціонування бюджетного механізму щодо державних та регіональних пріоритетів є актуальним за умов органічної інтеграції економіки України до економік країн Європейського Союзу (ЄС) і стрімких змін у геополітичній обстановці.

Мета дослідження полягає в тому, щоб розкрити специфіку функціонування бюджетного механізму соціально-економічного розвитку муніципальної освіти,

© Надія Кульчицька, 2020.

спираючись на уроки, отримані зарубіжними державами, і з максимальною користю застосувати їх для розвитку муніципальної освіти в Україні.

Методи. Під час проведеного дослідження застосовувались методи збору та систематизації даних, аналізу, синтезу, групування, порівняння, узагальнення, а також таблично-графічний метод щодо інструментів бюджетного регулювання в країнах ЄС, зарубіжного досвіду формування джерел надходження місцевих бюджетів тощо.

Результати. За нинішніх умов розв'язання фінансових проблем у сфері муніципальної освіти є актуальним завданням для української і зарубіжної практики державного та місцевого управління. Ризикові економічні умови, значна незабезпеченість бюджету і невисока ефективність діяльності владних органів на місцях з управління фінансовими ресурсами часто призводять до виникнення й існування місцевих громад, що є фінансово неспроможними. Процес функціонування бюджетного механізму соціально-економічного розвитку на рівні держави і регіонів супроводжується низкою таких чинників: ухваленою моделлю співпраці державної влади та місцевих адміністрацій, чинною системою бюджетоутворення, рівнем децентралізації дохідних повноважень і розподілом відповідальності між рівнями чинної влади. Значимим інструментом бюджетного механізму соціально-економічного розвитку соціальної сфери на рівні регіонів у зарубіжних державах є місцеві податки та збори.

Перспективи. Набуті зарубіжні уроки є дуже корисними для України через стимулювання соціально-економічного розвитку освіти в умовах децентралізації в напрямку проведення: перерозподілу функцій управління і підвищення рівня відповідальності на користь представників органів місцевого самоврядування; надання місцевим органам влади й управління права із формування коштів бюджетів через регулювання ставок податків місцевого рівня, а також права із розподілу таких коштів; посилення рівня диверсифікації бази оподаткування регіонів, а саме: за рахунок розширення дохідної бази місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджетний механізм, соціально-економічний розвиток, муніципальна освіта, місцеві бюджети, фінансове вирівнювання.

Формули: 0, рис.: 3, табл. 1, бібл.: 12.

Abstract

Nadia KULCHYTSKA

FOREIGN EXPERIENCE OF FINANCIAL SUPPORT OF MUNICIPAL EDUCATION AND POSSIBILITIES OF ITS ADAPTATION TO DOMESTIC REALITIES

Introduction. Under conditions of radical social change, a sensitive segment of the development of a modern civilized country is the social sphere, whose activities directly depend on the amount of funding, efficiency and speed of transformational change, which has an impact on the level and volume of local services. The study of experience gained abroad in the socio-economic development of municipal education as a segment of the social sphere, in the context of the budgetary mechanism for state and regional priorities is

relevant in terms of organic integration of Ukraine's economy into the European Union (EU) and rapid changes in geopolitical environment.

The purpose of the study is to reveal the specifics of the functioning of the budgetary mechanism of socio-economic development of municipal education, based on lessons learned from foreign countries, and to apply them to the maximum benefit for the development of municipal education in Ukraine.

Methods. During the study, methods of data collection and systematization, analysis, synthesis, grouping, comparison, generalization, as well as tabular-graphical method of budget regulation instruments in EU countries, foreign experience in forming sources of local budgets, etc. were used.

Results. Under the current conditions, solving financial problems in the field of municipal education is an urgent task for Ukrainian and foreign practice of state and local government. Risky economic conditions, significant budget insecurity and low efficiency of local authorities in the management of financial resources often lead to the emergence and existence of local communities that are financially insolvent. The process of functioning of the budgetary mechanism of socio-economic development at the state and regional levels is accompanied by a number of such factors: the approved model of cooperation between state and local administrations, the current budgeting system, the level of decentralization of revenue and the distribution of responsibilities. Local taxes and fees are an important tool of the budgetary mechanism of socio-economic development of the social sphere at the regional level in foreign countries.

Perspectives. Acquired foreign lessons are very useful for Ukraine due to the stimulation of socio-economic development of education in the context of decentralization in the direction of: redistribution of management functions and increase the level of responsibility in favor of local government representatives; granting local authorities and management the right to form budget funds through the regulation of local tax rates, as well as the right to distribute such funds; strengthening the level of diversification of the tax base of the regions, namely: by expanding the revenue base of local budgets.

Keywords: *budgetary mechanism, socio-economic development, municipal education, local budgets, financial equalization.*

Formulas: 0, Fig .: 3, Table 1, Bibl .: 12

Постановка проблеми. Проведені дослідження зарубіжних уроків фінансового забезпечення муніципалітетів та освіти, зокрема, дадуть можливість адаптувати до вітчизняних реалій місцеві фінанси та забезпечити ефективність функціонування бюджетного механізму в розвитку муніципальної освіти.

А це допоможе систематизувати способи та запровадити заходи із попередження й мінімізації ризику фінансово-бюджетної неспроможності муніципальних утворень, провести оцінку їхн апробації у різних державах світу. В контексті дослідження поставленої проблематики, перш за все, доцільно розглянути міжнародні пріоритети фінансового забезпечення розвитку регіонів, як основу подальшого реформування муніципальної освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До дослідження актуальних теоретико-методологічних проблем економічного розвитку освіти та бюджетного механізму

прикута увага і провідних вітчизняних вчених-фінансистів. Бюджет розвитку освіти українські науковці О. Василик, В. Венгер, Є. Галушка, А. Ільєнко, П. Леоненко, О. Кириленко, Л. Клець, В. Кравченко, М. Кучерявенко, В. Опарін, В. Осецький, Л. Тарангул, П. Юхименко, Л. Тарангул, В. Федосов розглядали з різних позицій як: економічну чи правову категорію, нормативно-правовий акт, централізований грошовий фонд, прогноз (план) доходів і видатків держави або територіальних одиниць, регулятор явищ і процесів у фінансовій сфері, сукупність відносин.

Н. Попов, Анн Ван Хехт акцентували свою увагу на фінансуванні освітніх систем в умовах децентралізації.

В економічній теорії зарубіжні науковці розглядали стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів з позицій децентралізації, а зокрема муніципального розвитку освіти, що може відбуватися за відповідними моделями, а саме: 1) Скандинавською (Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія), при якій місцеві податки становлять від 10% до 20% ВВП і 20–50% усіх податків у державі; 2) Латинською (Італія, Франція, Іспанія), при якій місцеві податки становлять 4–6% ВВП і близько 20% усіх податків; 3) Ганноверською (Німеччина, Великобританія, Нідерланди, Польща), при якій місцеві податки становлять 1–2% ВВП і близько 4–5% усіх податків [1].

За скандинавською моделлю органи місцевого самоврядування формально не входять до системи державного управління. Однак процес децентралізації в країнах Північної Європи привів до наділення таких органів широкими повноваженнями. Законодавство північноєвропейських країн гарантує самостійність громад у вирішенні питань, віднесених до їх виключної компетенції. З метою стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів органи місцевого самоврядування наділені правом ухвалювати рішення щодо місцевого оподаткування й отримувати цільові субсидії держави.

Латинська модель стимулювання регіонального розвитку передбачає поєднання прямого державного управління й адміністрування з місцевим самоврядуванням на відповідних територіях. Серед таких форм взаємодії держави та її регіонів є адміністративна опіка, коли рішення органів місцевого самоврядування не можуть бути чинними без ухвалення його призначеним державою місцевим адміністратором. Іншою формою є адміністративний нагляд за станом і якістю перевірок законності рішень муніципальних органів.

Специфікою стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів у країнах з ганноверською моделлю є обмеженість повноважень територіальних органів влади, її залежність від міжбюджетних трансфертів і вирівнювання податкового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць з метою згладжування горизонтальних бюджетно-податкових диспропорцій. Така модель реалізується шляхом перерозподілу надходжень ПДВ і надання, переважно, лише цільових трансфертів. Відносини між державою й її регіонами базуються на загальнодержавних податках, суми надходжень від яких розподіляються між усіма ланками бюджетної системи. Вони перерозподіляються для того, щоб зменшити розрив між фінансово забезпеченими і незабезпеченими регіонами.

З метою забезпечення збалансованості місцевих бюджетів і фінансового вирівнювання в зарубіжних країнах розробляються заходи, що спрямовані на

підтримку розвитку власного дохідного потенціалу з використанням інструментів бюджетного регулювання, позитивний досвід яких мав би бути вигідним також для нашої держави (рис. 1).

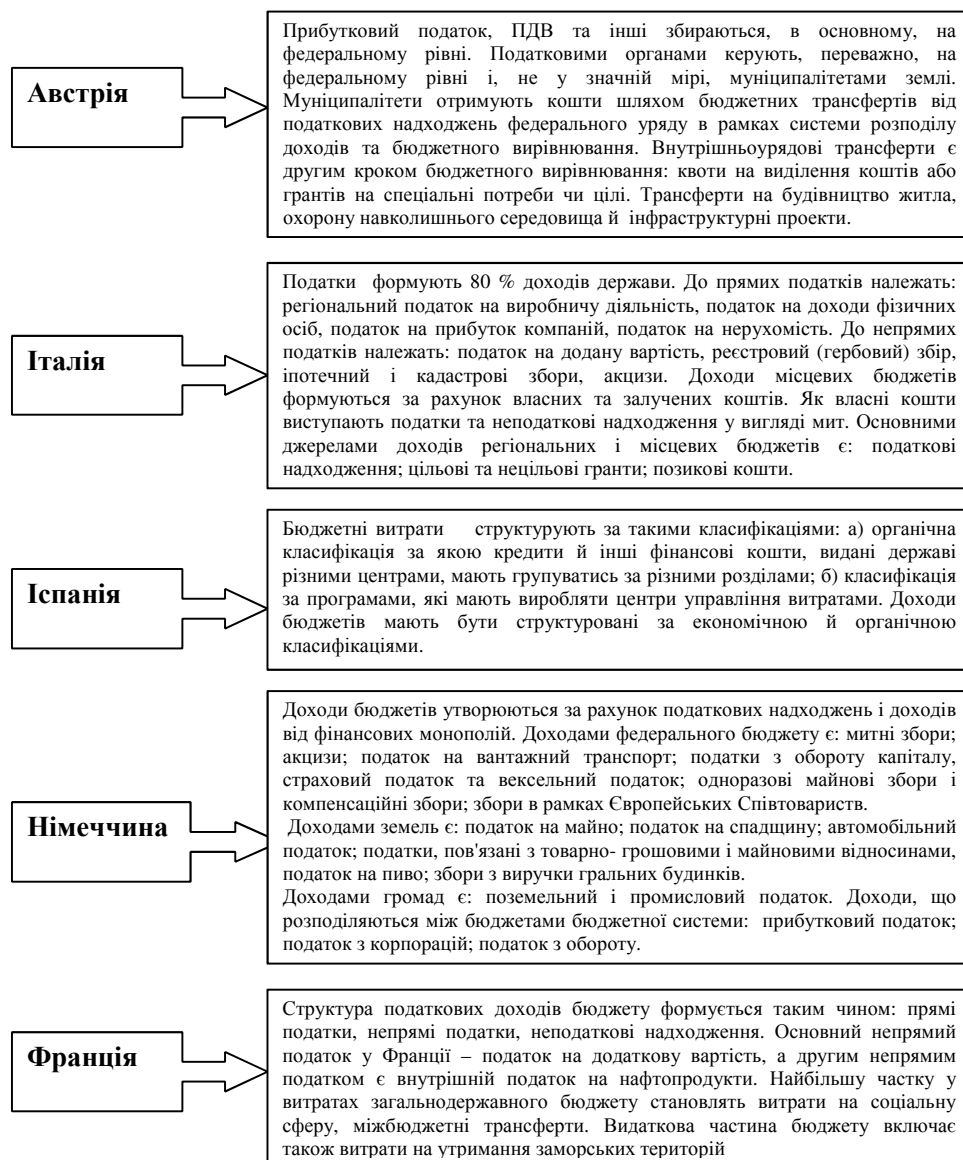


Рис. 1. Інструменти бюджетного регулювання в країнах ЄС

Джерело: розроблено автором самостійно.

У більшості згаданих вище країнах доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок двох груп надходжень: перша група – це власні доходи, що охоплюють місцеві податки і збори, штрафи, відсотки від загальнодержавних податків, доходи від управління майном та іншої економічної діяльності, добровільні пожертвування,

отримані місцевими органами кредити і позики, а друга група – це трансферти з інших бюджетів у формі фінансової допомоги (рис. 2).



Рис. 2. Зарубіжний досвід формування джерел надходження місцевих бюджетів
Джерело: розроблено автором за даними: [2; 3].

Власні доходи місцевих бюджетів у Чехії, Естонії та Литві переважно, формуються за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків. У Фінляндії кошти від державних підприємств, що надають населенню комунальні послуги, становлять більшу половину власних доходів [4].

У багатьох зарубіжних державах, зокрема у Швеції, Франції, Португалії, Німеччині, власні доходи адміністративно-територіальних одиниць переважно формуються за рахунок місцевих податків.

Фінансовий стан відповідних міст переважно залежить від особливостей формування структури місцевих податків і зборів. Так, у США левова частка доходів міст формується за рахунок місцевих податків на нерухомість, прибуткових податків, податку з продажів [1].

За основу для місцевої системи оподаткування у Франції взято чотири податки: поземельний податок на будівлі, територіальний податок з підприємств, податок на незабудовану землю та податок на житло. Крім того, додатковим джерелом фінансових ресурсів місцевих бюджетів є дохід від успадкованого майна [5].

У Німеччині громади мають право встановлювати місцеві податки, які відрізняються від податків, що встановлені Федерацією чи федеральними землями, а також беруть участь у розподілі податків між різними рівнями, отримуючи суми відрахувань від прибуткового податку і податку з обороту, встановлених на державному рівні. До основних податкових доходів бюджетів громад належать: поземельний податок, промисловий податок, надходження від оподаткування споживчих товарів [6].

Прямі податки з доходів фізичних осіб, нерухомості, прибутку підприємств є бюджетоутворюваними доходами адміністративно-територіальних одиниць Данії,

Фінляндії, а непрямі податки на товари й імпорт, оборот з продажу в Бельгії, Франції, Німеччини, Італії та Іспанії [7; 8; 9].

Збільшення потенціалу адміністративно-територіальних одиниць і стабілізація наповнення дохідної бази – це одна зі стратегій фінансування зарубіжних держав, що використовується для підвищення стійкості місцевих бюджетів у нестабільних економічних умовах. Адже нестабільні доходи, які є високочутливими до соціально-економічних коливань, не повинні бути основою формування місцевих бюджетів [10].

Так, на суми надходжень від оподаткування доходів фізичних осіб впливає зменшення заробітної плати, скорочення зайнятості, а нестабільними під впливом соціально-економічних факторів є корпоративні податки. Зокрема, необхідно дати органам місцевого самоврядування змогу здійснювати адміністрування непрямих податків, оскільки вони є більш стійкими в умовах економічної кризи.

Одним з інструментів ефективного функціонування бюджетного механізму адміністративно-територіальних одиниць є міжбюджетні трансферти. У такому разі фінансова допомога відрізняється за формами та механізмом надання і залежить від типу державного устрою, національних особливостей та бюджетних принципів. Найбільш поширеними трансфертами є субсидії, гранти і цільові трансферти. Трансферти можуть бути як умовними, так і безумовними, а також виокремлюватись у фіксованому обсязі або з можливістю пролонгації.

У зарубіжній практиці можна виокремити два варіанти передавання ресурсів від одного рівня влади на інший – поділ доходів та система грантів [1].

Розподіл доходів між бюджетами різних рівнів здійснюється шляхом розщеплення бази оподаткування чи в результаті централізації податкового надходження на одному рівні і його подальшого розподілу. Виділення грантів зумовлено необхідністю вирівнювання міжрегіональної диференціації податкового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць та зменшення вертикального дисбалансу бюджетної системи.

Субсидії із загальним призначенням сприяють підтримці вертикальної бюджетної збалансованості і розподілу фінансових ризиків, що виникають під час формування дохідної частини бюджету.

«Особливими» субсидіями (грантами) називаються міжбюджетні трансферти, що спрямовані на інтеграцію вертикальних і горизонтальних зовнішніх ефектів. Такі субсидії використовуються в практиці фінансування вищої освіти Швейцарії.

У США використовуються спеціальні гранти, що надаються як допомога загального призначення для збільшення дохідної частини бюджету.

Трансферти у Великобританії становлять більше половини доходів місцевого бюджету і переважно є цільовими грантами на виконання конкретних завдань, а також дотації на фінансування поточних та адміністративних видатків. Провідними джерелами формування бюджетів адміністративно-територіальних формувань у Великобританії, Нідерландах, Греції, Словенії є гранти з державного бюджету.

Бюджети адміністративно-територіальних формувань у західній частині Німеччини переважно наповнюються за рахунок власних доходів, а в східній частині країни – за рахунок трансфертів.

В Італії створюють фонди дотацій та цільових субсидій, які потім підлягають розподілу між бюджетами різних рівнів. На суми фондів впливають такі фактори: розмір території, кількість населення, рівень безробіття й еміграції.

У Данії функціонує багаторівнева система фінансового вирівнювання, спостерігається тенденція до відносного збільшення обсягу загальної дотації та до зменшення сум цільових субсидій.

Отже, міжтериторіальне вирівнювання податкового потенціалу та бюджетної забезпеченості досягається шляхом застосування інструментів міжбюджетного регулювання (табл. 1).

Таблиця 1

Система фінансового вирівнювання в європейських країнах

Країна	Тип трансфертів		Форма вирівнювання		За доходами	За видатками
	Цільові	Нецільові	Вертикальна	Горизонтальна		
Австрія	+		+			+
Данія	+		+		+	
Італія	+		+		+	
Іспанія	+		+			+
Німеччина	+			+		+
Норвегія	+			+	+	
Польща	+	+	+		+	
Португалія		+	+		+	
Франція	+	+		+	+	
Швейцарія	+		+			+
Швеція	+			+	+	+

Джерело: розроблено автором з використанням: [1; 2; 3; 4; 5].

Фіскальне вирівнювання може відбуватись як у вертикальному, так і у горизонтальному вимірах. Вирівнювання на горизонтальному рівні переважно поєднується з асиметричними вертикальними грантами з метою заповнення розриву у вертикальному фінансуванні і виправлення регіонального фіскального дисбалансу.

Економічним підґрунтям системи вирівнювання є фінансова нестабільність, мінімальні рівні обслуговування, міжвідомчі неузгодженості, диференційована мережа грошових пільг та стабілізація міжбюджетних відносин [11].

Протягом останніх десятиріч у більшості розвинених зарубіжних держав спостерігається тенденція до децентралізації, передавання багатьох управлінських повноважень і функцій від центру на нижчі рівні та розширення участі суспільства в управлінні. Відповідні реформи вплинули на системи управління та фінансування муніципальної освіти.

Сучасні моделі фінансування у зарубіжних державах характеризуються гнучкістю, чутливістю щодо ринкових ініціатив, використання потенціалу навчання протягом усього життя. У них простежується диференційний підхід зі стимулювання навчально-

пізнавальної діяльності успішних, креативних учасників навчально-виховного процесу наукової, викладацької, етики; заходи щодо поліпшення успішності студентів, що відстають, та навчальних закладів.

Особливим сегментом сучасних зарубіжних моделей є спільне фінансування установ освіти державою, приватними організаціями, сім'ями, самими учнями, спонсорами, волонтерами, донорськими і благодійними організаціями.

У різних зарубіжних державах фінансування має свою стратегічну спрямованість: орієнтацію на вільний ринок; підтримання регульованого ринку «суспільних благ»; соціально орієнтованого фінансування [12].

Перші дві стратегії ґрунтуються на оцінюванні результатів фінансування. Навчальні заклади у межах таких стратегій набувають рис децентралізованих автономних організацій, «виробляють» освітні послуги і діють як підприємство. Стратегія орієнтації на вільний ринок сфокусована на якості навчання студентів і виявлення ними «завзяття до утворення» відповідно до фінансових заохочень та власних витрат.

Стратегія підтримки ринку «суспільних благ» дає кожному індивіду можливості для успішного вступу в процес навчання (рівні стартові можливості), проте результати від отриманої освіти мають відповідати особистим досягненням. Соціально орієнтована модель фінансування базується на фінансуванні «рівних можливостей і рівних результатів» для усіх. На практиці реалізуються моделі фінансування, що поєднують елементи усіх трьох напрямків за очевидного домінування двох перших.

Ринкова стратегія фінансування отримала найбільший розвиток переважно за межами континентальної Європи: в США, Великобританії, Австралії, Новій Зеландії, Південній Африці. Все більше вона виявляється в Нідерландах, Іспанії, Швеції, Японії, Китаї та окремих державах Східної Європи.

Реформування освітньої галузі в кожній державі тісно пов'язане з адміністративно-територіальною реформою, формуванням сильних і незалежних органів місцевого самоврядування та реформою децентралізації, складовою якої є реформування освітнього середовища муніципальних утворень.

Виокремлюють три моделі в управлінні освітою в контексті її децентралізації. В основу поділу на деконцентрацію, децентралізацію і делегування повноважень становить передача урядом частини повноважень місцевим органам самоуправління: за децентралізації управління школами відповідальність за ухвалення більшості управлінських рішень перекладається з центрального уряду на рівень місцевого самоврядування, а частина завдань може бути передана у вигляді доручень; за деконцентрації відбувається передача центральним міністерством частини повноважень органам територіального самоврядування на регіональному та місцевому рівні, проте останні зберігають пряму підпорядкованість центральній адміністрації; за делегування відбувається передача повноважень школам, тобто передавання керівним органам частини повноважень із ухвалення рішень власне самій школі у тому разі, коли юридична відповідальність залишається на вищому рівні [13].

Треба зазначити, що донині в управлінській науці зарубіжних держав немає чіткої єдиної системи критеріїв для проведення аналізу ступеня централізації чи

децентралізації управління освітою. Різні автори використовують неоднакові підходи та набори критеріїв і по-різному класифікують держави за цією ознакою.

Наприклад, Анн Ван Хехт, професор Брюссельського вільного університету й експерт Ради Європи, виокремлює три групи освітніх систем. Перша – переважно централізовані системи освіти, що підрозділяються водночас на дві підгрупи: а) із сильно централізованими системами управління; б) з централізованими системами управління, що мають тенденцію до «деконцентрації», тобто до того, що деколи називають функціональною децентралізацією. Це означає делегування окремих управлінських функцій від центру їх регіональним і місцевим структурним підрозділам (управлінням, відділам тощо). Друга група – це централізовані системи освіти із вираженою тенденцією до децентралізації управління. Третю становлять системи освіти переважно із децентралізованим управлінням [1].

Болгарський науковець Н. Попов пропонує трохи іншу класифікацію, виокремивши дві основні групи держав: із централізованим управлінням, що підрозділяються на дві підгрупи з сильною та помірною централізацією; з децентралізованим управлінням, що підрозділяються на три підгрупи держав – з пропорційною, нерівною і повною децентралізацією управління освітою [14].

Класифікація, яку запропонував Н. Попов, більш чітко відображає різні ступені децентралізації управління освітою у відповідних групах держав та більше підходить для проведення аналізу джерел і механізмів фінансування.

За структурою розподілу повноважень та міри їхнього зосередження на тому чи іншому рівні розвинені зарубіжні держави можна об'єднати в дві основні групи: із централізованим та із децентралізованим управлінням освітою, з чим безпосередньо пов'язані чинні у них системи фінансування. Ірландія, Італія, Португалія, Франція та декілька інших, менш промислово розвинених держав належать до першої групи. До другої, більш численної та більш неоднорідної за ступенем децентралізації управління, групи належать Бельгія, Німеччина, Великобританія, Іспанія, Нідерланди, Норвегія, Швейцарія, Швеція та інші держави. До підгрупи з сильною централізацією в управлінні належить, зокрема, Греція, де майже усі повноваження у галузі освіти зосереджені в міністерстві, а його регіональні й місцеві структури стежать за реалізацією планів центру. Більш помірковано централізація управління виражена в Італії і у Франції, де з кінця 1980-х років спостерігається стійка тенденція до його децентралізації.

Різноманіття систем управління освітою в світі відображається на підходах до його фінансування – одній зі складових загального управлінського процесу. Проте через національні особливості у цій сфері існують різноманітні підходи і схеми. Переважно у цих державах найбільша частина коштів на освіту надходить з центрального державного бюджету, проте вони можуть також виділятися з регіональних та місцевих бюджетів, промисловими підприємствами, громадськими фондами.

Виокремлюють багато спільних шляхів фінансування освіти і побудови системи управління освітою, незважаючи на те, що кожна держава має відповідну специфіку проведення децентралізації освіти (рис. 3).

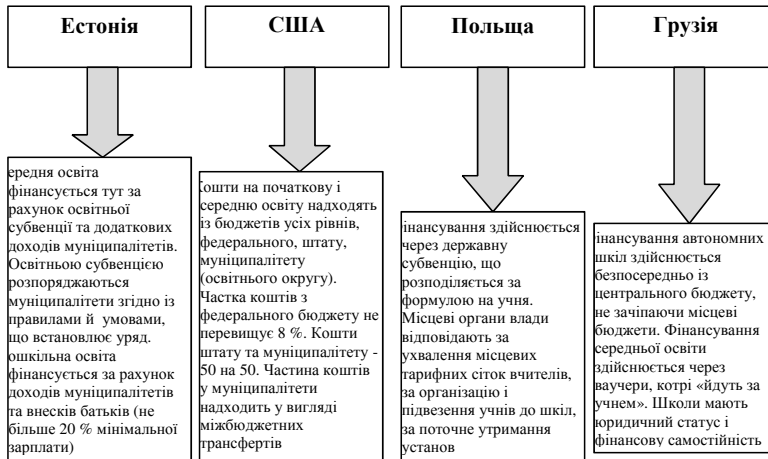


Рис. 3. Особливості міжнародного досвіду фінансування муніципальної освіти
Джерело: розроблено автором з використанням: [1; 2; 4; 8].

У польській системі освіти діє двоступеневий механізм фінансування. Органи місцевого самоврядування одержують освітню субвенцію, а потім встановлюють бюджети окремих закладів і несуть повну відповідальність за їхнє використання. Основним принципом побудови системи фінансування середньої освіти є передача коштів із центрального бюджету в бюджети територіальних об'єднань. Водночас у забезпеченні розвитку освіти поступово зростала частка власних коштів гмін, які не походили із освітньої субвенції.

Ірландія є прикладом держави з сильно централізованим управлінням освітою, де державне фінансування школи здійснює центральний уряд через міністерство: це більше 85% капітальних витрат на початкову освіту (інші 15% надходять від місцевих органів влади), майже усі капітальні витрати на середні професійні навчальні заклади, громадські коледжі й об'єднані середні школи. Держава виділяє дотації на поточне функціонування з розрахунку на одного учня, які переводяться безпосередньо радам шкіл.

Фінансування системи освіти Чехії перейшло з нормативної суми на одного учня до нормативу на одного педагога. Перший принцип враховував кількість зарахованих учнів і середніх витрат на одного учня. За другим принципом нормативна сума формується з основної заробітної плати та частини заробітної плати, що відображає роботу викладача, кількість учнів у класі і витрати на інтеграцію учнів з особливими потребами. Також місцеві органи самоврядування встановлюють нормативні суми для непедагогічних працівників.

У Франції фінансування витрат на освіту залежить від їхнього типу та відповідного рівня освіти. Відповідальність за будівництво будівель і обладнання навчальних закладів несуть громади (в сегменті дошкільних закладів та початкових шкіл), департаменти (молодші середні школи – коледжі), регіони (старші середні школи – ліцеї) і, нарешті, держава (університети). Поточні витрати також розподіляються

пропорційно за тією самою схемою, але основна їхня частка надходить з державного бюджету.

В Угорщині основним джерелом фінансування усіх рівнів освіти є центральний бюджет. Територіальні об'єднання відповідальні за організацію дошкільної освіти. Кошти із центрального бюджету перераховуються муніципалітетам із врахуванням кількості дітей, які досягли дошкільного віку в даному населеному пункті. Муніципалітети водночас дофінансовують у разі потреби функціонування дошкільної освіти громади з місцевих ресурсів. Вищі навчальні заклади фінансуються безпосередньо профільним міністерством. Навчання у вищих навчальних закладах платне.

У Норвегії основним джерелом фінансування освіти є державний бюджет. Центральний уряд покриває 60–65% всіх витрат, а інші 35–40% оплачуються з регіональних та місцевих бюджетів.

З державного бюджету кошти надходять у комітети з освіти окружних рад, які розподіляють їх за середніми школами, і в комітети з освіти муніципальних рад, які скеровують їх у школи з обов'язковим навчанням. На місцевому рівні муніципалітети беруть участь у фінансуванні шкіл з обов'язковим навчанням, а округу (регіони) – у забезпеченні старших середніх шкіл. Окружні та муніципальні ради отримують кошти за «схемою субсидій загального призначення» у вигляді єдиної суми, що охоплює всі субсидії центрального уряду на освіту й культуру, що дає змогу регіональним та місцевим органам влади використовувати їх з урахуванням місцевих пріоритетів.

Фінансування державних і приватних навчальних закладів Нідерландів згідно з конституцією держави здійснюється за єдиними критеріями і рівноправно. Внесок муніципальної влади становить у середньому до 3%, а регіональних – лише 0,7%.

У Словаччині фінансування початкових та середніх шкіл базується на нормативному принципі, тобто із врахуванням кількості учнів і персоналу й економічними вимогами навчального процесу. Дошкільні дитячі заклади, школи мистецтв, мовні школи, засновані територіальними об'єднаннями, регіональними органами влади, приватними засновниками, фінансуються за рахунок власних доходів місцевих бюджетів, що сформовані на базі податку на доходи фізичних осіб та розподіленого податку на прибуток.

У Фінляндії управління освітою здійснюється практично на двох рівнях: загальнодержавному та місцевому. Відповідальність за фінансування капіталовкладень і поточних витрат в освіті поділена між державою та муніципалітетами або власниками приватних навчальних закладів. На додаток до виділених з власного бюджету коштів муніципалітети отримують державні субсидії – гранти – на поточні витрати, розраховані таким чином, щоб покрити їх у середньому більше як на 50%. Субсидії надаються на основі єдиних нормативів з розрахунку на одного учня, одну навчальну годину й інших критеріїв. Враховуються також місцеві умови, наприклад фінансово-економічні можливості муніципалітетів. Тому державні субсидії виділяються на компенсаційно-вирівнюваній основі і не розписуються з будь-яких конкретних статей. У вищій освіті поточні витрати університетів фінансуються безпосередньо з державного бюджету. Із загального обсягу коштів, що виділяються, 90% вважається «базовим фінансуванням»; 5% – цільові кошти на нові дослідження і освітні проекти загальнонаціонального значення; 5% – фонд заохочення за хороші показники освітньої діяльності.

В Італії міністерство освіти несе загальну відповідальність за всі освітні установи. На місцевому рівні воно представлено своїми обласними (регіональними) і місцевими відділами, які впроваджують ухвалені центром політичні та адміністративні рішення. Через них фінансується оплата педагогічного та непедагогічного персоналу шкіл ступенів обов'язкової освіти і старших середніх шкіл, витрати на навчальні матеріали, а також підготовка та підвищення кваліфікації вчителів. Капіталовкладення і поточні витрати професійно-технічних навчальних закладів покриваються безпосередньо міністерством освіти. На регіони (області) покладено витрати на експлуатацію шкільних будівель, шкільний транспорт, харчування учнів та забезпечення їх безкоштовними підручниками і навчальними матеріалами. Провінційна влада виділяє кошти на будівництво шкільних будівель початкових, молодших середніх загальноосвітніх шкіл і старших середніх навчальних закладів технічного та природничого профілю. Муніципалітети здійснюють аналогічні витрати щодо старшої середньої школи класичного профілю.

У Великобританії витрати на шкільну освіту, що фінансується через місцеві бюджети, діляться між центральним урядом і муніципалітетами. Місцева влада забезпечує приблизно 70% коштів, фінансуючи капіталовкладення і поточні витрати, що становить більшу частину всіх витрат на школи. Ці кошти спрямовуються на заробітну плату, функціонування шкіл і компенсацію власних витрат місцевого органу управління.

Інша частина покривається за рахунок субсидій «загального призначення», що виділяються із загальнодержавного бюджету. Для визначення обсягу державних асигнувань місцеві органи використовують ряд показників для обліку соціально-економічних нерівностей, що існують між різними адміністративними територіями.

У розвинутих державах світу переважають децентралізовані системи управління освітою, які доволі суттєво відрізняються один від одного через національні особливості й обрані політичні підходи та рішення, але мають за характерну рису той чи інший розподіл повноважень в ухваленні рішень між різними рівнями управління освітою.

Немає прямої залежності між чинним у державі типом управління освітою та способом його фінансування. У низці держав з децентралізованими системами управління освітою його фінансування відбувається централізованим шляхом і навпаки.

Треба зазначити, що загалом переважають різні типи та варіанти децентралізованого фінансування освіти. Лише в окремих державах є чисто централізоване пряме і повне фінансування освіти з державного бюджету.

Отже, можна констатувати, що частка участі того чи іншого рівня управління у фінансуванні освіти приблизно відповідає його обсягу повноважень і відповідальності за освіту та навпаки.

Протягом останніх років у багатьох європейських державах з децентралізованими системами фінансування освіти основним типом трансфертів стають не цільові пов'язані субсидії, а субсидії загального призначення, які, з одного боку, доповнюють регіональні або муніципальні можливості фінансування освіти, а з іншого – допомагають подолати наявну соціально-економічну нерівність за рахунок більш ефективного їхнього використання із урахуванням місцевих потреб та пріоритетів.

Фінансування освіти в Україні відбувається з державного бюджету через освітню субвенцію, що покриває частково видатки середньої освіти і професійно-технічної. Дошкільна освіта фінансується з районного бюджет та бюджету міст, селищ, сіл.

Під час децентралізації усі об'єднані територіальні громади після їхнього фактичного утворення мають створити у себе в структурі виконавчого органу відділ освіти. Крім цього, об'єднані територіальні громади (ОТГ) почали забирати у власне балансоутримання та адміністрування усі освітні заклади, отримавши повноцінну функцію управління освітою в межах своїх громад. Фінансування цього завдання для ОТГ до 2018 р. здійснювалось спочатку за рахунок освітньої субвенції з Державного бюджету та за рахунок власного бюджету ОТГ, а надалі було змінено порядок нарахування субвенцій, і об'єднані територіальні громади стали отримувати два види субвенцій, дотацій, з яких мали утримувати освіту: освітня субвенція та додаткова дотація.

Вибір принципів підходів і методик визначення фінансування соціальної сфери змінюються залежно від економічної ситуації в Україні. Як показує міжнародна практика, серед різноманіття систем фінансування, зокрема освіти, жодну систему не можна вважати оптимальною.

Практика організації систем загальної освіти в різних країнах показує, що незалежно від того, хто надає освітні послуги у сфері загальної освіти – приватні заклади чи державні установи, фінансування загальної освіти здійснюється у визначених державою обсягах, у певній частці від ВВП.

У розвинутих державах, де населення має доходи для того, щоб самостійно задовольняти попит на загальну освіту, участь держави у фінансуванні загальної освіти визначається сформованим попитом на освіту як на компонент розвитку людського потенціалу, також суттєву підтримку в цьому процесі надають громадським інститутам, що відповідно передбачає витрати.

У країнах з недостатнім рівнем розвитку держава змушена фінансувати загальну освіту з інших причин. По-перше, населення, у якого рівень доходу такий, що не забезпечує повною мірою задоволення найбільш нагальних потреб, не може оплачувати освітні послуги. По-друге, в разі нездатності населення оплачувати освіту, перед державою постає перспектива деградації як соціальної, так і економічної сфери у зв'язку з втратою компонентів людського капіталу. Третій тип країн, бідних, не може самостійно фінансувати розвиток системи освіти. У такому разі цим країнам допомогу надає світове співтовариство за допомогою міжнародних організацій. Більший розмір фінансування від донорів отримують ті країни, які сильніше за інших постраждали від економічних та фінансових обмежень, пов'язаних з тягарем зовнішньої заборгованості.

В більшості згаданих вище держав перевага надається превентивним заходам з поліпшення фінансових основ місцевого самоврядування, приділяється увага формуванню власних доходів адміністративно-територіальних одиниць та використанню інструментів міжбюджетного регулювання.

Збільшення власних доходів місцевих бюджетів має підвищити рівень фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Досвід деяких зарубіжних країн може бути дуже корисними для України. Він свідчить про те, що в цих державах відбулась податкова реформа і є вагомими результати у даній сфері освіти. Для розробки

напрямок з поліпшення формування місцевих бюджетів в Україні розглянуто й узагальнено досвід зарубіжних країн. Ґрунтуючись на ньому, можна запропонувати такі дії щодо реформування інституту місцевих податків і зборів у нашій державі: 1) під час проведення бюджетної політики держава має оптимально поєднувати інтереси суспільства, окремих територій, підприємств і громадян; 2) посилити вплив місцевих податків та зборів у сегменті формування дохідної бази місцевих бюджетів; 3) дати змогу органам місцевої влади регулювати ставки місцевих податків і зборів.

Аналіз міжнародного досвіду управління і фінансування освітньої сфери дав змогу з'ясувати такі особливості: розподіл повноважень між рівнями управління в системі освіти в державах з високим соціально-економічним розвитком характеризується більшим рівнем децентралізації управління освітою, ніж у країнах, що розвиваються; у державах з вищим рівнем соціально-економічного розвитку відбувається зміна пріоритетів у фінансуванні від збільшення державних видатків в освітню сферу до раціоналізації їхнього використання.

Висновки. Децентралізуючи управління освітою в Україні, на наш погляд, доцільно запозичити зарубіжний досвід у напрямках: впровадження власної системи фінансування освіти, ринкових механізмів і принципів конкуренції в сфері освітніх послуг та дошкільного виховання; включення роботодавців у співпрацю із закладами професійного навчання; стимулювання організацій до відкриття публічної школи шляхом надання в оренду приміщень на пільгових умовах приміщень ліквідованого освітнього закладу з метою створення й утримання школи іншим суб'єктом крім органів місцевого самоврядування; доцільності зростання автономії шкіл в адміністративно-господарському та навчальному процесі в напрямі здійснення контролю за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів у сфері освіти; впровадження принципу фінансування, коли «гроші ходять за дитиною»; удосконалення фінансування освітньої галузі доцільно здійснити шляхом оптимізації співвідношення між рівнями освіти та між витратами; формування сприятливих умов освітнього кредиту та освітнього страхування для населення; освітні заклади можуть отримувати власні доходи тощо.

Перспективи подальших досліджень. На відміну від розвинених країн світу, у вітчизняній практиці процес забезпечення соціально-економічного розвитку освіти за допомогою бюджетних інструментів знаходиться на стадії формування. Це дає змогу обрати ефективні бюджетні інструменти стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів в умовах становлення децентралізаційних процесів в Україні.

Література

1. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. URL: <http://www.uuip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/робочі-матеріали-для-учасників-заходів.pdf> (дата звернення: 10.08.2020).
2. Гербст М., Герчинський Я. Децентралізація освіти у Польщі: досвід 25 років. URL: <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Decentralizaciya-osvitii-u-Pol==schi-2.pdf> (дата звернення: 10.08.2020).

3. Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України. *Вісник Донецького національного університету*. 2010. № 3. С. 32.
4. Титиш Г. Як це у них. Естонський досвід реформи середньої освіти. URL : <https://life.pravda.com.ua/society/2016/06/13/213508/> (дата звернення: 10.08.2020)
5. Зигало О. А. Особливості децентралізованої системи управління сферою освіти : досвід Франції. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 2. С. 233–239.
6. Werner Jan. Fiskaldezentralisierung, Report prepared for the GTZ, Eschborn / Germany, 2007. P. 1–19.
7. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. Київ : Москаленко О. М., 2012. 212 с.
8. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/112/2016-02-16-Poland.pdf> (дата звернення: 10.08.2020).
9. Local Government in Critical Times: policies for crisis, Recovery and a Sustainable Future / edited by K. Davey. 2011. 156 p.
10. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади. Практичний посібник. Київ : 2017. 117 с.
11. Дерун Т. М. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Київ : АМУ, 2015. 40 с.
12. Муніципальні фінанси: навч. посіб. / за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. Тернопіль : Астон, 2015. 360 с.
13. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 72 с.
14. Дехтярьова І. О. Децентралізація та демократизація управління вищою освітою у Чеській Республіці. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 184–192.

References

1. Detsentralizatsiya vlady na osnovi krashchykh inozemnykh praktyk ta ukrainskykh zakonodavchykh iniciativ [Decentralization of power on the basis of best foreign practices and Ukrainian legislative initiatives] (2015) Retrieved from <http://www.uuip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/робочі-матеріали-для-учасників-заходів.pdf> [in Ukraine].
2. Herbst M., Herchynskiy Ya. Detsentralizatsiya osvity u Polshchi: dosvid 25 rokiv [Decentralization of education in Poland: 25 years of experience]. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Decentralizaciya-osvitii-u-Pol==schi-2.pdf> [in Ukraine].
3. Moldovan O.O. (2010) Biudzhetna detsentralizatsiia: dosvid efektyvnoi reform Slovacchyny dlia Ukrainy [Budget decentralization: the experience of effective

- reform of Slovakia for Ukraine]. Visnyk Donetskoho natsionalnoho universytetu - Bulletin of Donetsk National University №3. P. 32. [in Ukraine].
4. Tytysh H. (2016). Yak tse u nykh. Estonskyi dosvid reformy serednoi osvity [As it is with them. Estonian experience of secondary education reform]. Retrieved from <https://life.pravda.com.ua/society/2016/06/13/213508/> [in Ukraine].
 5. Zyhala O.A. (2010) Osoblyvosti detsentralizovanoi systemy upravlinnia sferoiu osvity: dosvid Frantsii [Features of a decentralized management system in education: the experience of France]. Aktualni problem derzhavnoho upravlinnia - Actual problems of public administration. № 2. P. 233-239. [in Ukraine].
 6. Werner, Jan (2007): Fiskaldezentralisierung, Report prepared for the GTZ, Eschborn / Germany, P. 1–19. [in English].
 7. Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeyskykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public power: the experience of European countries and prospects of Ukraine] (2012). [Borislavska O. M., Zaverukha I. B., Shkolyk A. M., etc.]; Tsentrl polityko-pravovykh reform [Center for Political and Legal Reforms]. K.: Moskalenko, O. M. 212 p. [in Ukraine].
 8. Shyian R.(2016) Detsentralizatsiia osvity u Polshchi: dosvid dlia Ukrainy [Decentralization of education in Poland: experience for Ukraine]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/112/2016-02-16-Poland.pdf> [in Ukraine].
 9. Local Government in Critical Times: policies for crisis, Recovery and a Sustainable Future / edited by K. Davey. (2011). 156 p. [in English].
 10. Vasyliiva N. V., Hrynychuk N. M., Deryn T. M., Kuibida V. S., Tkachuk A F. (2017) Mistsevyi biudzheth i finansove zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi gromady. Praktychnyi posibnyk. [Local budget and financial support of the united territorial community]. Kyiv. 117 p. [in Ukraine].
 11. Derun T. M. (2015) Praktychnyi posibnyk z pytan formuvannia spromozhnyh terutorialnyh gromad [A practical guide to the formation of affluent territorial communities]. Kyiv. 40 p. [in Ukraine].
 12. Kyrylenko O. P. (2015) Munitsypalni finansy: navch. posib. Муніципальні фінанси: навч. посіб.[Municipal finance]. Ternopil: Aston. 360 p. [in Ukraine].
 13. Natalenko N. V. (2016) Finansy ta biudzheth obiednanoi gromady [he finances and budget of the united community]. Kyiv: IKTS "Lehalnyi sttus" 72 p. [in Ukraine].
 14. Dehtiarova I. O. (2015) Detsentralizatsiia ta demokratyzatsiia upravlinnia vyshchoiu osvitoiu u Cheskii respubliyi [Decentralization and democratization of higher education management in the Czech Republic]. Aktualni problem derzhavnoho upravlinnia - Actual problems of public administration. № 2. P. 184-192. [in Ukraine].

Статтю отримано 2 серпня 2020 р.

Article received August 2, 2020.