

DOI 10.34132/mspc2025.02.13.17

Олександр Євтушенко
 Анастасія Шутяк

ОСВІТНЯ СУБВЕНЦІЯ: ВІД СТИМУЛУ ДО ВИКЛИКУ, ЯК ФОРМУЛА ФІНАНСУВАННЯ ВПЛИВАЄ НА ГРОМАДИ

У тезах проаналізовано еволюцію освітньої субвенції, яка трансформувалася з гнучкого фінансового потоку в жорсткий формульний механізм. Показано, що чинна формула, хоч і стимулює до оптимізації шкільних мереж, створює системний дефіцит коштів у місцевих бюджетах. Визначено, що використання застарілих даних та нормативних показників поглиблює фінансову нерівність між міськими та сільськими громадами. Обґрунтовується, що політика щодо малокомплектних шкіл ставить села на межу їх закриття. Наприкінці запропоновано шляхи вдосконалення системи через актуалізацію формули, розвиток партнерства між державою і громадами та впровадження міжмуніципального співробітництва.

Ключові слова: освітня субвенція, фінансування освіти, децентралізація, місцеві бюджети, малокомплектні школи, оптимізація освітньої мережі, фіскальна нерівність, міжмуніципальне співробітництво.

Історичний аналіз освітньої субвенції демонструє її перехід від широкого фінансового потоку до цільового, формульного механізму.

На початковому етапі, з 2015 року, кошти освітньої субвенції могли використовуватися не лише на оплату праці педагогів, а й на широкий спектр інших видатків, включно з комунальними послугами, поточними ремонтами та господарськими витратами. Така гнучкість, однак, призвела до відсутності чіткої підзвітності та стимулів до ефективного використання коштів. Це дозволяло місцевій владі консервувати неефективну мережу закладів освіти [3]. Наслідком стала акумуляція значних залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів, які на кінець 2017 року сягнули понад 6 млрд грн, тоді як самі школи часто повідомляли про брак фінансування на нагальні потреби. Накопичення залишків сигналізувало про розрив між розподілом коштів та їх цільовим використанням, що центральна влада розцінила як неефективне управління ресурсами.

З 2017 року держава кардинально змінила підхід, обмеживши використання субвенції виключно на оплату праці педагогічних працівників з нарахуваннями [3]. Усі інші видатки (утримання будівель, зарплати непедагогічного персоналу, комунальні послуги) були повністю перекладені на місцеві бюджети. Цей зсув був закріплений Постановою КМУ № 1088 від 27 грудня 2017 року, яка запровадила формульний механізм розподілу субвенції (табл. 1).

Це була не просто технічна, а стратегічна зміна, що чітко розмежувала фінансову відповідальність: держава гарантує зарплату вчителя, а громада відповідає за інфраструктуру та умови навчання. Такий підхід став потужним, неминучим стимулом до оптимізації, оскільки повний фінансовий тягар утримання неефективної мережі (наприклад, напівпорожніх шкіл з високими комунальними платежами) ліг безпосередньо на бюджет ОТГ [8].

Водночас залишки освітньої субвенції, які громади могли акумулювати, перетворилися на стратегічний інструмент. За умов, коли місцеві бюджети були перевантажені новими видатками, ці залишки стали чи не єдиним джерелом капітальних інвестицій в оновлення матеріально-технічної бази шкіл.

Таблиця 1.

Ключові зміни в механізмі освітньої субвенції (до та після 2017 року)

Характеристика	Період до 2017 року	Період після 2017 року
Дозволені напрями використання	Зарплати педагогів, комунальні послуги, поточні видатки	Виключно зарплати педагогічних працівників з нарахуваннями
Співфінансування з місцевих бюджетів	Часткове, нечітко визначене	Повне покриття всіх непедагогічних видатків (утримання, комунальні послуги)

Основний стимул для місцевої влади	Максимізація отримання коштів	Оптимізація мережі для зменшення навантаження на місцевий бюджет
Ключовий виклик	Неефективне використання, накопичення залишків	Структурний дефіцит коштів, фінансовий тиск на місцеві бюджети

Джерело: сформовано авторами

Формула перетворила розподіл субвенції на складний процес, що базується на низці нормативних показників, які не завжди відповідають реальності [4].

Основними параметрами формули є кількість учнів, розрахункова наповнюваність класів (РНК) та середня заробітна плата педагога. РНК є критично важливим показником, оскільки це не фактична, а нормативна кількість учнів у класі, що залежить від типу місцевості (міська/сільська). Якщо реальна наповнюваність класу нижча за РНК, громада отримує менше фінансування, ніж потрібно для утримання такого класу [3]. Формула також містить низку коефіцієнтів, наприклад, підвищувальний коефіцієнт для гірських населених пунктів (K_{Γ}), що має на меті вирівнювання умов фінансування.

В останні роки формула зазнала змін, що посилили її стимулюючий, а подекуди й каральний характер. На 2024 рік до загального обсягу субвенції було застосовано понижуючий коефіцієнт 0,89, а з розрахунку виключено години варіативної складової навчального плану (факультативи, індивідуальні заняття). Це не технічні корективи, а пряме секвестрування фінансування [7]. Навіть якщо громада ідеально відповідає нормативам РНК, вона гарантовано отримує лише 89% від розрахункової потреби, що створює системний дефіцит, який ОТГ зобов'язана покривати з власного бюджету.

Крім того, показник РНК для розрахунків було «заморожено» на рівні 2022 року (на основі даних за 2021 рік). Це рішення розриває зв'язок між фінансуванням та реальною демографічною ситуацією. Такий підхід є фіскально вмотивованою політикою, що прямо суперечить принципу «гроші ходять за дитиною». Для міських громад, де кількість учнів зростає, це призводить до хронічного недофінансування, що підтверджується аналітикою Асоціації міст України, яка демонструє багатомільйонні дефіцити у Вінниці, Житомирі та інших обласних центрах. Для сільських громад це тимчасово пом'якшує фінансовий удар від депопуляції, але водночас маскує реальні масштаби проблеми, відтерміновуючи ухвалення складних управлінських рішень.

Застосування єдиної формули до різних за типом громад призводить до асиметричних наслідків, поглиблюючи нерівність (табл. 2).

Міські громади стикаються з проблемою недофінансування через використання застарілих даних про контингент учнів. Вони змушені спрямовувати кошти з бюджетів розвитку на покриття дефіциту по заробітних платах, що фактично є оподаткуванням власного економічного зростання.

Сільські громади стоять перед іншим викликом: формула робить їхні малокомплектні школи фінансово нежиттєздатними. Вартість навчання одного учня в такій школі значно вища, ніж у міській. У відповідь держава запровадила жорстку політику: з 1 вересня 2025 року припиняється фінансування коштом субвенції шкіл, де навчається менше 45 учнів (з 2026 року – менше 60). Це ставить сільські ОТГ перед вибором: закрити школу та організувати підвезення дітей до опорного закладу, або повністю утримувати її (включно із зарплатами вчителів) за рахунок власного, часто обмеженого, бюджету [6].

Таблиця 2.

Порівняльний аналіз впливу субвенції на міські та сільські громади

Параметр	Міські громади	Сільські громади
Основний демографічний тренд	Зростання кількості учнів	Зменшення кількості учнів, депопуляція
Ключовий виклик, зумовлений формулою	Дефіцит через застарілі дані про контингент	Неможливість утримання малокомплектних шкіл через норматив РНК
Наслідок для місцевого бюджету	Перенаправлення коштів з розвитку на покриття дефіциту зарплат	Необхідність повного фінансування малокомплектних шкіл або інвестицій у підвезення
Вплив на доступність/якість освіти	Ризик переповненості класів, недофінансування інновацій	Ризик закриття шкіл, погіршення доступу до освіти, зниження соціальної згуртованості

Джерело: сформовано авторами

Державна політика щодо малокомплектних шкіл ґрунтується на аргументах фіскальної ефективності та якості освіти, оскільки результати ЗНО та PISA у сільських школах часто нижчі. Однак для громади школа – це не лише освітній заклад, а й центр соціального та культурного життя. Її закриття прискорює занепад села. Запропоновані альтернативи (реорганізація у філію, пониження до початкової школи) є складними у реалізації [6].

Це створює «фіскальну пастку»: громада не може дозволити собі утримувати школу, але водночас не має коштів на інвестиції, необхідні для її закриття (закупівля автобусів, ремонт доріг). Ці кошти мали б надходити з бюджету розвитку, який вже виснажений покриттям системних дефіцитів, створених самою ж формулою. Така політика ризикує створити дворівневу систему освіти, закріплюючи нерівність між містом та селом.

Подолання виявлених проблем вимагає комплексного перегляду підходів до фінансування освіти. Першочерговим кроком має стати реалізація пропозиції Асоціації міст України щодо використання актуальних даних про контингент учнів (станом на рік, що передує плановому). Це відновить принцип «гроші ходять за дитиною». Необхідно також скасувати або прозоро обґрунтувати понижуючий коефіцієнт 0,89 та розробити більш диференційовані коефіцієнти, які враховували б реальні витрати на освіту в різних умовах (наприклад, вартість підвезення учнів, підвищені комунальні тарифи) [5].

Співфінансування має перетворитися з інструменту покриття дефіцитів на механізм спільного інвестування. Держава могла б пропонувати громадам, що розробляють плани оптимізації мережі, гранти на закупівлю шкільних автобусів чи модернізацію опорних шкіл.

Ключовим, але недостатньо використовуваним інструментом є міжмуніципальне співробітництво (ММС). Сусідні громади можуть укладати договори про спільне утримання опорної школи, використання автобусного парку чи залучення вузькопрофільних фахівців. Це дозволяє досягти економії масштабу, не втрачаючи управлінської самостійності [2]. ММС є не просто фінансовим інструментом, а необхідною управлінською інновацією для виживання якісної освіти у сільській місцевості, що дозволяє громадам об'єднувати ресурси для досягнення спільних цілей на принципах добровільності та взаємної вигоди (табл. 3).

Таблиця 3.

Пропозиції щодо вдосконалення системи фінансування освіти

Сфера реформування	Конкретна пропозиція	Очікуваний результат
Формула субвенції	Використання актуальних даних про контингент учнів; скасування понижуючого коефіцієнта; розробка диференційованих коефіцієнтів.	Підвищення справедливості та адекватності фінансування; усунення структурних дефіцитів.
Механізм співфінансування	Перехід від покриття дефіцитів до спільних інвестиційних проєктів (державо-громада) на основі планів розвитку мережі.	Стимулювання стратегічного планування; підвищення ефективності капітальних видатків.
Місьцеве врядування	Активне впровадження та державна підтримка міжмуніципального співробітництва в освітній сфері.	Створення стійких освітніх мереж; покращення якості послуг у малих громадах; оптимізація витрат.

Джерело: сформовано авторами

Освітня субвенція пройшла шлях від простого механізму алокації коштів до складного інструменту державної політики, який успішно поставив на порядок денний питання ефективності шкільних мереж. Однак його поточна реалізація створює надмірний фінансовий тиск на місцеві бюджети та поглиблює нерівність між громадами. Подальший розвиток системи фінансування освіти в умовах децентралізації вимагає переходу від примусу до партнерства. Ефективна модель має поєднувати адекватну державну фінансову підтримку на основі справедливої та гнучкої формули з розширенням повноважень громад, стимулюванням стратегічного планування та горизонтальної співпраці. Кінцевою метою є не лише фіскальна ефективність, а й побудова стійкої, справедливої та якісної системи освіти для всіх дітей України.

References

1. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia formuly rozpodilu osvitnoi subventsii mizh mistsevyymi biudzhetaamy vid 27.12.2017 No. 1088 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the approval of the formula for the distribution of educational subvention between local budgets of 27.12.2017 No. 1088]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
2. Osoblyvosti narakhuvannia osvitnoi subventsii v umovakh voiennoho stanu [Peculiarities of calculating the educational subvention under martial law]. (n.d.). prosvitcenter.org. Retrieved from: <https://prosvitcenter.org/for-communities/osoblyvosti-narakhuvannia-osvitnoi-subventsii-v-umovakh-voiennoho-stanu/> [in Ukrainian].
3. Osvitnia subventsii: istoriia i shcho pryzvelo do nadvelykykh zalyshkiv [Educational subvention: history and what led to excessive balances]. (n.d.). (2020). nus.org.ua. Retrieved from: <https://nus.org.ua/2020/09/30/osvitnya-subventsii-istoriya-i-shcho-pryzvelo-do-nadvelykykh-zalyshkiv/> [in Ukrainian].
4. Osoblyvosti rozpodilu osvitnoi subventsii u 2024 rotsi [Peculiarities of the distribution of the educational subvention in 2024]. Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy [Ministry of Education and Science of Ukraine]. (n.d.). mon.gov.ua. Retrieved from: <https://salon.li/88fB66c> [in Ukrainian].

5. AMU nadala MON analityku shchodo neobkhdnosti vrakhuvannia v osvittii subventsii realnoho kontynhentu uchniv [The AUC provided the MES with analytics on the need to take into account the real contingent of students in the educational subvention]. (n.d.). (2019). *www.auc.org.ua*. Retrieved from: <https://salo.li/4dc3De1> [in Ukrainian].
6. Zminy do formuly osvittoї subventsii: shcho potribno znaty hromadam [Changes to the educational subvention formula: what communities need to know]. (n.d.). (2024). *hromady.org*. Retrieved from: <https://hromady.org/zmini-do-formuli-osvitno%D1%97-subvenci%D1%97/> [in Ukrainian].
7. Shcho bude iz malokomplektnymy shkolamy iz 1 veresnia: osvittii komitet VR [What will happen to small-scale schools from September 1: the Education Committee of the Verkhovna Rada]. (n.d.). *osvitoria.media*. Retrieved from: <https://osvitoria.media/news/shho-bude-iz-malokomplektnymy-shkolamy-iz-1-veresnya-osvittij-komitet-vr/> [in Ukrainian].
8. Chomu shkoly v selakh zakryvaiut ta chy vyshcha yakist osvity v mistakh [Why schools in villages are closing and whether the quality of education is higher in cities]. (n.d.). (2022). *nus.org.ua*. Retrieved from: <https://salo.li/13ea349> [in Ukrainian].

DOI 10.34132/mspc2025.02.13.17

Oleksandr Yevtushenko
Anastasiia Shutiaik

EDUCATIONAL SUBVENTION: FROM AN INCENTIVE TO A CHALLENGE. HOW THE FUNDING FORMULA AFFECTS COMMUNITIES

The theses analyzes the evolution of the educational subvention, which has transformed from a flexible financial flow into a rigid formula-based mechanism. It is shown that the current formula, while stimulating the optimization of school networks, creates a systemic deficit of funds in local budgets. The authors reveal how the use of outdated data and normative indicators deepens financial inequality between urban and rural communities. It is argued that the policy regarding small-scale schools puts villages on the verge of closure. Finally, ways to improve the system are proposed through updating the formula, developing a partnership between the state and communities, and implementing inter-municipal cooperation.

Keywords: educational subvention, education financing, decentralization, local budgets, small-scale schools, optimization of the educational network, fiscal inequality, inter-municipal cooperation.

Відомості про авторів / Information about the authors

Олександр Євтушенко, доктор політичних наук, професор кафедри публічного управління та адміністрування, Юридичного факультету, Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: alnievt@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5161-3312>.

Oleksandr Yevtushenko, Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of Public Management and Administration, Faculty of Law, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: alnievt@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5161-3312>.

Анастасія Шутяк, магістр кафедри публічного управління та адміністрування, Юридичного факультету, Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: nas.kopylova@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0009-0004-5634-2365>.

Anastasiia Shutiaik, Master's student of the Department of Public Management and Administration, Faculty of Law, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: nas.kopylova@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0009-0004-5634-2365>.