

Jan Herczyński  
“Support to Decentralization in Ukraine”  
SKL International, Kiev  
(+48) 501 048 500, [jan@herczynski.eu](mailto:jan@herczynski.eu)

SN 142

## Формули розподілу освітньої субвенції в Україні

1. Освітня субвенція в системі державних фінансів України.....	2
2. Розподіл освітньої субвенції місцевим бюджетам .....	4
3. Досягнення та виклики.....	9
Наведені в тексті постанови Кабінету Міністрів.....	11
Таблиця 1. Скорочення використані у тексті .....	2
Таблиця 2. Основні бюджетні трансферти на середню освіту в державному бюджеті 2022 .....	4
Таблиця 3. Основні ваги формули розподілу, яка використовувалася у 2016 році.....	5
Таблиця 4. Розрахункова наповнюваність класів для засновників шкіл, крім міст обласного значення .....	8
Таблиця 5. Огляд формул розподілу освітньої субвенції 2015 – 2023 роки .....	9

Шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (ПДУ) активно бере участь у підтримці процесу децентралізації в Україні з 2015 року. Одним із ключових завдань проекту була допомога Міністерству освіти і науки України (МОН) у процесі розробки, аналізу, перевірки, впровадження та коригування формули розподілу освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Це важливе, але складне завдання було покладено на МОН у 2015 році, коли Україна розпочала процес децентралізації. Міністерство не було готове до цього: бракувало підготовлених кадрів, необхідних статистичних даних, внутрішніх процедур роботи, досвіду правового нормування розподілу та використання освітньої субвенції.

У цій аналітичній довідці 142 наведена історія формул розподілу, які використовувались в Україні з 2015 року, і пояснюється, як у 2016-2018 роках протягом трьох бюджетних років поспіль Україна використовувала три абсолютно різні формули. Водночас довідка показує освітню субвенцію в контексті загального процесу децентралізації в Україні та визначає її місце в українській системі фінансів місцевого самоврядування. Метою аналітичної довідки є надати короткий опис формул розподілу освітньої субвенції та механізмів їх роботи, що використовуються в Україні, без поглиблення у технічні деталі, які часто є громіздкими.

У першому розділі ми розглядаємо контекст освітньої субвенції, а саме успадковану систему державних фінансів та реформу децентралізації 2015 року. Другий розділ присвячено огляду

формул розподілу освітньої субвенції, прийнятих у різні бюджетні роки. Досягнення цього процесу, а також проблеми, що залишаються, сформульовані в останньому розділі.

Ця аналітична довідка є продовженням технічної допомоги, наданої МОН проектом ПДУ у форматі коротких довідок, які зазвичай є або документами з варіантами політики або аналітичними довідками, які призначені для керівництва та фахівців Міністерства. Формули розподілу були темою кількох попередніх аналітичних довідок, які були подані до МОН останнім часом: SN 112 (серпень 2019), SN 119 (листопад 2020), SN 125 (травень 2021). У різних аналітичних довідках також розглядалися конкретні пов'язані теми, зокрема: (а) розрахункова наповнюваність класів у SN 124 (квітень 2021), SN 126–129 (з травня по жовтень 2021), (b) використання резерву освітньої субвенції SN 89 (лютий 2018), SN 131 (листопад 2021), (c) моніторинг використання освітньої субвенції в SN 131 (листопад 2021), SN 137 (січень 2023) та (d) використання буферів SN 112 (серпень 2019), SN 119 (листопад 2020). Проект ПДУ також видав у 2017 році монографію про фінансування освіти в Україні, а у 2021 році – монографію про реформи національних систем оплати праці вчителів у деяких сусідніх країнах.

Таблиця 1. Скорочення використані у тексті

Скорочення	Значення
МОН	Міністерство освіти і науки України
РНК	Нормативна наповнюваність класу
МФ	Міністерство фінансів України
ТГ	Територіальна громада
ПДФО	Податок на доходи фізичних осіб
ПнП	Податок на прибуток підприємств
КМУ	Кабінет Міністрів України

## 1. Освітня субвенція в системі державних фінансів України

Реформи, розпочаті в Україні в 2015 році, були спрямовані на вирішення багатьох проблем, які постали перед країною, включно з системою державного управління та системою державних фінансів. Державне управління являло собою жорстко контрольовану систему вертикального підпорядкування, в якій нижчі ланки призначалися та контролювалися вищими рівнями. Це підпорядкування мало дві паралельні лінії, або як їх називали *вертикалі*. Перша вертикаль – політичне підпорядкування виконавчої влади. Таким чином, голова громади, тобто найнижчого адміністративного рівня, повністю залежав від голови району, ця особа – від голови обласної адміністрації і так далі. Друга вертикаль – галузеве підпорядкування, коли бюджетне управління на рівні громади залежало від рішень бюджетного управління на районному рівні і так далі, вище. Таким чином, деталізація бюджетів нижчих рівнів управління контролювалася і становила частину бюджетів вищих рівнів. Таке ж ієрархічне підпорядкування було також і для всіх інших секторів, включаючи різні рівні управління освітою. Єдиним винятком із цих двох вертикалей підпорядкування були великі міста, які юридично були *містами обласного підпорядкування*, тобто вони залежали не від районів, а безпосередньо від областей, і тому мали певний рівень автономії.

Ця негнучка, централізована система державного управління та фінансів, здебільшого успадкована від Радянського Союзу, однак мала дві важливі переваги порівняно з оригінальною радянською моделлю. Однією з них було зникнення третьої лінії підпорядкування, а саме партійної лінії, за якою партійні чиновники на даному рівні повністю залежали від партійних чиновників на вищих рівнях. Створення в Україні багатопартійності,

навіть з її обмеженнями та слабкостями, завадило цій *третій вертикалі*. Другою важливою перевагою стало запровадження Бюджетного кодексу у 2010 році, який запровадив формульне визначення як доходів, так і видатків для кожної адміністративної одиниці на кожному рівні. Для тих місцевих бюджетів, для яких визначені видатки перевищували визначені доходи (так звані дефіцитні бюджети), застосовувалося часткове відшкодування за допомогою відомого коефіцієнта *альфа*. Бюджетний кодекс значно зменшив прийняття рішень на власний розсуд у сфері державних фінансів і, незважаючи на деякі проблеми (наприклад, той факт, що коефіцієнт *альфа*, який щороку встановлювався Міністерством фінансів, ніколи не оприлюднювався), значно покращив стабільність сфери державного бюджетування, особливо в порівнянні з неспокійними першими десятима роками української незалежності. Оскільки кошти на освіту були закладені у бюджетну *вертикаль*, ця реформа також стабілізувала фінансування освіти та ліквідувала заборгованість із зарплати вчителям, яка багато років переслідувала українські школи. Ми зазначаємо, що оскільки Бюджетний кодекс був законом, розробленим і впровадженим Міністерством фінансів, це міністерство несло повну відповідальність за розподіл і використання ресурсів для загальноосвітніх шкіл в Україні, без жодної ролі Міністерства освіти і науки (окрім надання необхідних даних про учнів).

Реформи 2015 року мали на меті ліквідувати обидві *вертикалі* – політичну та бюджетну. Двома паралельними напрямками були децентралізація та впровадження сучасних державних фінансів (масштабна модернізація Бюджетного кодексу). Децентралізація в українських умовах означала значну консолідацію бюджетно слабкої, територіально роздробленої мережі з 12 тисяч громад у значно більші, політично автономні *об'єднані територіальні громади* (ТГ) з демократично обраними радами та головами. Першим кроком у грудні 2015 року було створено 139 нових об'єднаних територіальних громад. Кілька років об'єднання відбувалося повільно на добровільних засадах, незважаючи на наявність і, теоретично, обов'язковість обласних планів об'єднання. Процес завершився у 2020 році створенням 1430 громад. Скорочення у вісім разів кількості органів місцевого самоврядування першого рівня свідчить про масштабність та амбітність процесу.

Слід підкреслити, що процес децентралізації в Україні не передбачав раптової чи поступової передачі повноважень, які раніше виконувала держава, до органів місцевого самоврядування. Наприклад, громади завжди відповідали за управління мережами дошкільних закладів і деяких середніх шкіл, з дуже обмеженою автономією в управлінні або фінансах. Розподіл повноважень щодо освіти був водночас дещо випадковим: більшість середніх шкіл належали до районів і великих міст, але деякі належали до громад, а деякі (особливо школи з гуртожитками, хоча знову ж таки не всі) до областей. Децентралізація в Україні вимагала створення фіскально стабільних органів місцевого самоврядування (укрупнення), прояснення цієї заплутаної системи розподілених повноважень, а також визначення та прийняття нових правил місцевого управління та фінансування шкіл. Це дуже складне і делікатне завдання ще не завершено.

Під час другої паралельної реформи держави вертикальну систему загальнодержавних доходів і видатків для кожної місцевої влади було замінено системою законодавчо визначених доходів місцевих органів влади в поєднанні з автономією приймати місцеві бюджети незалежно від бюджетів інших рівнів. Основні надходження органів місцевого самоврядування, такі як частки національних податків (зокрема ПДФО та ПНП) а також місцеві збори та податки, не становили достатньо потужного потоку доходів, щоб підтримувати витрати на освіту в більшості громад, тому система грантів включає також *освітню субвенцію*. З 2016 року освітня субвенція була категорійним грантом, кошти якого могли використовуватися лише для середньої освіти. Через

рік цей грант обмежили лише фінансуванням заробітної плати педагогічних працівників. Заробітна плата адміністративно-технічного персоналу шкіл, а також витрати, не пов'язані з оплатою праці, стали обов'язком громад. Завдання щодо розподілу освітньої субвенції місцевим бюджетам було покладено на Міністерство освіти і науки. Але потрібне було погодження Мінфіну, оскільки формула була прийнята постановою КМУ.

Окрім освітньої субвенції, в Україні запроваджено ще декілька субвенцій для місцевих бюджетів з метою підтримки освіти. Тут можна назвати субвенцію на інклюзію для учнів з особливими освітніми потребами (учнів з ООП), субвенцію на реалізацію реформи «Нова українська школа», а також різноманітні інвестиційні гранти. Для бідніших громад субвенція вирівнювання надає значну бюджетну підтримку, яка також може бути використана для фінансування освіти.

Освітня субвенція місцевим бюджетам у 108 мільярдів гривень у 2022 році є однією з найбільших видатків держбюджету після соціального захисту (318 мільярдів гривень у 2022 році), охорони здоров'я (194 мільярди), обслуговування державного боргу (179 мільярдів), гривень) та оборони (133 млрд. грн.). Таблиця 2 демонструє основні трансферти, що стосуються довузівської освіти в державному бюджеті на 2022 рік, прийнятому в листопаді 2021 року.

Таблиця 2. Основні бюджетні трансферти на середню освіту в державному бюджеті 2022

<b>Субвенції та трансферти місцевим бюджетам на середню освіту, плюс трансферт вирівнювання</b>	<b>Сума (млн грн)</b>	<b>Відсоток від національного бюджету</b>
Освітня субвенція місцевим бюджетам	108 044	7,21%
Субвенція для учнів ООП	504	0,03%
Субвенція на "Нову українську школу"	1 571	0,10%
Національна програма «Спроможна школа для кращих результатів»	1 412	0,09%
Забезпечення пожежної безпеки в школах	1 500	0,10%
Утримання закладів освіти та охорони здоров'я	2 950	0,20%
Трансферт вирівнювання	16 297	1,09%
Загальний державний бюджет на 2022 рік	1 499 469	100,00%

Зазначимо, що освітня субвенція становить понад 7% державного бюджету. Для порівняння, трансферт вирівнювання (Базова дотація) є відносно невеликим.

З моменту повномасштабної російської агресії проти України в лютому 2022 року до держбюджету кілька разів вносилися зміни, спрямовані на суттєве скорочення асигнувань на багато галузей, включно з освітою, для збільшення видатків на оборону. Те ж саме стосується, звісно, державного бюджету на 2023 рік. Тому початковий бюджет на 2022 рік, до внесення змін, найкраще відображає бюджетні пріоритети України.

## **2. Розподіл освітньої субвенції місцевим бюджетам**

Визначення, прийняття та впровадження формули розподілу освітньої субвенції на одного учня було дуже складним завданням для Міністерства освіти і науки. Міністерству бракувало даних, досвіду та експертизи, щоб провести необхідний аналіз і запропонувати формулу. Тому за пропозицією Міністерства фінансів у перші роки застосовувалася формула, яка була частиною Бюджетного кодексу (нині втратила чинність). Це забезпечило певну безперервність і стабільність, особливо враховуючи той факт, що в перші роки процесу добровільного

об'єднання кількість об'єднаних громад була дуже невеликою, а більшість середніх шкіл все ще перебувала під управлінням районів. Проте, суто з політичної точки зору, процес все ще проходив під диктатом Мінфіну. Формула затверджена постановою КМУ від 26 червня 2015 року № 435.

Використана формула була зверху-вниз, заснованою на концепції зважених учнів. Це означає, що кожній категорії учнів була присвоєна певна вага (коефіцієнт), який переводив кількість фізичних учнів у зважених учнів. Загальна нормативна кількість учнів (підсумована за використаними категоріями) потім використовувалася для визначення нормативу бюджетної забезпеченості, який представляв собою загальний обсяг коштів, виділених на освітню субвенцію, поділений на загальну зважену кількість учнів. Як зазначалося вище, це стало продовженням формульного підходу, який застосовувався в Бюджетному кодексі до 2014 року.

Ваги присвоювались закладам освіти за їх місцезнаходженням (міська або сільська місцевість) та за засновником (місто обласного підпорядкування, район, територіальна громада). Сільські школи поділялися на чотири категорії залежно від фактичної наповнюваності класів (ми називаємо їх засновниками з великими, середніми, малими та дуже малими сільськими школами, хоча ця назва не вживалася в офіційних постановках). Окремі ваги присвоювались учням спеціальних та вечірніх шкіл, учням професійно-технічних навчальних закладів, а також учням-сиротам. Всього система включала 35 ваг. Ваги для шкіл, розташованих у горах, були на 15% вищими за базові ваги, наведені нижче (з усіх учнів денних середніх шкіл 2,9% навчаються в гірських школах), щоб відобразити той факт, що всі державні зарплати в горах збільшено на 25%. Загалом було використано понад 30 ваг, деякі з них застосовувались лише для дуже малої кількості учнів.

Таблиця 3 нижче наводить основні категорії учнів та їхні ваги, що використовуються у формулі.

Таблиця 3. Основні ваги формули розподілу, яка використовувалася у 2016 році

Категорії учнів		Кількість учнів	Ваги для шкіл, які розташовані не у гірській місцевості	
Учні денних загальноосвітніх шкіл	Школи міст обласного значення, Київ	1 767 662	0,841	
	Міські школи в районах	584 221	0,926	
	Міські школи в територіальних громадах	53 918	0,926	
	Сільські школи	Великі сільські школи	90 029	1,178
		Середні сільські школи	233 192	1,305
		Малі сільські школи	344 130	1,431
Дуже маленькі сільські школи		523 673	1,751	
Вечірні школи	Міста обласного значення Київ	23 047	0,430	
	Райони, громади	15 499	0,290	
Школи з гуртожитками	Звичайні школи	25 266	5,000	
	Спеціальні школи	31 248	6,600	
	Санаторні школи	13 814	5,400	
Діти-сироти та учні, позбавлені батьківського піклування		11 497	12,000	

Цінність таких формул зверху-вниз полягає в тому, що якщо МОН під час обговорення бюджету вдасться домогтися збільшення загального фонду коштів, система ваг автоматично розподілить

ці додаткові кошти між засновниками шкіл. Однак формула не дає змоги оцінити, скільки коштів насправді потрібно, і чи є асигнування для того чи іншого місцевого самоврядування достатніми чи недостатніми. Крім того, розподіл органів місцевого самоврядування на чотири групи на основі середнього розміру класу переглядався кожні три роки: це означає, що муніципалітет, який консолідував свою мережу шкіл і збільшив розмір класів, буде покараний зменшенням коефіцієнта ( $i$ , отже, зменшенням розподілу), а в протилежному випадку буде винагороджений.

З 1 січня 2017 року було обмежено використання коштів освітньої субвенції – від будь-яких видатків на середню освіту до лише оплати праці педагогічних працівників. Решту видатків, як-от заробітна плата технічного та адміністративного персоналу та всі матеріальні витрати, поклали на місцеві бюджети. Тому продовження використання старої формули розподілу на основі ваг було неможливим. На прохання Міністерства фінансів для перехідного бюджетного 2017 року була використана інша формула із сумою на одного учня, прив'язаною до (приблизно нормованих) видатків на заробітну плату педагогічного персоналу, зазначених у 2015 році (оскільки була прийнята формула в середині 2016 року дані про витрати на заробітну плату за 2016 бюджетний рік ще не були доступні). Цю нову формулу було прийнято в постанові КМУ № 114 від 1 березня 2017 року. Постанова містила окрему норму про те, що МОН має запропонувати вдосконалену формулу на 2018 бюджетний рік.

У 2018 році запроваджено нову формулу розподілу освітньої субвенції, розроблену МОН, яка відображає освітні стандарти. З деякими змінами, які вносились щороку, ця формула використовується до сьогодні. Міністерство розробило, протестувало та впровадило цю формулу за підтримки Проекту підтримки децентралізації, що фінансується Шведським агентством з міжнародного розвитку SIDA. Формула затверджена Постановою КМУ від 27 грудня 2017 року № 1088.

Очікування реформаторів щодо формули включають:

- Адекватність: Формула має забезпечити повну потребу органів місцевого самоврядування у забезпеченні педагогічного процесу за рахунок виділених коштів.
- Ефективність: Міністерство очікувало, що жоден засновник загальноосвітніх шкіл не отримає надмірних асигнувань, які не зможе раціонально використати.
- Передбачуваність: Міністерство хотіло забезпечити, щоб територіальні громади могли планувати майбутній розвиток місцевих мереж шкіл і могли поклатися на передбачувані доходи від освітньої субвенції.

Як і попередні формули, що використовувалися в Україні, нова формула мала враховувати величезну диференціацію місцевих мереж шкіл по всій країні. Ключовим параметром диференціації для них був розмір класів. Малі сільські школи з дуже малим розміром класів, наприклад менше 8, є набагато дорожчими на одного учня, ніж великі міські школи з великим розміром класів, наприклад понад 27. Щоб усунути цю диференціацію, ключовим елементом нової формули є розрахункова наповнюваність класів (РНК). Після того, як кожному органу місцевого самоврядування призначається РНК, розподіл виконується використовуючи наступні логічні кроки:

1. Ділення кількості учнів на РНК дає розрахункову кількість класів (кількість класів, яка фінансуватиметься за формулою). Це виконується окремо для початкової школи (1-4 класи), для основної школи (5-9 класи) і для старшої школи (10 і 11 класи).
2. Множення кількості класів на навчальний план дає необхідну тижневу кількість уроків, яку необхідно профінансувати в даному ТГ. Навчальний план визначається

законодавством про освіту, окремо для кожного класу. У формулі навчальний план усереднений для початкової, базової та старшої школи.

3. Ділення тижневої кількості уроків на визначене законодавством навчальне навантаження українських учителів дає необхідну кількість штатних учителів (ставок), які необхідні для проведення уроків. Навчальне навантаження в українських школах зараз і тривалий час до того становить 18 уроків на тиждень (дуже низький рівень за міжнародними стандартами).
4. Множення кількості визначених ставок вчителів на середньорічну заробітну плату вчителя (з податками та соціальними внесками) дає необхідні кошти на рік на оплату праці педагогічних працівників, необхідних для проведення уроків.
5. Окремий коефіцієнт збільшує цю суму для покриття заробітної плати педагогічних працівників, які не проводять уроки (керівники шкіл, вихователі тощо).

Це досить проста основа для розподілу. Однак ці кроки виконуються для основних груп учнів, які навчаються за різними навчальними програмами:

- Учні денних загальноосвітніх шкіл (учні цих шкіл складають понад 95% усіх учнів),
- учні спеціальних шкіл (для учнів з особливими потребами),
- Учні вечірніх шкіл,
- Учні інших навчальних закладів, що дають середню освіту (ПТНЗ, ВНЗ I-II ст.),
- Учні приватних шкіл.

Крім того, освітня субвенція покриває потреби учнів, які проживають у гуртожитках (зокрема, зарплату вихователів, які там працюють, але не зарплату технічного персоналу), а також має враховувати 25% підвищення зарплати вчителів, які працюють у гірських школах. Таким чином, наведений вище простий процес розподілу стає дещо складною формулою з багатьма різними коефіцієнтами. Формула детально прописана в постанові Кабінету Міністрів України № 1088 (з наступними змінами).

Чи не найскладнішим завданням у розробці формули розподілу було визначення для кожного засновника шкіл розрахункової наповнюваності класів. Це було відносно просто для всіх груп учнів, за винятком першої, домінуючої категорії (денні середні школи). Таке визначення має ґрунтуватися на факторах, які задовольняють три складні вимоги:

1. Фактори мають *відповідати* середньому розміру шкіл в муніципалітеті (наприклад, сільська місцевість є важливим фактором, але доходи місцевих бюджетів на душу населення – ні),
2. Чисельні значення факторів повинні бути *доступні* для кожного муніципалітету в офіційній державній статистиці (наприклад, через тривалий час після останнього перепису населення в Україні, щільність населення або середня кількість жителів у населеному пункті недоступні),
3. Фактори не можуть бути скориговані діями органів місцевого самоврядування, іншими словами, вони мають бути *об'єктивними* (наприклад, середній розмір шкіл чи середній розмір класів не є об'єктивними факторами, оскільки через рішення влади консолідувати чи ні локальну мережу шкіл зміниться значення цих факторів).

Після тривалих дискусій було вирішено виокремити великі міста, так звані міста обласного значення та окремо всі інші муніципалітети. Містам обласного значення було присвоєно РНК 27 (пізніше збільшено до 27,5), а для областей, як засновникам шкіл, РНК дорівнює 20. Для інших засновників шкіл, районів і громад, було обрано два фактори. Один з них – щільність учнів, тобто кількість учнів середніх шкіл на квадратний кілометр. Оскільки про кількість учнів

кожного року подається звіт в обов'язковій шкільній статистиці, ці дані доступні та об'єктивні. Більш складним було визначення площі засновників нових шкіл, оскільки розробка нових офіційних статистичних і географічних даних відставала від процесу децентралізації. Однак після завершення процесу децентралізації у 2020 році ця проблема була вирішена.

Другий фактор – сільськість, або відсоток мешканців сіл у загальній чисельності населення ТГ. Хоча чисельність населення ТГ та його сільського населення є даними, які базуються на старих переписах і тому загалом не дуже надійні (хоча коригуються щороку Державною службою статистики), але все ж передбачається, що їх співвідношення змінюється повільніше з часом і тому дані є достатньо надійними.

Таблиця 4 демонструє розрахункову наповнюваність класів для засновників шкіл, крім міст обласного значення, з урахуванням щільності учнів та відсотку сільського населення.

Таблиця 4. Розрахункова наповнюваність класів для засновників шкіл, крім міст обласного значення

Щільність учнів	Відсоток сільського населення								
	Від 0 до 25	Від 25 до 46	Від 46 до 57	Від 57 до 64	Від 64 до 67	Від 67 до 75	Від 75 до 89	Від 89 до 100	100
Від 0 до 1,3	13,5	11,5	11,5	11,5	11,0	10,5	10,0	10,0	10,0
Від 1,3 до 1,5	13,5	13,5	13,5	13,0	12,0	11,5	11,5	11,0	11,0
Від 1,5 до 2,2	15,0	15,0	14,0	13,0	13,0	12,5	12,0	11,5	11,0
Від 2,2 до 2,6	15,0	15,0	14,0	14,0	13,5	12,5	12,0	11,5	11,5
Від 2,6 до 3,6	17,0	16,0	15,0	14,0	13,5	13,0	12,5	12,5	12,0
Від 3,6 до 3,7	19,0	16,0	15,5	14,0	13,5	13,0	12,5	12,5	12,0
Від 3,7 до 9,4	19,0	17,0	16,5	15,0	14,0	14,0	14,0	14,0	13,0
Більше 9,4	20,5	18,0	18,0	17,5	15,0	15,0	15,0	15,0	14,5

Визначення значень РНК у таблиці 4 вимагало серйозного аналізу. Однією з важливих умов для цих значень є те, що вони мають бути монотонними враховуючи визначальні фактори. Це означає, що зі збільшенням відсотка сільського населення (переміщення праворуч у таблиці 4) РНК зменшується. Іншими словами, у більш сільських ТГ ми очікуємо побачити менші школи з меншими класами, тому розрахунковий розмір класів має бути меншим. Аналогічно, зі збільшенням щільності учнів (пересуваючись вниз у таблиці 4), РНК збільшується. Іншими словами, для більш густонаселених територій ми очікуємо більші школи, тому розрахунковий розмір класів має бути більшим. Умова адекватності формули розподілу вимагає, щоб, окрім монотонності, РНК у кожній комірці таблиці 4 була якомога ближчою до середньої фактичної наповнюваності класів (ФНК) у ТГ, відповідаючи конкретним умовам щільності учнів та відсотку сільського населення. Ці вимоги майже повністю визначають фактичні значення РНК у таблиці. Вибір інтервалів щільності учнів і відсотків сільської місцевості, використаних у таблиці 4, є тонкою технічною проблемою, яка вирішується мінімізацією кількості екстремумів (ТГ з ФНК, який сильно відрізняється від РНК).

Загалом, РНК коливається від 10 до понад 20, охоплюючи величезну різноманітність місцевих шкільних мереж. Запровадження мінімального рівня РНК на рівні 10 служить для стимулювання ефективності та консолідації шкіл: є багато ТГ із середнім розміром класу менше 10, але їм потрібно вжити заходів і консолідувати свої сільські школи.



Після перегляду формули, проведеного МОН у 2021 році, було вирішено відмовитися від виокремлення великих міст (юридичне поняття про існування міст обласного значення зникло у 2021 році), а натомість прийнято єдину більшу таблицю для всіх ТГ (розмір 15 x 15). Змінену таблицю РНК та низку інших змін до формули запроваджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2021 року № 1364.

Таблиця 5 підсумовує коротко описані вище зміни формули розподілу.

Таблиця 5. Огляд формул розподілу освітньої субвенції 2015 – 2023 роки

Бюджетний рік	Автор формули	Тип формули
2016	МФ	Формула «зверху-вниз» на основі кількості зважених учнів
2017	МФ	Перехідна формула на основі історичних витрат на зарплату
2018 – 2023	МОН	Формула «знизу-вгору» на основі розрахункової наповнюваності класів

Значимо, що Україна є унікальною серед розвинутих країн, яка протягом трьох бюджетних років поспіль (з 2016 по 2018) використовувала три дуже різні формули розподілу освітньої субвенції. Звичайно, це було результатом специфічного політичного процесу з поступовою адаптацією бюджетного законодавства до процесу децентралізації.

### 3. Досягнення та виклики

Еволюція використання освітньої субвенції як інструменту освітньої політики в Україні має порівняно недовгу історію. Таблиця 5 демонструє, що відповідну формулу, розроблену Міністерством освіти, було введено через 2 роки після початку процесу децентралізації. Тим не менш, можна визначити як досягнення нового підходу, так і виклики, які залишаються.

Основні досягнення реформи фінансування середньої освіти за останні 4 роки можна сформулювати так:

- Термін «розрахункова наповнюваність класів» став стандартним поняттям, яке використовується в дискусіях з органами місцевого самоврядування та між ними. Усі засновники шкіл розуміють, що вони зобов'язані стежити за тим, щоб середня фактична наповнюваність класів не була нижчою за їх РНК, оскільки в такому випадку їм доведеться додавати додаткові кошти з власних надходжень до отриманої освітньої субвенції. Таким чином, зосередженість на підвищенні ефективності замінила постійні вимоги щодо збільшення коштів.
- Відповідно, темпи закриття малокомплектних сільських шкіл значно зросли. Громади почали повною мірою використовувати можливість створення опорних шкіл із меншими школами-філіями (лише з початковими класами).
- Система стала більш передбачуваною для органів місцевого самоврядування. Тепер вони розуміють бюджетні наслідки своїх рішень щодо мережі та знають, що якщо вони докладуть зусиль для консолідації своїх шкіл, вони не будуть покарані зменшенням асигнувань.
- Нова формула розподілу дозволила пов'язати можливі реформи освіти (наприклад, навчальні плани чи підвищення зарплат вчителів) із чітко визначеними додатковими бюджетними асигнуваннями. Це зменшує можливості для «непрофінансованих повноважень», коли державна політика може бути реалізована лише за додаткові, небажані витрати для місцевих органів влади.

- Нова система дозволила створювати гранти місцевим органам влади, щоб служити змінним цілям політики, таким як запровадження реформи «Нова українська школа» чи стимулювання більш інклюзивної освіти.

Тим не менш, серйозні виклики залишаються, навіть незважаючи на те, що російська агресія створила більш нагальні проблеми та зробила деякі питання поточної системи фінансування набагато менш важливими:

- Однією з початкових амбіцій нової системи було те, що, оскільки формула визначала фактичні бюджетні потреби органів місцевого самоврядування як засновників середніх шкіл, загальна сума, отримана формулою, сприймалася б Міністерством фінансів як реальні потреби української освіти і тому виділялася б в державному бюджеті. Однак, незважаючи на те, що чиновники Мінфіну брали участь у розробці та коригуванні формули та переглядали розподіл перед поданням на затвердження КМУ, цього ніколи не сталося. Формула посилила роль МОН в обговоренні бюджету, але не настільки, щоб диктувати, яким має бути обсяг коштів на освіту.
- Незважаючи на перегляд формули, проведений у 2021 році та подальший перегляд формули для 2022 бюджетного року, основний інструмент, який використовується, тобто РНК, все ще має серйозні недоліки. Через серйозну диференціацію локальних шкільних мереж і різноманіття заселення територій, базування РНК лише на щільності учнів та відсотку сільської місцевості здається недостатнім. Однак Україна все ще є країною бідною на дані, тому не вдалося виявити нові потенційно придатні фактори, які відповідають усім вимогам, викладеним у попередньому розділі (відповідність, доступність, об'єктивність). З цієї причини все ще є багато екстремумів, тобто громад, середній розмір класу яких з об'єктивних причин значно перевищує або нижче їхньої РНК. Ця проблема була лише частково вирішена за допомогою використання буферів (див. SN 119).
- Українська національна система оплати праці вчителів все ще базується на радянській моделі і не підходить для сучасних демократичних країн. Це також створює проблеми з формулою розподілу, оскільки недостатньо чітко розрізняється, які елементи заробітної плати повинні бути гарантовані державою, а які мають залежати від місцевих рішень. Реформа оплати праці вчителів покращить застосування формули.
- Кілька напрямків освітнього законодавства все ще несумісні з формулою розподілу, створюючи конфлікти, які слід вирішити. До таких напрямків відноситься поділ класів на групи, індивідуальне навчання в школах і так звані групи подовженого дня (коли учні залишаються у школі після уроків). Як і у випадку із заробітною платою вчителів, більш чітке та прозоре регулювання цих та суміжних питань призведе до більш прозорої формули.

Російська агресія та окупація багатьох територій України призвели до ще складніших викликів для МОН:

- Масштабне руйнування шкільних приміщень, включно з їх обладнанням потребуватиме величезних капіталовкладень і ще багато років заважатиме нормальному педагогічному процесу.
- Масова міграція як учнів, так і вчителів, включаючи міграцію до сусідніх країн, перекроїла карту місцевих шкільних мереж і радикально змінила фактичні розміри класів. Можна очікувати, що міграція триватиме роками після завершення збройного конфлікту, вносячи нестабільність у будь-які механізми розподілу. Крім того,

неможливо передбачити, які міграції є тимчасовими, а які стануть постійними, тому робити демографічні прогнози практично неможливо.

**Наведені в тексті постанови Кабінету Міністрів**

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, Постанова від 26 червня 2015 р. № 435 Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, Постанова від 1 березня 2017 р. № 114 Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, Постанова від 27 грудня 2017 р. № 1088 Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, Постанова від 20 грудня 2021 р. № 1364 Про внесення змін до формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами