

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Боковикова Є.О.,

аспірантка кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.2.7>

МЕХАНІЗМ НАДАННЯ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Постановка проблеми. Гарантування самостійності та незалежності місцевих бюджетів досягається шляхом забезпечення їх достатнім обсягом фінансових ресурсів. До показників, що входять до складу дохідної частини місцевих бюджетів, належить освітня субвенція. З огляду на здійснювані в Україні процеси децентралізації виникла невідповідність між реальними потребами в освітній субвенції об'єднаних територіальних громад та фактично наданими обсягами субвенції. Отже, для забезпечення ефективного використання бюджетних коштів і надання пропозицій щодо вдосконалення чинного бюджетного законодавства в частині розподілу освітньої субвенції необхідно здійснити аналіз механізму надання освітньої субвенції, а також надати пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового регулювання розподілу обсягів субвенції між місцевими бюджетами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання особливостей надання освітньої субвенції місцевим бюджетам висвітлені у працях вітчизняних та зарубіжних вчених: Я. Герчинського, О. Дмитрик, М. Кульчицького, В. Письменного, Р. Шияна та інших. При цьому необхідно звернути увагу на зміни чинного бюджетного законодавства в частині вилучення районних бюджетів із переліку розпорядників освітньої субвенції, а також на завершення процесу об'єднання територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про освіту» освіта є державним пріоритетом, що забезпечує інноваційний, соціально-економічний і культурний розвиток суспільства. Фінансування освіти є інвестицією в людський потенціал, сталий розвиток суспільства і держави. Відповідно до ст. 78 Закону України «Про освіту» держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7% валового внутрішнього продук-

ту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством [1]. Ст. 53 Конституції України гарантує право кожного на освіту: повна загальна середня освіта є обов'язковою. Основний Закон України, визначаючи право громадян здобути повну загальну середню освіту, одночасно покладає на державу кореспондуючий обов'язок забезпечити її доступність і безоплатність у державних і комунальних навчальних закладах, а також розвиток такої освіти [2].

Враховуючи безоплатність повної загальної середньої освіти, відкритим залишається питання джерел фінансування фонду оплати праці педагогічних працівників. Матеріальне забезпечення педагогічних кадрів здійснюється за рахунок Державного бюджету України шляхом надання освітньої субвенції місцевим бюджетам.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 103-2 Бюджетного кодексу України освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників закладів освіти відповідно до встановленого Кодексом переліку [3]. За допомогою освітньої субвенції в повному обсязі забезпечуються видатки на оплату праці педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів усіх ступенів, шкільних відділень навчально-виховних комплексів, спеціалізованих шкіл, ліцеїв, гімназій, колегіумів, вечірніх шкіл, загальноосвітніх навчальних закладів для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, професійно-технічних навчальних закладів у частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти.

Як свідчать дані Державного казначейства України, освітня субвенція є одним із найбільших за обсягом міжбюджетним трансфертом, що надається всім місцевим бюджетам із Державного бюджету [4; 5]. Додатком 5 до Закону України «Про Державний бюджет України»

закріплено обсяги надання з державного бюджету освітньої субвенції у розмірі 99 647 368,2 тис. грн, що на 534,5% більше за обсяг медичної субвенції і на 859,4% більше за обсяг базової дотації. У 2020 році обсяг надання освітньої субвенції був запланований у розмірі 79 098 895,3 тис. грн, що на 442,4% більше за обсяг медичної субвенції і на 495,5% більше за обсяг базової дотації. При цьому у 2020 році кошти спрямовувались до обласних, районних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, а у 2021 році – тільки до обласних, бюджетів об'єднаних територіальних громад і бюджету м. Києва.

Освітня субвенція в Україні як бюджетний інструмент була започаткована з 2015 року для впровадження одного з важливих принципів функціонування бюджетної системи України – принципу субсидіарності, який передбачає необхідність максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача. Цей інструмент є елементом нової моделі фінансування і міжбюджетних відносин. Із використанням такого механізму держава шляхом передачі спеціальних трансфертів повністю бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ освітньої сфери, що належать до повноважень місцевих бюджетів і становлять значний обсяг їх видатків [8, с. 236].

Відповідно до ч. 6 ст. 78 Закону України «Про освіту» порядок розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами визначається згідно з формулою, в основі якої лежить кількість здобувачів освіти, які навчаються на відповідній території, з урахуванням рівня освіти, категорії території, на якій розташований заклад освіти та інших факторів [1].

На особливу увагу заслуговує механізм розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, адже саме процедурний аспект є основним у визначенні бюджетного процесу як регламентованого бюджетним законодавством процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного

законодавства. Такий механізм у чинному законодавстві закріплений Формулою розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1088 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2020 р. № 114), яка застосовується з 1 січня 2020 р. [9]. Механізм розподілу освітньої субвенції закріплений саме підзаконним актом, а не законом, з огляду на спрощену порівняно з законом процедуру внесення змін до змісту акта. Як слушно зазначає О. Дмитрик, підзаконні акти здатні значно більш оперативно, ніж закони, реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання, що є особливо важливим в умовах реформування і удосконалення фінансових відносин у державі [10, с. 4]. Проте зазначений підзаконний акт містить низку недоліків з огляду на наведене нижче.

16 квітня 2020 р. Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» [11], на виконання якого була прийнята Постанова Верховної Ради України про утворення та ліквідацію районів [12]. Зазначеною Постановою кількість районів зменшилася з 475 до 136. Новий адміністративно-територіальний устрій базового та районного рівнів потребував відповідних змін правових засад функціонування бюджетної системи України. Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», прийнятим 17 вересня 2020 р. [13], змінене бюджетне становище районів: відповідно до ст. 64-1 Бюджетного кодексу України освітня субвенція не належить до складу доходів загального фонду районних бюджетів [3]. Такі зміни зумовлені узгодженням Кодексу з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, згідно з якою до повноважень органів місцевого самоврядування районного рівня повноваження щодо управління закладами освіти не входить [14]. Таким чином, органи місцевого самоврядуван-

Таблиця 1

№ з/п	Міжбюджетний трансферт	Обсяг міжбюджетних трансфертів у 2020 році (грн)	Обсяг міжбюджетних трансфертів у 2021 році (грн)
1	Освітня субвенція	79 098 895,3	99 647 368,2
2	Медична субвенція	14 582 774,0	15 702 983,5
3	Базова дотація	13 282 363,1	10 386 230,3

Складено за даними [6; 7]

ня районного рівня більше не є засновниками загальноосвітніх шкіл і не отримують освітню субвенцію: освітня субвенція спрямовується безпосередньо до бюджетів об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). З огляду на зазначене Формулу розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами необхідно узгодити з нормами чинного законодавства шляхом виключення з неї районних бюджетів.

Формульний підхід до визначення обсягів освітньої субвенції має позитивний досвід застосування в країнах Європи. Його застосування стимулює органи місцевого самоврядування до оптимізації мережі малокомплектних шкіл, оскільки за фактичної наповнюваності класів, що є меншою за розрахункову, місцева влада має додавати кошти на видатки з оплати праці з місцевого бюджету [15; 16]. У Польщі освітня субвенція не має цільового призначення, а для її розрахунку застосовується кількість учнів у польських школах і використовується так званий «Стандарт А» – розмір витрат на навчання одного учня у великому місті. На загальний розподіл субвенції впливає близько 40 показників. В Естонії видатки з державного бюджету спрямовані на заробітну плату педагогічних працівників та керівників закладу освіти, підвищення їх кваліфікації, підручники та навчальні посібники, харчування учнів. Одним із важливих чинників розрахунку освітньої субвенції є наповнюваність класів [17]. Саме цей підхід застосовано українським законодавцем.

На особливу увагу заслуговують особливості розподілу освітньої субвенції для об'єднаних територіальних громад. У рамках розпочатої у 2014 р. прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні реформи децентралізації передбачено і зміну адміністративно-територіального устрою, і укрупнення територіальних громад [14]. 2020 рік ознаменував завершення добровільного об'єднання малих територіальних громад з утворенням більших об'єднаних територіальних одиниць, які стали автономними як бюджетні одиниці та увійшли у прямий зв'язок із Державним бюджетом, зокрема, отримали освітню субвенцію.

Процес створення нових громад тривав до кінця 2020 р., а отже відбувався паралельно зі стадіями бюджетного процесу аж до прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік». Для внесення коректних змін до формули, на основі якої і було б здійснено розрахунок обсягів освітньої субвенції місце-

вим бюджетам, необхідно не лише фактичне завершення реформи, а й вивчення і аналіз потреб в освітній субвенції на основі нових офіційних статистичних даних новосформованих громад. Вони є відмінними від районів одиницями, які самостійно формують освітню мережу, а отже, забезпечують ефективне використання наявних фінансових ресурсів.

Про недосконалість застосовуваної під час визначення обсягів освітньої субвенції свідчать, у тому числі і дані Асоціації ОТГ за результатами опитування, в якому взяли участь 80 лідерів ОТГ із 23 регіонів. За результатами опитування механізм розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами було оцінено таким чином: 28% респондентів стверджують, що формула потребує удосконалення; на думку 33%, формула потребує удосконалення; 40% респондентів вважають, що формула потребує суттєвих змін [18].

Крім даних про кількість здобувачів освіти на певній території, для обчислення суми грошових коштів, що надаються місцевим бюджетам як освітня субвенція, використовується такий показник, як розрахункова наповнюваність класів (далі – РНК). Саме РНК покладено в основу формули, за якою здійснюються розрахунки. РНК який може становити від 5 до 27 залежно від виду місцевого бюджету. На відміну від інших місцевих бюджетів, РНК для районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад визначається згідно з таблицею, закріпленою Формулою розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, залежно від щільності учнів і відсотка населення, що проживає в сільській місцевості [9]. В. Письменний слушно висуває гіпотезу, що освітня субвенція не вигідна для фінансування малокомплектних шкіл через витрачання власних доходів місцевих бюджетів [19, с. 38].

З пропозицією про удосконалення формули виступила Асоціація міст України, якою висловлено зауваження до МОН щодо проекту відповідної Постанови. При цьому з огляду на задекларовані п. 2 ч. 1 ст. 7 принцип збалансованості та п. 10 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України принцип публічності та прозорості бюджетної системи України, що безпосередньо стосується і місцевих бюджетів, затвердження формули, за якою розподіляють кошти освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, зокрема бюджетам громад, необхідно перед прийняттям Закону про Державний бюджет, а не після того, як обсяг субвенції визначено. Так, Законом України «Про Державний

бюджет України на 2021 рік» було затверджено обсяги освітньої субвенції, розраховані на основі даних, актуальних на момент розрахунку, які суттєво різняться з аналогічними даними на початок бюджетного 2021 р. Проблема полягає в тому, що на 2021 р. розподіл освітньої субвенції здійснено за Формулою, яка базувалась на необхідності розподілу коштів між бюджетами районів, об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення.

Виключення органів місцевого самоврядування районного рівня з переліку розпорядників освітньої субвенції зумовило необхідність спрямування субвенції безпосередньо до бюджету об'єднаних територіальних громад, що, безумовно, є позитивним у контексті реалізації принципу субсидіарності. Проте для повноцінної реалізації громадами повноважень щодо надання закладам освіти коштів, отриманих як освітня субвенція, необхідна достатня кількість таких коштів. У межах однієї територіальної громади опинилися адміністративно-територіальні одиниці з суттєво різними показниками, що впливають на РНК. До таких показників належать щільність учнів і відсоток сільського населення. Після завершення процесу об'єднання територіальних громад було утворено такі, що мають 100% сільського населення при щільності учнів, що перевищує 9,4. Такі одиниці мають РНК 14,5.

У 2021 р., порівняно з 2020 р., у межах районів та об'єднаних територіальних громад із суто сільським населенням та великою щільністю учнів такі показники, як кількість адміністративно-територіальних одиниць, середній розмір класу, максимальний середній розмір класу в адміністративно-територіальній одиниці, діапазон середніх розмірів класів (максимум мінус мінімум), суттєво зросли. Отже, констатовано високу диференційованість у 2021 р. групи ОТГ із суто сільським населенням та з великою щільністю, тому її слід розділити на деякі підгрупи [20, с. 12].

Враховуючи на те, що обсяг субвенції розраховується для ОТГ загалом, значення РНК після завершення процесу об'єднання є занадто усередненим, однаковим чином здійснюється розрахунок субвенції для об'єднаних територіальних громад із суттєво різними (фактичними) середніми розмірами класів.

З огляду на те, що показник РНК безпосередньо впливає на обсяг освітньої субвенції для місцевого бюджету, від коректності його закріплення в законодавстві залежить ефектив-

ність розподілу бюджетних коштів у рамках освітньої субвенції. Проблема ефективності розподілу коштів має кілька аспектів. По-перше, до бюджетів об'єднаних територіальних громад надходять кошти для навчальних закладів суттєво різними реальними потребами у фінансуванні, що своєю чергою сприяє утворенню залишків або нестачі таких коштів. Отже, розв'язання проблеми використання залишків врегульовується окремо. По-друге, недоліки механізму розподілу освітньої субвенції призводять до фінансування в більшому обсязі тих громад, які потребують меншого фінансування, а залишкові кошти неможливо використати на потреби недофінансованих громад.

Для нівелювання різниці між показниками щільності учнів і відсотка сільського населення в межах ОТГ і, в результаті, отримання більш коректного результату обрахунку, а отже, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, у формулі розрахунку освітньої субвенції видається за доцільне застосувати коригування показника РНК. Таке коригування дістало назву «механізм буферів». Дослідники твердять, що зазначений механізм покликаний урівноважити різницю між фактичною та розрахунковою наповнюваністю класів [20, с. 12].

Відповідно до Листа Асоціації міст України до Міністерства освіти і науки від 1 лютого 2021 року запропоновано ввести механізм коригування РНК залежно від фактичної наповнюваності класів. Проте, якщо фактична наповнюваність класів є більшою за РНК, у результаті застосування механізму коригування обсяг субвенції для такої громади буде зменшено [21].

Зміст механізму буферів полягає в коригуванні розрахункової наповнюваності класів для обчислення обсягів субвенції для певних бюджетів. Таке коригування необхідне, якщо розрахункова наповнюваність класів набагато вища або значно нижча від фактичної середньої наповнюваності класу: РНК коригується вгору або вниз, щоб зменшити цю різницю. Характерною рисою описаного механізму є неможливість його застосування, якщо різниця між розрахунковою і фактичною наповнюваністю класів є меншою за 2. У протилежному випадку РНК зменшується або збільшується на 80% різниці, а потім округлюється з точністю до половини цілого числа. Крім того, як і оригінальний РНК, скоригований РНК не може бути меншим за 10 і не може бути більшим за 27,5.

Механізм буферів можна визначити за допомогою формули:

1) якщо $\text{ФНК} < \text{РНК} \text{ мінус } 2$, то $\text{РНК}_{\text{скоригована}} = \text{РНК} - 0,8 * \Delta$.

2) якщо $\text{ФНК} > \text{РНК} \text{ плюс } 2$, то $\text{РНК}_{\text{скоригована}} = \text{РНК} + 0,8 * \Delta$,

де Δ – різниця між ФНК та РНК; ФНК – фактична наповнюваність класів; РНК – розрахункова наповнюваність класів; $\text{РНК}_{\text{скоригована}}$ – скоригована розрахункова наповнюваність класів.

При цьому у першому випадку отримане число округляється до найближчого напівцілого і не може бути меншим за мінімальний розмір класів, який визначений відповідно до Таблиці розрахункової наповнюваності класів для ОТГ та районів на 2020 рік (тобто не може бути менше 10), а у другому – число округлюється до найближчого напівцілого і не може бути більшим за максимальний розмір класів, визначений Таблицею розрахункової наповнюваності класів для великих ОТГ на 2021 рік (тобто не може бути більше 27) [20, с. 13].

Відповідно до Листа Директорату європейської інтеграції, бюджетування та узгодження політик Міністерства освіти і науки України показник розрахункової наповнюваності класів у 2021 році переглянуто: для великих міських ОТГ розроблено додаткову матрицю РНК, яка базується на чисельності населення та відсотку сільського населення. При цьому зазначено, що для міст-обласних центрів РНК підвищується з 27 до 27,5 [22]. Проте відповідний лист не є обов'язковим до виконання, а має лише рекомендаційний характер.

Таким чином, хоч механізм коригування РНК і фактично застосовано для розподілу обсягів субвенції на 2021 рік, його застосування залишається не регламентованим на законодавчому рівні: станом на початок бюджетного 2021 періоду зміни до Формули розподілу освітньої субвенції внесені не було. На наш погляд, необхідним є вдосконалення формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами шляхом внесення до неї положення щодо механізму коригування РНК та затвердження таких змін відповідною Постановою Кабінету Міністрів України.

Висновки. З метою удосконалення правового регулювання надання освітньої субвенції бюджетам об'єднаних територіальних громад і вирішення проблеми ефективності розподілу бюджетних коштів Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до формули розподілу обсягів освітньої субвенції між місцевими бюджетами» необхідно скоригувати правове регулювання надання освітньої субвенції, зокрема:

– врахувати зміну бюджетну бюджетного становища районів, зокрема виключити їх із переліку місцевих бюджетів, для яких визначається обсяг освітньої субвенції;

– скоригувати показники розрахункової наповнюваності класів для новосформованих громад як відмінних від районів бюджетних одиниць на основі реальних потреб в освітній субвенції;

– розробити методику визначення обсягів освітньої субвенції для об'єднаних окремих територіальних громад, до складу яких входять включення адміністративно-територіальні одиниці із суттєво різними показниками, що впливають на розрахункову наповнюваність класів;

– диференціювати розрахунок субвенції для об'єднаних територіальних громад із суттєво різними фактичними середніми розмірами класів;

– урівноважити різницю між фактичною і розрахунковою наповнюваністю класів шляхом закріплення механізму коригування розрахункової наповнюваності класів у відповідному нормативно-правовому акті.

Врахування недоліків у правовому регулюванні розподілу обсягів освітньої субвенції є можливим лише на наступний бюджетний період, адже затвердження формули, за якою розподіляють кошти освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, зокрема бюджетам громад, необхідно здійснити перед прийняттям Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік», а не після того, як обсяг субвенції на поточний рік визначено.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про освіту : Закон України від 05.09.2017р. №2145-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 02.02.2021)
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.02.2020)
3. Бюджетний кодекс : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 02.02.2021)
4. Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України за дев'ять місяців 2019 року Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2020-11> (дата звернення: 23.01.2021)
5. Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України за дев'ять місяців 2020 року Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2019-9> (дата звернення: 23.01.2021)

6. Про Державний бюджет України на 2020 р. : Закон України від 14.11.2019 р. № 294-IX. Дата оновлення: 10.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> (дата звернення: 01.02.2021).
7. Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. Дата оновлення: 31.01.2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 17.01.2021)
8. Кульчицький М. І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України: дис.. д-ра. ек. наук. Львів, 2016. 474 с.
9. Формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1088. Дата оновлення: 19.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF#n10> (дата звернення: 01.02.2021).
10. Дмитрик О.А. Соотношение закона и подзаконных нормативно-правовых актов при регулировании финансовых отношений. *Проблеми законности*. 2014. Вып. 125. С. 186–193. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/przakr_2014_125_21 (дата звернення: 18.02.2021)
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16.04.2020 р. № 562-IX. Дата оновлення: 23.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 01.02.2021).
12. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>. (дата звернення: 01.02.2021).
13. Про внесення змін до Бюджетного кодексу: Закон України від 17.09.2020 р. № 907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-IX#Text> (дата звернення: 01.02.2021).
14. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.02.2021).
15. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі. Досвід України : практ. посібник. Київ : Юстон, 2016. 45 с.
16. Герчинський Я. Фінанси освіти в Україні: окремі стратегічні питання. Київ : Юстон, 2017. 152 с.
17. Estonia Overview: Key features of the Education System. URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/estonia_en. (дата звернення: 12.02.2021)
18. Позиція лідерів ОТГ щодо освітньої субвенції. URL: <https://www.hromady.org/wp-content/uploads/2020/12/%D0%B E%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%BD%D1%8F-%D1%81%D1%83%D0%B1%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf> (дата звернення: 30.01.2021)
19. Письменний В.В. Субвенції у формуванні доходів місцевих бюджетів України. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2018. № 1. С. 34–44.
20. Бюджетний процес щодо визначення освітньої субвенції. Київ, 2020. 28 с. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Budget-process-UKR.pdf> (дата звернення: 05.02.2021).
21. Лист Асоціації міст України до Міністерства освіти і науки № 5-52/21 від 1 лютого 2021 р. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/lyst_osvita_formula.pdf (дата звернення: 15.02.2021).
22. Відповідь на запит про доступ до публічної інформації від 25.01.2021 р. вх. № ЗПП-В-94.0-21 Директорату європейської інтеграції, бюджетування та узгодження політик Міністерства освіти і науки України. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/81171/response/228303/attach/3/115406%20QR.pdf?cookie_passthrough=1 (дата звернення: 15.02.2021).

Боковикова Є.О. МЕХАНІЗМ НАДАННЯ ОСВІТНЬОЇ СУБВЕНЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У науковій роботі досліджено механізм розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами. Визначено проблеми правового регулювання механізму надання освітньої субвенції. У науковому дослідженні здійснено аналіз теоретичних напрацювань вітчизняних та іноземних учених із проблематики міжбюджетних трансфертів і, зокрема, освітньої субвенції. Проаналізовано досвід іноземних держав щодо визначення обсягів освітньої субвенції. Акцентовано на особливостях розподілу освітньої субвенції для об'єднаних територіальних громад з огляду на завершення процесу укрупнення територіальних громад у рамках реформи децентралізації. Визначено основні показники, що впливають на розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами. Надано пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового регулювання розподілу обсягів субвенції між місцевими бюджетами. Встановлено, що до бюджетів об'єднаних територіальних громад надходять кошти для навчальних закладів суттєво різними реальними потребами у фінансуванні, що своєю чергою сприяє утворенню залишків або нестачі таких коштів. У роботі наголошено на тому, що недоліки механізму розподілу освітньої субвенції призводять до фінансування в більшому обсязі тих громад, які потребують меншого фінансування, а залишкові кошти неможливо використати на потреби недофінансованих громад. Для отримання більш коректного результату обрахунку обсягів освітньої субвенції місцевим бюджетам запропоновано застосувати механізм коригування одного з показників, що використовується для обрахунку обсягів субвенції. За результатами проведено дослідження запропоновано виключити районні бюджети з переліку місцевих бюджетів, для яких визначається обсяг освітньої субвенції, скоригувати показники розрахункової наповнюваності класів для новосформованих громад як відмінних від районів бюджетних одиниць на основі реальних потреб в освітній субвенції. Обґрунтовано необхідність розроблення методики визначення обсягів освітньої субвенції для об'єднаних окремих територіальних громад, до складу яких входять включення адміністративно-територіальні одиниці з суттєво різними показниками, що впливають на розрахункову наповнюваність класів. Встановлено наявність різниці між фактичною і розрахунковою наповнюваністю класів, запропоновано її урівноваження шляхом закріплення

механізму коригування розрахункової наповнюваності класів у відповідному нормативно-правовому акті. Наголошено на можливості врахування недоліків у правовому регулюванні розподілу обсягів освітньої субвенції лише на наступний бюджетний період.

Ключові слова: освітня субвенція, механізм надання освітньої субвенції, міжбюджетні трансферти, місцеві бюджети, об'єднані територіальні громади.

Bokovykova Ye.O. EDUCATIONAL SUBVENTION MECHANISM: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

The mechanism of distribution of the educational subvention between local budgets has been examined in scientific work. Problems of legal regulation of the educational subvention mechanism have been defined. The theoretical developments of domestic and foreign scientists on the issue of intergovernmental transfers and, in particular, the educational subvention have been analyzed in the research. The experience of foreign countries in determining the amount of educational subvention has been studied. A discrepancy between the real needs in the educational subvention of the united territorial communities and the actual subvention amounts provided has been established. The study has emphasized the need to bring the normative act, which regulates the distribution of educational subvention between local budgets, in line with the current legislation of Ukraine on the termination of direct inter-budgetary relations of district budgets with the State Budget of Ukraine. Emphasis has been placed on the peculiarities of the distribution of the educational subvention for the united territorial communities in view of the completion of the process of consolidation of territorial communities within the framework of decentralization reform. The main indicators influencing the distribution of the education subvention between local budgets have been identified. Proposals for improving the legal regulation of the distribution of subvention amounts between local budgets have been provided. It has been established that the budgets of the united territorial communities receive funds for educational institutions with significantly different real needs for funding, which, in turn, contributes to the formation of balances or shortages of such funds. It has been emphasized in the paper that the shortcomings of the mechanism of distribution of the education subvention lead to more funding for those communities that need less funding, and the remaining funds cannot be used for the needs of underfunded communities. To obtain a more accurate result of calculating the amount of the education subvention, local budgets have been proposed to apply a mechanism for adjusting one of the indicators used to calculate the amount of the subvention. According to the results of the study, it has been proposed to exclude district budgets from the list of local budgets for which the amount of educational subvention is determined; adjust the indicators of the estimated class size for newly formed communities as different from the districts of budget units on the basis of real needs in the educational subvention. The necessity of developing a methodology for determining the amount of educational subvention for the united separate territorial communities, which includes the inclusion of administrative-territorial units with significantly different indicators that affect the estimated class size. The existence of a difference between the actual and estimated class occupancy has been established, its balancing has been proposed by fixing the mechanism for adjusting the calculated class occupancy in the relevant normative legal act. In order to improve the legal regulation of the provision of educational subventions to the budgets of the united territorial communities and to solve the problem of efficient distribution of budget funds in the work, the directions of improving the legal regulation of the provision of educational subventions have been proposed. Emphasis has been placed on the possibility of taking into account shortcomings in the legal regulation of the distribution of educational subvention only for the next budget period.

Key words: educational subvention, educational subvention mechanism, intergovernmental transfers, local budgets, united territorial communities.