



ДОСЛІДЖЕННЯ

АКТУАЛЬНИЙ СТАН І МОЖЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

Дослідження виконане аналітичним центром "EU-LEAP" в рамках проекту "Впровадження гнучкої моделі управління майном державних і комунальних некомерційних товариств"

2025

Структура дослідження

1. Вступ
 2. Методологія дослідження
 - 2.1. Предмет дослідження
 - 2.2. Об'єкт дослідження
 - 2.3. Джерела даних
 - 2.4. Методи дослідження
 3. Проблематика
 - 3.1. Інституційна нерівновага в розвитку організаційно-правових форм
 - 3.2. Оперативне управління як обмежене майнове право
 - 3.3. Обмеження на розпорядження майном і відчуження
 - 3.4. Обмежена дохідність і відсутність фінансової мотивації
 - 3.5. Накопичення непридатного, надлишкового та неефективно використаного майна
 - 3.6. Недовантаженість інфраструктури на тлі демографічного спаду
 - 3.7. Втрата потенційної дохідності майна
 4. Стан освітньої мережі та інфраструктури
 5. Аналіз стану та використання майна закладів освіти державної власності
 6. Аналіз стану та використання майна закладів освіти комунальної власності
 - 6.1. Аналіз майна освіти комунальних закладів за загальною кількістю нерухомого майна
 - 6.2. Аналіз майна освіти комунальних закладів за загальною площею нерухомого майна
 7. Динаміка чисельності здобувачів освіти
 8. Аналіз кореляції між демографічним спадом та часткою майна, яке не використовується за призначенням
 9. Площа нерухомого майна закладів освіти на 1 здобувача освіти
 10. Екстраполяція
- Висновки аналітики
- Рекомендації
1. Нормативно-правові передумови реформи
 2. Зміст пропонованої реформи
 3. Ключові аргументи на користь реформи
 4. Запровадження ендаументів як інструменту довгострокової фінансової стійкості закладів освіти
- Загальний висновок

1. Вступ

Ефективне управління майном у сфері освіти є однією з базових передумов належного функціонування освітньої системи, забезпечення якості освітнього процесу, модернізації інфраструктури та раціонального використання публічних ресурсів. В умовах воєнного стану, бюджетних обмежень, потреби у відновленні пошкоджених об'єктів і необхідності підвищення стійкості соціальної інфраструктури питання управління майном закладів освіти набуває особливої ваги. Воно виходить за межі суто технічного адміністрування будівель і приміщень та стосується ширшої проблеми здатності держави й територіальних громад ефективно управляти публічними активами відповідно до реальних суспільних потреб.

Необхідність цього дослідження зумовлена насамперед тим, що система освіти в Україні функціонує в умовах глибоких структурних змін, які безпосередньо впливають на потребу в майні та характер його використання. Йдеться про демографічний спад, зміну чисельності й просторового розміщення здобувачів освіти, наслідки внутрішнього переміщення населення, руйнування та пошкодження об'єктів внаслідок війни, а також поступову трансформацію самої освітньої мережі. За цих умов модель управління майном, сформована для іншої демографічної та інституційної реальності, дедалі менше відповідає сучасним викликам.

Водночас чинне правове регулювання у сфері освіти залишається значною мірою орієнтованим на збереження та утримання майна, а не на його стратегічне, гнучке й економічно обґрунтоване використання. Заклади освіти та їхні засновники діють у межах жорстких нормативних обмежень щодо розпорядження майном, його передачі, репрофілювання, відчуження чи залучення до інших форм використання. Такий підхід істотно звужує можливості адаптації освітньої інфраструктури до нових демографічних і фінансових умов, а також ускладнює пошук управлінських рішень щодо активів, які втратили первинне функціональне навантаження або використовуються неповною мірою.

Додаткової актуальності цій темі надає загальний курс держави на модернізацію організаційно-правових форм діяльності публічних установ. Протягом останніх років в Україні вже відбулися зміни у суміжних сферах, зокрема в охороні здоров'я, де розширення автономії закладів через нові організаційно-правові моделі створило передумови для більш гнучкого управління ресурсами. 9 січня 2025 року було ухвалено Закон України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» № 4196-ІХ, який започатковує трансформацію бюджетних установ

у державні та комунальні некомерційні товариства. Це створює новий нормативний контекст, у межах якого питання майнової автономії закладів освіти вже не може розглядатися ізольовано від ширшої реформи публічного сектору.

Сфера освіти посідає особливе місце в цій дискусії, оскільки на неї припадає найбільша частка державних і комунальних установ в Україні. Водночас саме в цій сфері поєднуються підвищена соціальна чутливість, значний обсяг нерухомого майна, складна мережа закладів та один із найбільш зарегульованих режимів використання активів. Це створює очевидне протиріччя: з одного боку, держава і громади несуть відповідальність за збереження освітньої інфраструктури, а з іншого – не мають достатньо гнучких правових інструментів для її раціональної трансформації відповідно до змін у попиті на освітні послуги.

Саме це і зумовило потребу в окремому дослідженні, присвяченому актуальному стану та можливостям управління майном закладів освіти. Його підготовка продиктована необхідністю оцінити, наскільки чинна модель управління відповідає сучасним демографічним, правовим і фінансовим умовам, які бар'єри вона створює для ефективного використання майна, а також якою мірою впровадження більш гнучких організаційно-правових форм, зокрема державних і комунальних некомерційних товариств, може стати інструментом модернізації освітньої інфраструктури та підвищення ефективності публічного управління у сфері освіти.

2. Методологія дослідження

2.1. Предмет дослідження

Предметом дослідження є система правового регулювання, організаційних практик та фактичного стану управління об'єктами державного і комунального майна у сфері освіти, а також потенційні наслідки впровадження нової організаційно-правової моделі у формі державних та комунальних некомерційних товариств.

2.2. Об'єкт дослідження

Об'єктом дослідження виступають об'єкти нерухомого майна, що перебувають у розпорядженні державних і комунальних закладів освіти: будівлі, споруди, приміщення, що використовуються або не використовуються за призначенням, здані в оренду, задіяні для тимчасового проживання ВПО або перебувають у незавершеному будівництві.

2.3. Джерела даних

- Відповіді 21 територіальної громади на запити щодо надання інформації щодо стану освітнього майна та динаміки чисельності учнів (2020-2025).

- Дані Фонду державного майна України щодо нерухомості, підпорядкованої Міністерству освіти і наук України станом на 01.01.2025.
- Законодавство України, зокрема: Закон України “Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об’єднань юридичних осіб” від 09.01.2025 № 4196-IX, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР, Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 № 2269-VIII, Закон України «Про управління об’єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V.
- Дані Державної служби статистики України про кількість закладів освіти та чисельність учнів.
- Дані Міністерства юстиції України про кількість зареєстрованих державних та комунальних організацій/ установах.
- Аналітика електронної торгової системи “Prozorro.Продажі” щодо вартості оренди об’єктів державної та комунальної власності.
- Дані Фонду державного майна України щодо показників приватизації об’єктів державної власності.

2.4. Методи дослідження

1. Аналіз документів (desk research) – опрацювання нормативно-правових актів, офіційних статистичних матеріалів, відкритих даних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також інформації, наданої територіальними громадами та центральними органами виконавчої влади щодо стану майна закладів освіти.
2. Кількісний аналіз – статистична обробка зібраних даних про кількість об’єктів нерухомого майна, їх площу, функціональний статус, передачу в оренду, наявність об’єктів незавершеного будівництва, використання для розміщення ВПО, динаміку чисельності здобувачів освіти, а також розрахунок питомих показників, зокрема площі нерухомого майна на одного здобувача освіти.
3. Кореляційний аналіз – застосування статистичного інструментарію для перевірки наявності та сили зв’язку між демографічною динамікою та часткою невикористаного майна закладів освіти, зокрема шляхом розрахунку коефіцієнта кореляції Пірсона.
4. Порівняльно-правовий аналіз – оцінка чинного законодавства у сфері освіти, приватизації, оренди, управління державною та комунальною власністю, а також аналіз компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління майном закладів освіти.

5. Аналітичне узагальнення даних територіальних громад – систематизація та зіставлення відповідей територіальних громад з метою виявлення типових моделей використання, невикористання та альтернативного використання майна закладів освіти.
6. Методи екстраполяції та прогнозного оцінювання – застосування розрахункових підходів для оцінки ймовірного загальнонаціонального масштабу площ майна закладів освіти, що не використовуюється для надання освітніх послуг, зокрема через екстраполяцію за чисельністю населення, типами територіальних громад та часткою невикористовуваної площі у загальному фонді майна.
7. Експертна оцінка – визначення потенційних соціально-економічних та управлінських ефектів від запровадження моделі державних і комунальних некомерційних товариств у сфері управління державним і комунальним майном закладів освіти.

3. Проблематика

3.1. Інституційна нерівновага в розвитку організаційно-правових форм

Упродовж останнього десятиліття в Україні активно реформуються корпоративні організаційно-правові форми, орієнтовані на комерційну діяльність: акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю тощо. Було прийнято низку нових законів, скасовано Господарський кодекс України, впроваджено сучасні механізми корпоративного врядування в господарських товариствах державного сектору.

Натомість організаційно-правові форми, призначені для некомерційної діяльності, зокрема у сферах освіти, культури, соціального захисту залишилися нерозвиненими.

Єдиним винятком стала реформа охорони здоров'я, в межах якої у 2017-2018 роках було впроваджено організаційно-правову форму комунального некомерційного підприємства (КНП), а у 2020 році – державного некомерційного підприємства (ДНП). Ці форми надали медичним закладам часткову фінансову автономію і певну комерціалізацію, однак навіть у межах КНП/ДНП залишилися неврегульованими ключові питання щодо формування статуту, розпорядження коштами, визначення правового статусу майна.

У сфері освіти така трансформація досі не відбулася. Заклади освіти продовжують функціонувати як бюджетні установи, що працюють у жорстко централізованій і майново-обмеженій моделі управління. Це обмежує їхню здатність до гнучкої адаптації, самостійного розвитку і залучення ресурсів.

3.2. Оперативне управління як обмежене майнове право

Освітні установи здійснюють функціонування на основі моделі оперативного управління, яка не надає їм права власності на передане майно. Таке майно формально залишається у державній або комунальній власності, а заклад лише використовує його на підставі правового титулу, що має обмежений характер – узуфрукта.

Це означає, що заклади освіти не можуть самостійно розпоряджатися активами: вони не є повноправними власниками, а отже не мають права ініціювати продаж, передачу в оренду, заставу чи інші форми залучення майна до економічного обороту. Усі рішення з цього приводу приймає власник – держава або територіальна громада в особі уповноважених органів.

У результаті управління майном є зовнішньоцентрованим і адміністративним, що позбавляє освітні установи реальної спроможності оперативно реагувати на інфраструктурні, фінансові чи соціальні виклики.

3.3. Обмеження на розпорядження майном і відчуження

Чинне законодавство встановлює детальний порядок передачі майна в оренду та його відчуження, однак ці процедури передбачені не для закладу, а для органу, що виступає власником. Зокрема, оренда майна може бути здійснена лише за погодженням з уповноваженим органом, а продаж (відчуження) – виключно за загальними правилами приватизації, з відповідним рішенням державного чи місцевого органу влади.

Крім того, стаття 80 Закону України "Про освіту" прямо забороняє приватизацію майна закладів освіти. Аналогічна норма міститься у статті 4 Закону України "Про приватизацію державного і комунального майна", яка встановлює перелік об'єктів, що не підлягають приватизації, зокрема будівлі, споруди та інше майно освітніх установ.

Зазначене регулювання фактично виключає ініціативу освітніх закладів у питаннях управління об'єктами, навіть якщо йдеться про об'єкти, які не використовуються, перебувають у незадовільному стані або створюють тягар для бюджету. Наявність такого формалізованого, централізованого підходу унеможливорює реалізацію ефективних механізмів оптимізації майнового складу.

3.4. Обмежена дохідність і відсутність фінансової мотивації

Зклади освіти не мають економічної зацікавленості в ефективному управлінні переданим їм майном через жорстко встановлений порядок розподілу доходів. Відповідно до чинного законодавства:

- лише до 30% орендної плати може зараховуватись на рахунок освітнього закладу;

- 100% доходів від продажу майна, переданого закладам на праві оперативного управління, надходить до відповідного бюджету.

Таким чином, навіть у випадку, коли є попит на використання об'єктів, заклад не отримує ресурсу, який міг би бути спрямований на ремонт, модернізацію чи розвиток освітньої інфраструктури. Утворюється демотиваційне середовище, в якому адміністрація закладу не має інтересу в активному управлінні майном, а громада втрачає потенційне джерело розвитку локальної освітньої мережі.

3.5. Накопичення непридатного, надлишкового та неефективно використаного майна

Обмеження у правах управління призводять до того, що освітні заклади роками не мають змоги відчужити чи переорієнтувати на інші потреби приміщення, які вийшли з експлуатації або не використовуються. Таке майно продовжує обліковуватись як актив, однак фактично не виконує освітньої функції і вимагає витрат на охорону, опалення чи утримання. Водночас, освітні заклади позбавлені правових інструментів для списання, реорганізації чи передачі цих об'єктів на користь громади або партнерських ініціатив.

3.6. Недовантаженість інфраструктури на тлі демографічного спаду

Скорочення чисельності здобувачів освіти внаслідок демографічних змін, внутрішньої міграції та воєнних дій створює ситуацію, коли існуюча інфраструктура залишається недозавантаженою. Приміщення, побудовані під більші обсяги учнів, не використовуються повною мірою, однак заклади не мають гнучких механізмів адаптації своєї матеріальної бази до нових реалій – скорочення площ, об'єднання приміщень, зміна функціонального призначення тощо.

3.7. Втрата потенційної дохідності майна

Багато з об'єктів освітньої інфраструктури могли б приносити дохід або принаймні не бути тягарем для бюджету, наприклад, через залучення до проєктів державно-приватного партнерства, тимчасове використання громадськими чи культурними ініціативами. Однак через обмеження в розпорядженні та відсутність мотиваційних механізмів ці ресурси залишаються неактивними. Як наслідок, освітні заклади втрачають можливість отримати додаткове фінансування, а місцеві бюджети – інструмент економічного розвитку через ефективне управління майном.

4. Стан освітньої мережі та інфраструктури

З останнього десятиліття спостерігається системна тенденція до скорочення освітньої мережі в Україні.

- Із 2016 року Уряд здійснює оптимізацію мережі закладів вищої освіти;

- Із 2021 року впроваджується реформа з оптимізації мережі закладів загальної середньої освіти.

Аналіз даних Державної служби статистики України показав, що щороку в середньому закривається від 200 до 250 закладів освіти всіх рівнів. Упродовж останніх 9 років (2015-2024) кількість закладів загальної середньої освіти зменшилася на 4 567 одиниць, а закладів вищої освіти на 343 одиниці (див. рис. 1, 2).

Основними чинниками таких змін є:

- ліквідація або реорганізація установ;
- демографічне скорочення населення, особливо в сільських і прифронтових регіонах;
- відсутність фінансового ресурсу на утримання закладів освіти з боку державного або місцевого бюджетів;
- наслідки повномасштабної збройної агресії Російської Федерації: пошкодження або руйнування інфраструктури, евакуація здобувачів освіти та педагогічних колективів, масова міграція дітей за кордон.

Скорочення мережі закладів освіти без належної моделі управління майном веде до зростання кількості об'єктів, які не використовуються, а також формує навантаження на бюджет зокрема, через витрати на утримання, охорону або ремонт. У результаті в системі освіти накопичується значний обсяг непридатного або неефективно задіяного майна, що потребує окремого підходу до інвентаризації, оцінки та управлінської трансформації.

Рисунок 1. Кількість закладів вищої освіти (2016-2025 рр.)

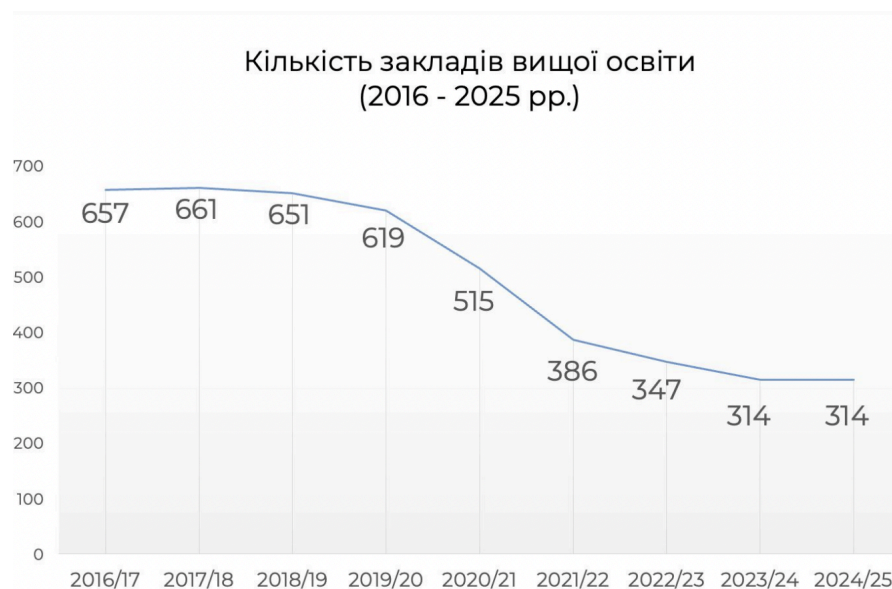
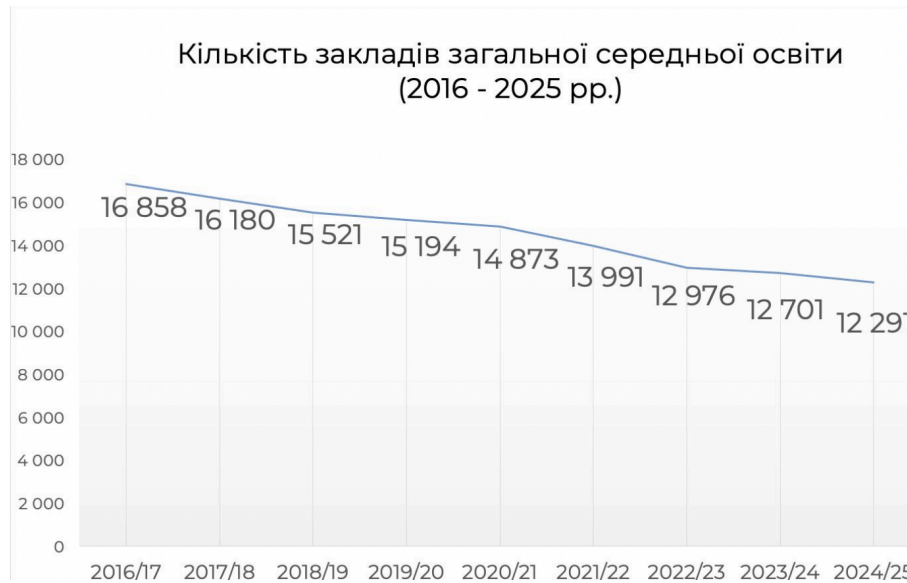


Рисунок 2. Кількість закладів загальної середньої освіти (2016-2025 рр.)



5. Аналіз стану та використання майна закладів освіти державної власності

Згідно з інформацією, наданою Фондом державного майна України станом на 1 січня 2025 року в підпорядкуванні Міністерства освіти і науки України перебуває 49 712 об'єктів нерухомого майна. Це найбільший обсяг майнового фонду серед усіх центральних органів виконавчої влади, що свідчить про масштабність освітньої інфраструктури та потребу в її системному обліку, моніторингу й оптимізації.

Із загального переліку майна 899 об'єктів мають статус тимчасово не використовуваних. Сумарна площа таких об'єктів – 3 420 824,655 кв. м, що становить понад 63% від загальної площі всієї нерухомості, яка не задіяна в освітньому процесі. Серед них:

- 37 об'єктів (близько 4%) мають площу понад 5000 кв. м, що вказує на значний невикористаний простір із потенціалом для трансформації чи повторного залучення;
- за функціональним призначенням – це гуртожитки (160 об'єктів), навчальні корпуси (58), господарські та технічні приміщення, бібліотеки, майстерні, котельні, бесідки тощо;
- 317 об'єктів (35%) не використовуються за цільовим призначенням або не використовуються взагалі.

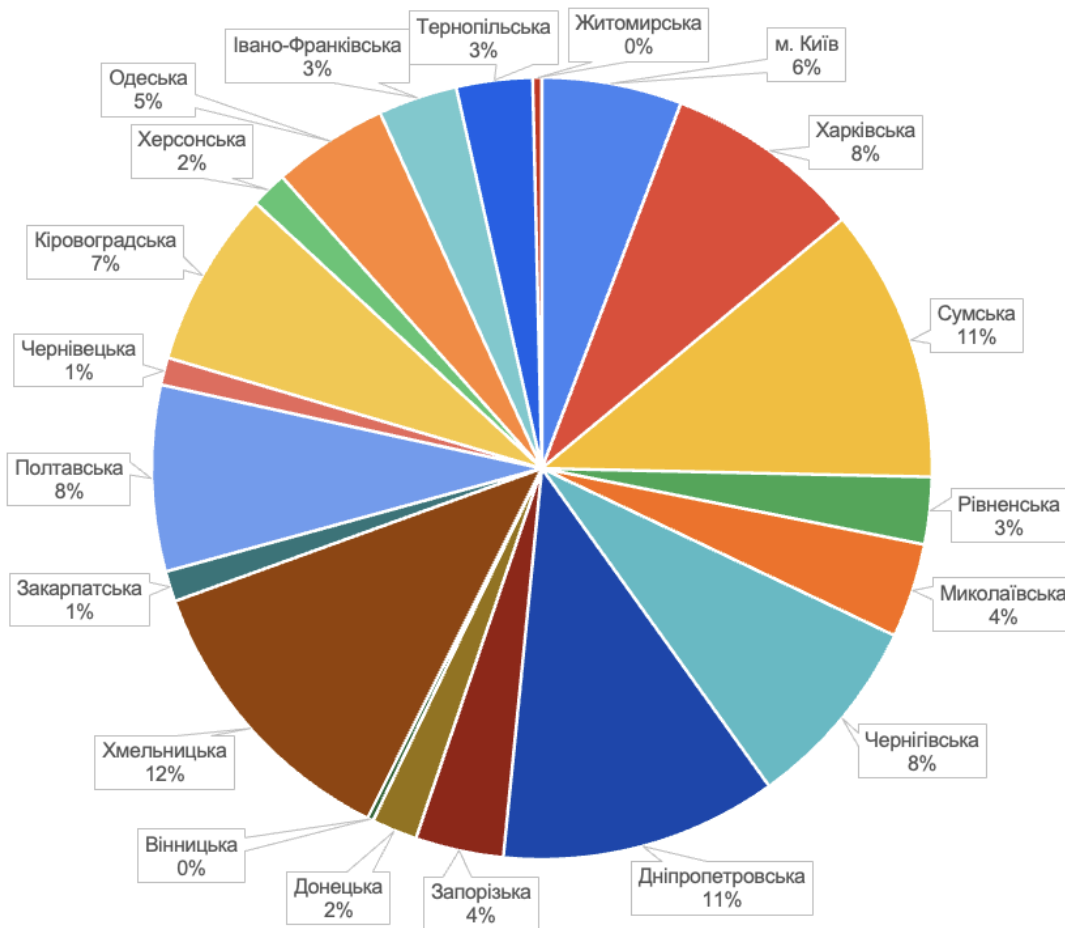
У контексті фізичного стану активів ситуація також викликає занепокоєння:

- 315 об'єктів (35%) перебувають у задовільному стані;

- 232 об'єкти (25,8%) потребують ремонту, з яких 143 об'єкти – капітального ремонту;
- значна частина зазнала пошкоджень унаслідок збройної агресії РФ, що ще більше обмежує можливість ефективного використання або залучення такого майна до обігу.

Таким чином, державний сектор освіти накопичує масив активів, які не лише не використовуються за призначенням, а й потребують постійних бюджетних витрат на утримання, охорону та ремонт. Ця ситуація демонструє об'єктивну необхідність перегляду підходів до управління нерухомим майном у сфері освіти, зокрема через впровадження гнучкіших моделей господарювання та автономізації закладів.

Рисунок 3. Розподіл об'єктів освітньої інфраструктури держвласності за областями



6. Аналіз стану та використання майна закладів освіти комунальної власності

З метою зібрати дані для аналізу стану використання майна освіти та оцінки доцільності потенційного внесення змін до законодавства щодо приватизації освітнього майна, що не використовується, було надіслано запит до 25 органів місцевого самоврядування із запитами надати інформацію про майно закладів освіти комунальної власності станом на 2025 рік та інформацію про кількість здобувачів освіти за період з 2020 року до 2025 року.

На запит було надано відповіді від **21 громади**, зокрема: Київська, Дніпровська, Житомирська, Білоцерківська, Чернігівська, Чернівецька, Черкаська, Тернопільська, Полтавська, Одеська, Миколаївська, Львівська, Луцька, Кропивницька, Краматорська, Івано-Франківська, Вінницька, Харківська, Запорізька, Рівненська, дані яких були використані у аналізі.

Кривий Ріг у відповідь на звернення відмовився надавати дані.

Не отримано відповідей від Хмельницької, Сумської та Кам'янської міських рад.

Запит охоплював наступні питання:

- 1) загальна кількість нерухомого майна закладів освіти (дошкільна, середня, позашкільна, професійно-технічна, вища);
- 2) кількість та загальна площа нерухомого майна, яке не використовується для надання освітніх послуг;
- 3) кількість та загальна площа нерухомого майна, яке використовується за цільовим призначенням;
- 4) кількість та площа об'єктів незавершеного будівництва;
- 5) кількість та площа об'єктів, надані в оренду;
- 6) кількість об'єктів та площі закладів освіти, які використовуються для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб, місць компактного проживання та інших потреб;
- 7) кількість здобувачів освіти за 2020-2025 роки.

6.1. Аналіз майна освіти комунальних закладів за загальною кількістю нерухомого майна

Таблиця 1. Загальна кількість нерухомого майна закладів освіти

№	Територіальна громада	загальна кількість нерухомого майна	кількість нерухомого майна, яке не використо	кількість нерухомого майна, яке використо	кількість об'єктів незавершеного	кількість об'єктів, наданих в оренду	кількість об'єктів закладів освіти, які використо
---	-----------------------	-------------------------------------	--	---	----------------------------------	--------------------------------------	---

		закладів освіти	вується для надання освітніх послуг	вується за цільовим призначенням	будівництва		вуються для тимчасового розміщення ВПО
1	Білоцерківська	193	106	87	1	41	0
2	Дніпровська	2122	525	1790	5	141	0
3	Житомирська	199	111	88	0	145	0
4	Київська	1363	10	1353	11	639	0
5	Краматорська	75	46	29	2	0	0
6	Кропивницька	96	2	82	1	0	2
7	Львівська	426	359	52	10	21	0
8	Миколаївська	161	6	155	0	63	0
9	Одеська	292	-	292	-	39	-
10	Полтавська	137	13	120	-	-	5
11	Тернопільська	94	0	94	1	55	7
12	Черкаська	102	6	96	0	18	3
13	Чернівецька	463	119	342	0	80	7
14	Вінницька	990	0	990	0	9	7
15	Запорізька	2689	5	2689	0	89	0
16	Івано-Франківська	273	-	-	1	-	-
17	Харківська	417	0	417	0	49	0
18	Чернігівська	82	8	74	0	68	0
19	Рівненська	131	40	131	1	53	0
20	Кременчуцька	620	0	620	0	0	0
21	Луцька	211	8	203	0	8	0
	ВСЬОГО	11136	1364	9704	33	1518	31

Як показав аналіз наданих відповідей **21** громад загальна кількість нерухомого майна закладів освіти - **11136 об'єктів**.

З цих об'єктів **не** використовується для надання освітніх послуг - **1364**, тобто **12,25%**:

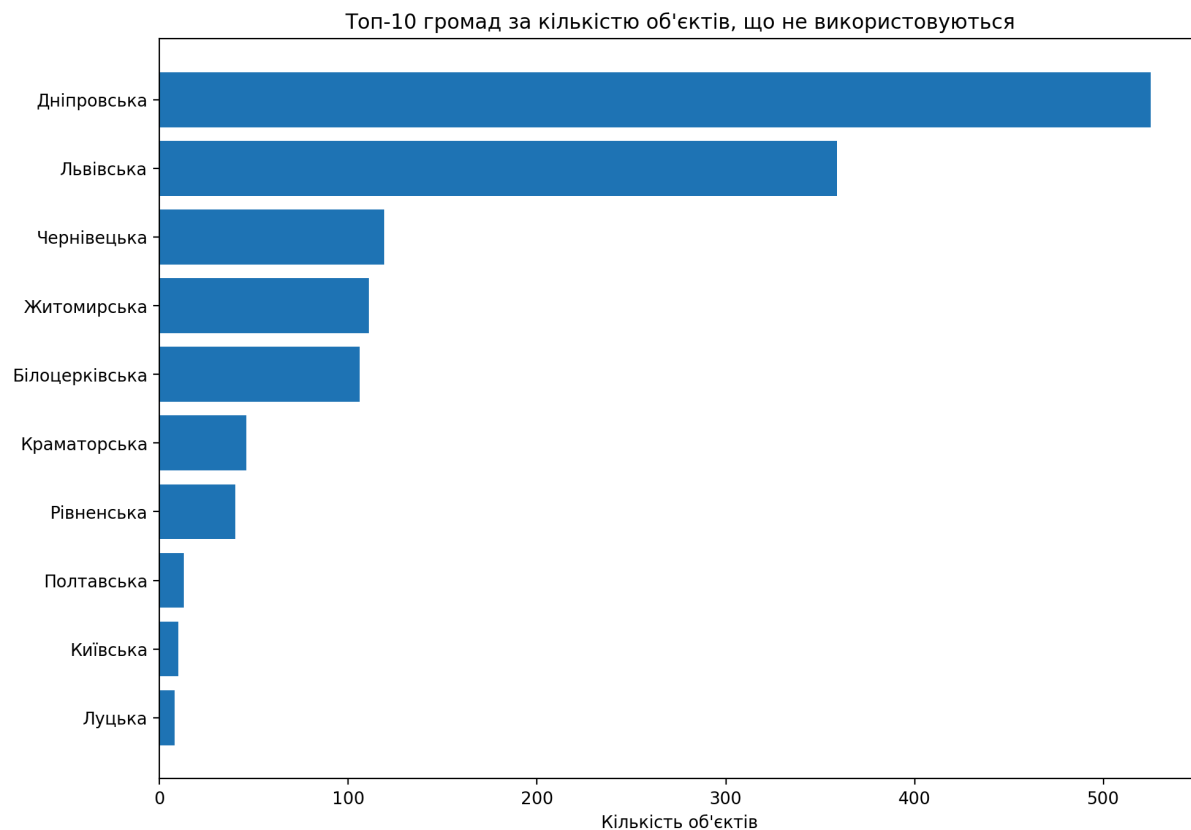
- Білоцерківська територіальна громада повідомила про 106 об'єктів, що не використовуються, Чернівецька - 119 об'єктів, Дніпропетровська - 525 об'єктів. Типи будівель не конкретизуються, але їх кількість є однією з найбільших серед опитаних громад.
- Кількість нерухомого майна, яке використовується за цільовим призначенням **9704**.
- Кількість об'єктів незавершеного будівництва - **33**:
- Об'єкти незавершеного будівництва зафіксовано у 9 громадах: Київська (11 об'єктів), Львівська (10 об'єктів), Дніпровська (5 об'єктів), Івано-Франківська, Кропивницька, Тернопільська, Рівненська, Білоцерківська, Краматорська - у середньому по 1-2 недобудови.
- Кількість об'єктів, наданих в оренду - **1518**:

У Київській громаді здається в оренду найбільша кількість об'єктів освітнього майна - **639**, в інших громадах: Дніпровська - 141, Житомирська - 145, Запорізька - 89, Чернівецька - 80, Чернігівська - 68.

Кі-сть об'єктів закладів освіти, які використовуються для тимчасового розміщення **ВПО** - **31**:

Використання майна для розміщення ВПО зафіксовано у 6 громадах, зокрема в Тернопільській (7), Вінницькій (7), Чернівецькій (7), Полтавській (5), Черкаській (3), Кропивницькій (2).

Рисунок 4. Топ-10 громад за кількістю об'єктів, що не використовуються



6.2. Аналіз майна освіти комунальних закладів за загальною площею нерухомого майна

Таблиця 2. Загальна площа (м²) нерухомого майна закладів освіти*

№	Територіальна громада	загальна площа нерухомого майна закладів освіти	загальна площа нерухомого майна, яке не використовується для надання освітніх послуг	загальна площа нерухомого майна, яке використовується за цільовим призначенням	площа об'єктів незавершеного будівництва	площа об'єктів, надані в оренду	площі закладів освіти, які використовуються для тимчасового розміщення ВПО
1	Білоцерківська	184744,5	2419,5	182325	12,1	3837,37	0
2	Дніпровська	1359758,12	90040,21	1306336,81	79,3	51876,07	0
3	Житомирська	-	8745,1	393561,8	0	28152,99	0
4	Київська	4375178,75	18268,6	4356885,95	22322,56	2312352,59	0
5	Кропивницька	307078,43	3124,46	299737,37	512,3	0	3704,3
6	Львівська	-	11555,05	2035773,79	16184,1	13417,2	0

7	Миколаївська	469558	3426,4	464740	0	13030,34	0
8	Одеська	1379982,65	0	1379982,65	0	2695,21	0
9	Полтавська	349355,6	7449,2	336449,4	0	0	6105,17
10	Тернопільська	295864,25	0	295864,25	8305,77	5115,4	34406,3
11	Черкаська	373631,54	14380,2	359251,34	0	22161,04	5215,1
12	Чернівецька	4219426,38	37833,3	4177391,89	0	8709,88	4201,2
13	Вінницька	1594387	0	1594387	0	9037,8	14112,86
14	Запорізька	-	1258,8	1653917,07	0	27836,82	0
15	Івано-Франківська	365533,31	-	-	-	-	-
16	Харківська	1676400	0	1676400	0	19377	0
17	Чернігівська	294322,32	13505,24	280817,08	0	25308,66	0
18	Рівненська	318572,96	4074,2	318572,96	6996,5	5158,57	0
19	Кременчуцька	316979,5	-	316979,5	-	-	-
20	Луцька	329061,14	2969,5	326092,14	0	2969,5	0
	ВСЬОГО	18209834.4	219049.76	21755466	54412.63	2551036.44	67744.93

*Краматорська громада вказала дані в гектарах, так як в при евакуації деякі документи про стан майна були втрачені. В загальних підрахунках площі майна освіти, надані громадами, гектари враховані не були.

Аналіз 20 громад показав, що задекларована у відповідях загальна площа нерухомого майна закладів освіти становить 18,21 млн м². Разом з тим цей показник є неповним, оскільки окремі громади не надали значення саме у графі загальної площі, але подали інформацію про складові такого майна. З урахуванням цих частково заповнених відповідей скоригована оціночна площа нерухомого майна закладів освіти у вибірці може становити близько 21,76 млн м².

У 14 з 21 громад частина майна не використовується за призначенням, це 219 тис. м². Наприклад, у Дніпровській - 90 тис. м², Чернівецькій - понад 37 тис. м², у Київській - 18 тис. м² (рис.5).

Загальна площа орендованих приміщень - понад 2,5 млн м². Оренда освітнього майна реалізується у 16 з 20 опитуваної громади. У Київській фіксується значна кількість об'єктів, які знаходяться в оренді, зокрема понад 2,3 млн м². Одеська територіальна громада повідомила про 39 об'єкти передані в оренду.

Об'єкти незавершеного будівництва у 9 громадах - загалом 54,4 тис м2. (рис. 6)

Використання майна для розміщення ВПО у 6 громадах - загалом 67,7 тис м2. (рис.

7)

Рисунок 5. Топ-10 громад за площею майна, що не використовується

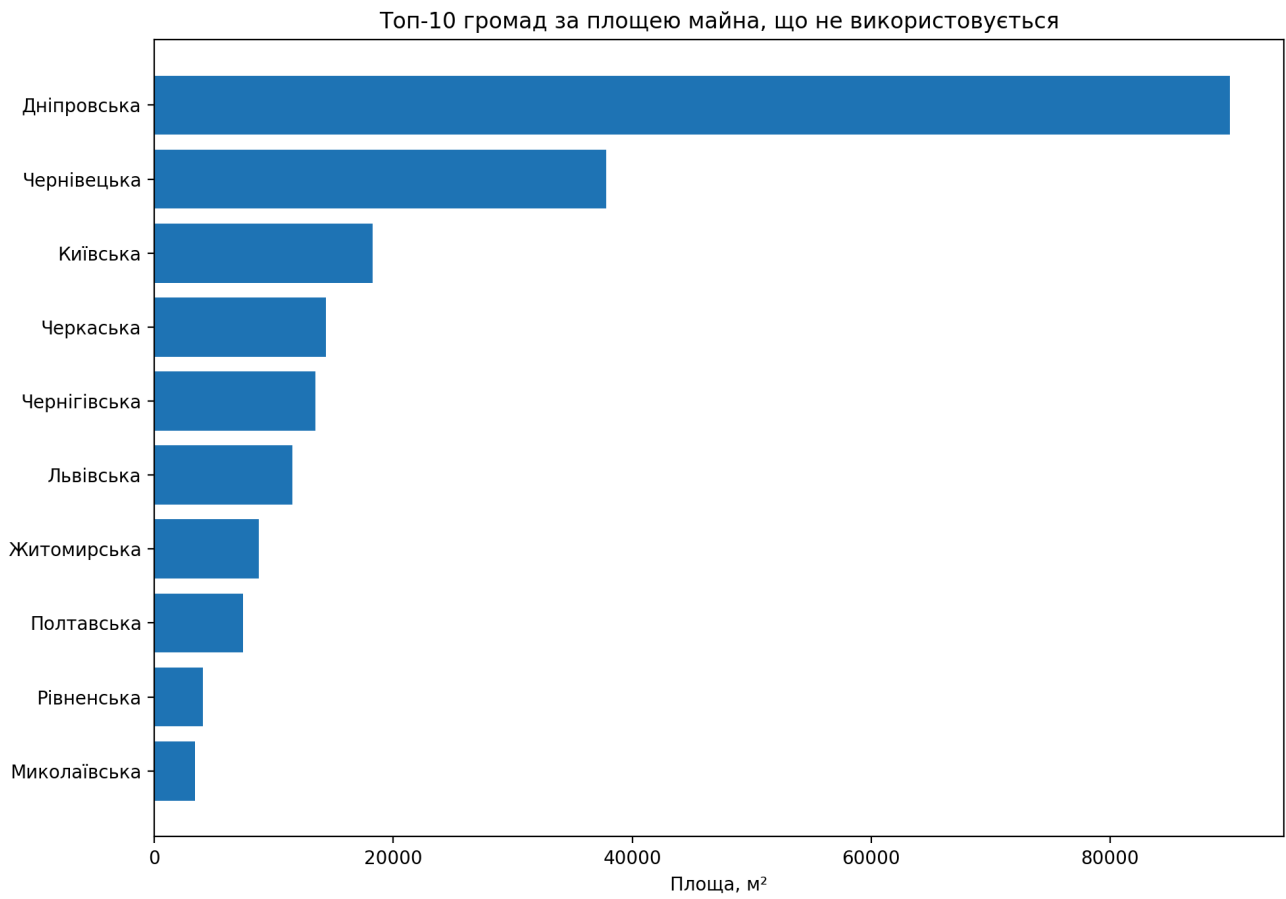


Рисунок 6. Площа об'єктів незавершеного будівництва

Площа об'єктів незавершеного будівництва

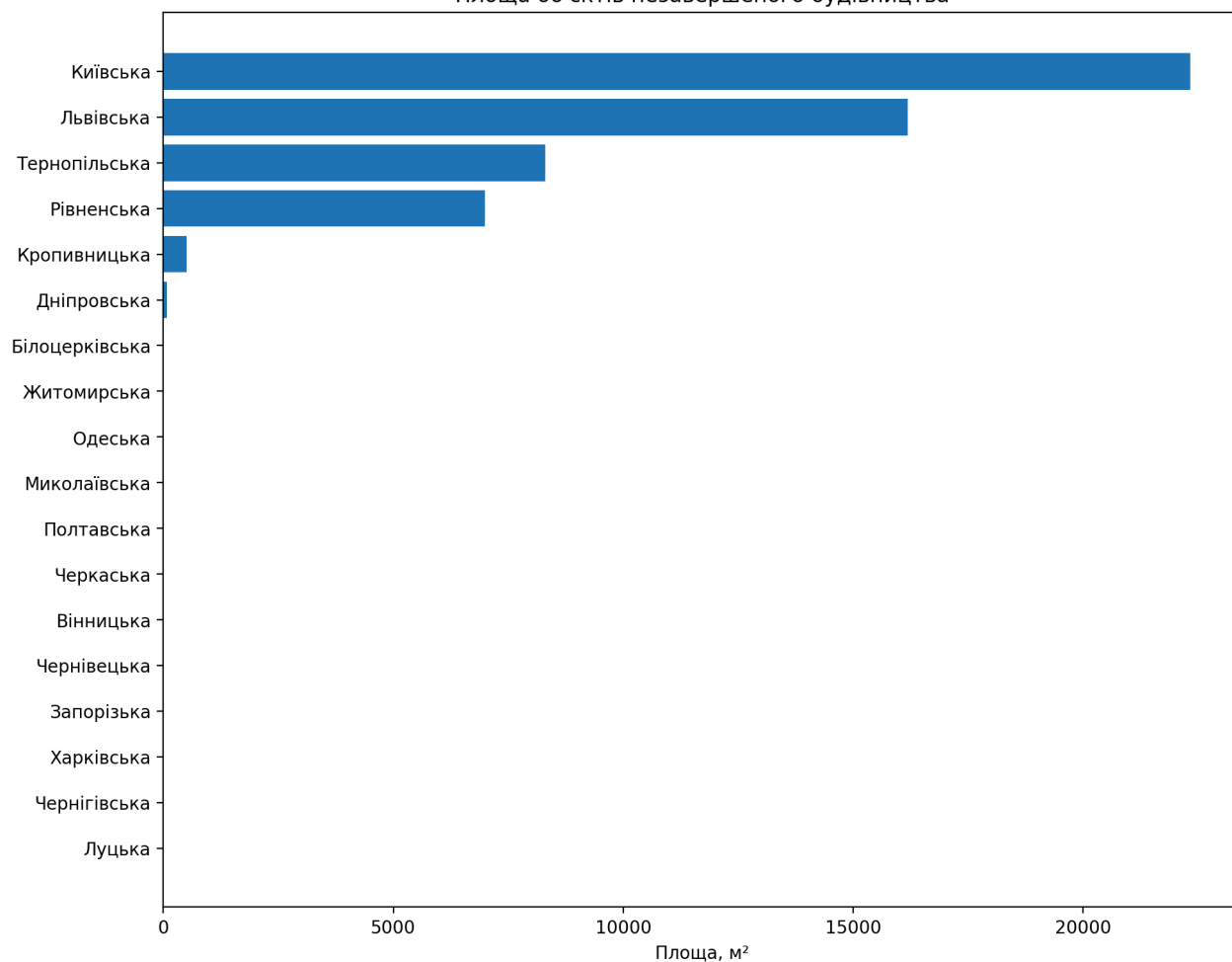
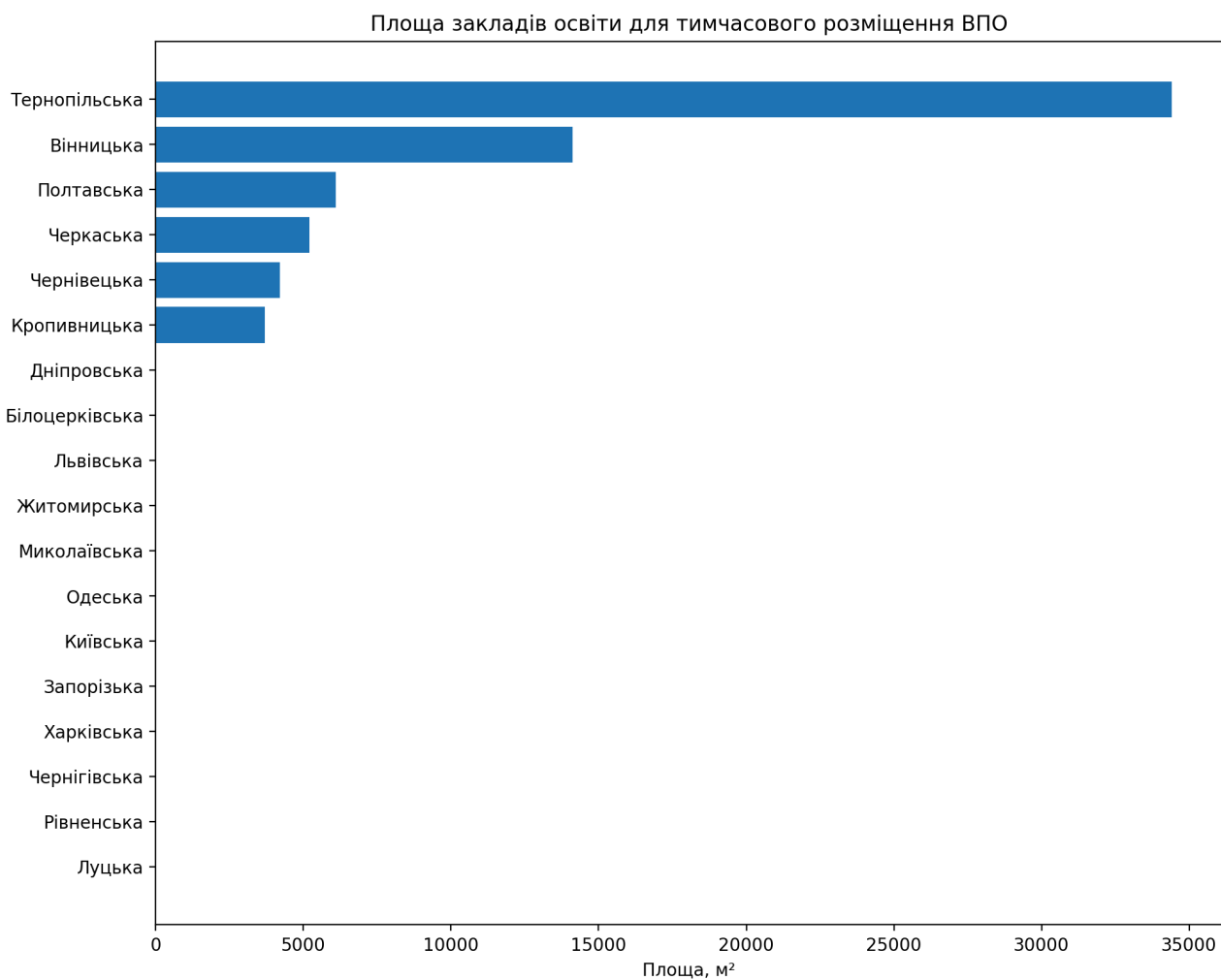


Рисунок 7. Площа закладів освіти для тимчасового розміщення ВПО



7. Динаміка чисельності здобувачів освіти

Для оцінки впливу демографічних та воєнних чинників на потребу в об'єктах освітньої інфраструктури було проаналізовано дані 21 територіальної громади з населенням понад 100 тис. осіб щодо чисельності здобувачів освіти у період 2020-2025 н.р.

Результати аналізу демонструють стійку тенденцію до скорочення кількості учнів і студентів. За п'ять років їх чисельність зменшилася на **153 052 особи – з 1 819 978 у 2020/2021 н.р. до 1 666 926 у 2024/2025 н.р.** (див. таблиця 3; рис. 8).

У більшості громад зафіксовано зниження кількості здобувачів освіти в межах **10-30%**, що свідчить про системний характер скорочення. Це обумовлено:

- тривалою демографічною кризою (зниження народжуваності, старіння населення),
- наслідками повномасштабної війни (евакуація дітей за кордон, переміщення родин, руйнування інфраструктури),
- відсутністю стабільного фінансування освітньої сфери, що обмежує можливості розвитку шкільної мережі.

Найбільш показові приклади:

- Краматорська міська територіальна громада втратила половину здобувачів освіти – з 29 тис. до 14 тис. осіб;
- У Київській міській територіальній громаді кількість дітей у дошкільних закладах зменшилася на 33% – з 100 тис. до 67 тис. осіб;
- У Білоцерківській, Львівській, Миколаївській міських територіальних громадах зафіксовано спад на 10-25%.

Така тенденція свідчить про перевантаження існуючої мережі освітньої інфраструктури, невідповідність фактичної потреби у площах та ресурсах реальному освітньому навантаженню, а також необхідність перегляду підходів до управління майном закладів освіти – зокрема щодо доцільності утримання, оптимізації, або передачі об'єктів, які не використовуються за призначенням.

Таблиця 3. Загальна кількість здобувачів освіти в період 2020 - 2025 н.р.

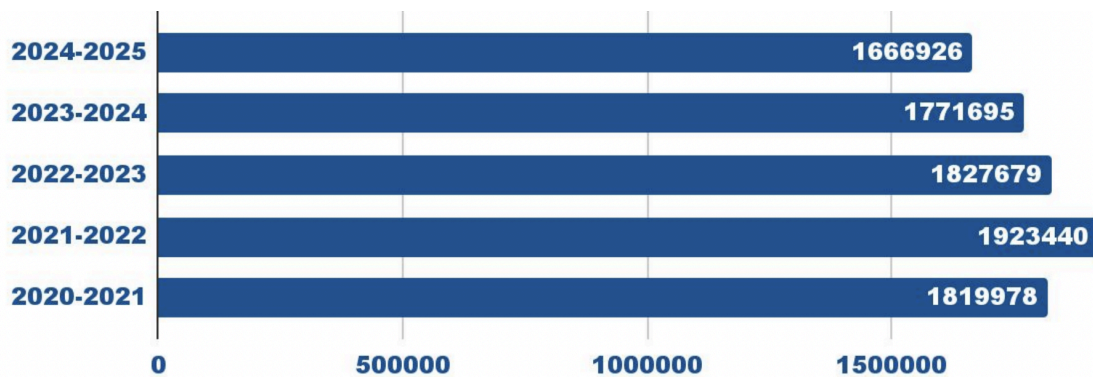
№	Територіальна громада	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
1	Білоцерківська	35275	34890	33467	33138	32123
2	Дніпровська*	134407	133383	130124	119886	116233
3	Житомирська	49244	47779	46635	45530	43522

4	Київська**	406948	494503	472518	454603	438078
5	Краматорська	29531	28721	26206	18062	14553
6	Кропивницька*	41692	41189	40574	39698	38446
7	Луцька	44117	47164	45110	44678	43321
8	Львівська	124877	128611	127264	125618	123957
9	Миколаївська*	78951	76899	59190	55978	54530
10	Одеська	154423	158113	145045	157712	124055
11	Полтавська	47829	48332	46825	45182	43185
12	Тернопільська*	48170	48663	47616	46642	45857
13	Черкаська*	47044	46511	46013	45134	43469
14	Чернівецька*	46002	46677	46434	45261	43911
15	Вінницька*	73330	71064	76209	74997	73765
16	Запорізька	96004	102747	90819	82675	74676
17	Івано-Франківська*	59761	62121	63999	64495	63393
18	Харківська	177131	177856	164023	155316	143067
19	Чернігівська*	43524	42989	37551	36709	35506
20	Рівненська*	50328	53260	52190	51379	50269
21	Кременчуцька	31390	31968	29867	29002	21010
	ВСЬОГО	1819978	1923440	1827679	1771695	1666926

* Громади, які вказали кількість здобувачів освіти в закладах дошкільної, середньої, позашкільної, професійно-технічної освіти.

** Громади, які вказали кількість здобувачів освіти в закладах дошкільної, середньої, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти.

Рисунок 8. Здобувачі освіти: динаміка 2020-2025



8. Аналіз кореляції між демографічним спадом та часткою майна, яке не використовується за призначенням

Припустимо, що скорочення кількості здобувачів освіти є першочерговим чинником накопичення майна, яке не використовується. Для перевірки цього припущення розрахуємо коефіцієнт кореляції Пірсона між двома показниками: відсотковою зміною чисельності здобувачів освіти у 2020-2024 роках та часткою об'єктів нерухомого майна, що не використовуються для надання освітніх послуг. Аналіз проведено по 19 громадах вибірки, для яких наявні обидва показники (Одеська та Івано-Франківська громади виключені через відсутність даних щодо частки невикористаного майна).

Коефіцієнт кореляції Пірсона становить $r = -0,084$, що означає практично повну відсутність лінійного зв'язку між змінними. Навіть після виключення Львівської громади як статистичного викиду (84,3% невикористаного майна при спаді лише -0,7%) коефіцієнт становить $r = -0,264$, що все одно свідчить про слабкий зв'язок.

Найбільш показовими є два типи відхилень від очікуваної закономірності. З одного боку, громади з найбільшим демографічним спадом – Запорізька (-22,2%), Харківська (-19,2%), Миколаївська (-30,9%) – демонструють близьку до нульової частку невикористаного майна (0,2%, 0,0% і 3,7% відповідно). З іншого боку, громади з незначним спадом – Львівська (-0,7%), Житомирська (-11,6%), Білоцерківська (-8,9%) – мають одні з найвищих часток об'єктів: 84,3%, 55,8% і 54,9%.

Отримані результати спростовують припущення про те, що демографічний спад є основним або достатнім чинником накопичення освітнього майна, яке не використовується. Громади, які зазнали найбільших втрат здобувачів освіти, здебільшого адаптувалися через передачу майна в оренду, використання для розміщення ВПО або інші механізми. Натомість громади з помірним демографічним тиском подекуди накопичують значно більші обсяги об'єктів, які не використовуються за призначенням. Це свідчить про те, що **першочерговим чинником є не демографічні зміни, а правова та управлінська модель**: наявність

або відсутність інструментів для гнучкого розпорядження майном. Саме правові обмеження, а не об'єктивна зміна попиту на освітні послуги, є першопричиною неефективного використання освітньої інфраструктури.

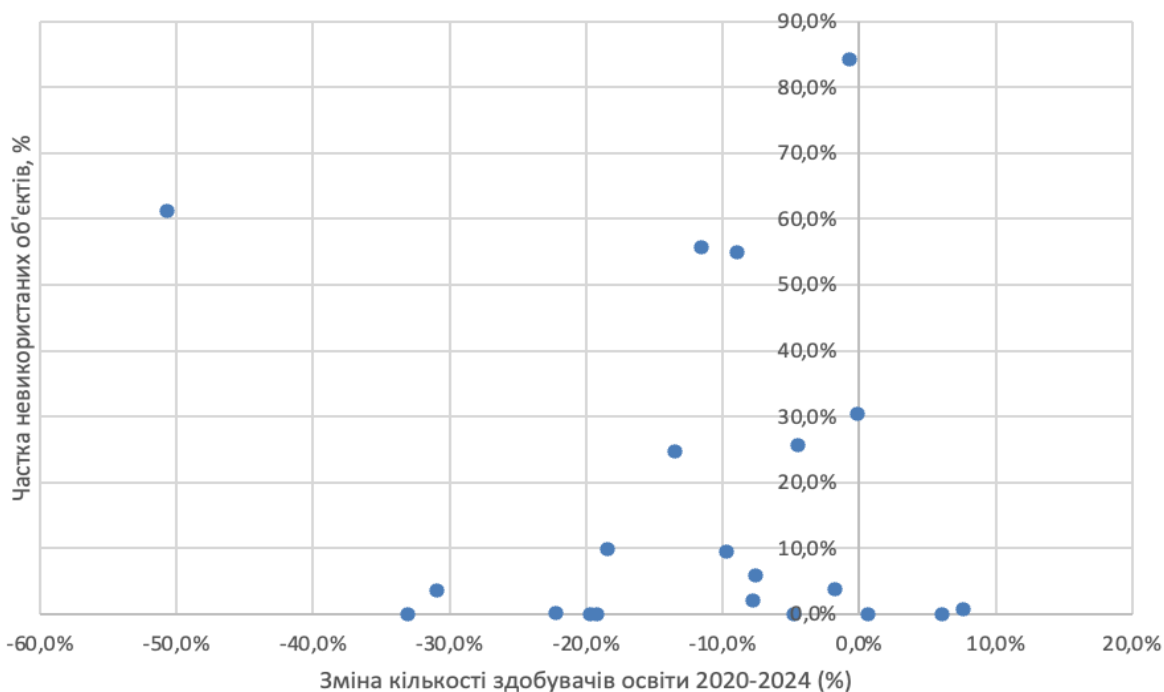
Таблиця 4. Кореляція між спадом здобувачів освіти та часткою невикористаного майна

№	Громада	Спад здобувачів 2020-2024	Частка невикористаних об'єктів
1	Краматорська	-50,7%	61,3%
2	Кременчуцька	-33,1%	0,0%
3	Миколаївська	-30,9%	3,7%
4	Запорізька	-22,2%	0,2%
5	Харківська	-19,2%	0,0%
6	Чернігівська	-18,4%	9,8%
7	Дніпровська	-13,5%	24,7%
8	Одеська	-19,7%	-
9	Житомирська	-11,6%	55,8%
10	Полтавська	-9,7%	9,5%
11	Білоцерківська	-8,9%	54,9%
12	Кропивницька	-7,8%	2,1%
13	Черкаська	-7,6%	5,9%
14	Тернопільська	-4,8%	0,0%
15	Чернівецька	-4,5%	25,7%
16	Луцька	-1,8%	3,8%
17	Рівненська	-0,1%	30,5%
18	Вінницька	0,6%	0,0%
19	Івано-Франківська	6,1%	-
20	Київська	7,6%	0,7%
21	Львівська	-0,7%	84,3%
Коефіцієнт кореляції Пірсона (r)		-0,084	

* Громади без даних щодо частки невикористаного майна виключені з розрахунку кореляції (Одеська, Івано-Франківська)

Коефіцієнт кореляції Пірсона (r) (за виключенням Львова)	-0,264
---	---------------

Рисунок 9. Зміна кількості здобувачів освіти 2020-2024 (%)



9. Площа нерухомого майна закладів освіти на 1 здобувача освіти

Таблиця 5. Площа нерухомого майна на одного здобувача освіти та динаміка навантаження 2020-2024

№	Громада	Загальна площа (м ²)	Здобувачі 2020	Здобувач і 2024	м ² /з доб. 2020	м ² /здо б. 2024	Зростання надлишко
1	Кременчуцька	316 979,5	31 390	21 010	10,1	15,1	+49,4%
2	Миколаївська	469 558,0	78 951	54 530	5,9	8,6	+44,8%
3	Одеська	1 379 982,7	154 423	124 055	8,9	11,1	+24,5%
4	Харківська	1 676 400,0	177 131	143 067	9,5	11,7	+23,8%
5	Чернігівська	294 322,3	43 524	35 506	6,8	8,3	+22,6%
6	Дніпровська	1 359 758,1	134 407	116 233	10,1	11,7	+15,6%
7	Полтавська	349 355,6	47 829	43 185	7,3	8,1	+10,8%
8	Білоцерківська	184 744,5	35 275	32 123	5,2	5,8	+9,8%
9	Кропивницька	307 078,4	41 692	38 446	7,4	8,0	+8,4%
10	Черкаська	373 631,5	47 044	43 469	7,9	8,6	+8,2%
11	Тернопільська	295 864,3	48 170	45 857	6,1	6,5	+5,0%
12	Чернівецька	4 219 426,4	46 002	43 911	91,7	96,1	+4,8%
13	Луцька	329 061,1	44 117	43 321	7,5	7,6	+1,8%
14	Рівненська	318 573,0	50 328	50 269	6,3	6,3	+0,1%

15	Вінницька	1 594 387,0	73 330	73 765	21,7	21,6	-0,6%
16	Івано-Франківська	365 533,3	59 761	63 393	6,1	5,8	-5,7%
17	Київська	4 375 178,8	406 948	438 078	10,8	10,0	-7,1%
Середнє по 17 громадах			1 520 322	1 410 218	13,5	14,8	+12,7%

Громади без загальної площі - виключені з розрахунку

1	Житомирська	-
2	Запорізька	-
3	Львівська	-
4	Краматорська	-

Площа нерухомого майна на одного здобувача освіти – це показник відповідності інфраструктури реальному попиту. Якщо кількість учнів і студентів скорочується, а будівлі залишаються, на кожну людину припадає більше квадратних метрів. Отже, інфраструктура «порожніє» відносно кількості тих, хто нею користується.

У 14 з 17 досліджених громад показник площі на одного здобувача зріс у період 2020-2024 років, що свідчить про системне зростання надлишку освітньої інфраструктури.

Три громади потрапили до **критичної зони** (зростання понад +30%):

- **Кременчуцька** (+49,4%) – найбільший показник по вибірці. Площа на здобувача зросла з 10,1 до 15,1 м², що пояснюється різким скороченням кількості учнів – з 31,4 тис. до 21,0 тис. осіб, тобто на третину.
- **Миколаївська** (+44,8%) – скорочення з 78,9 до 54,5 тис. здобувачів, площа на особу зросла з 5,9 до 8,6 м².
- **Одеська** (+24,5%) та **Харківська** (+23,8%) – суттєве зростання надлишку внаслідок значних демографічних і воєнних втрат.

До **помірної та незначної зон** (+5-15%) потрапили Дніпровська, Полтавська, Білоцерківська, Кропивницька та Черкаська громади.

Лише **три громади** демонструють зворотну тенденцію – зменшення площі на здобувача, що означає зростання кількості учнів:

- **Київська** (-7,1%) та **Івано-Франківська** (-5,7%) – приймали внутрішньо переміщених осіб, що збільшило кількість здобувачів освіти.
- **Вінницька** (-0,6%) – практично стабільний показник.

Отже, зростання площі на одного здобувача підтверджує та кількісно вимірює тезу про недовантаженість освітньої інфраструктури. У громадах із найбільшим зростанням – Кременчуцькій, Миколаївській, Одеській, Харківській – значна частина наявних площ не має реального освітнього навантаження, однак продовжує вимагати витрат на утримання. За відсутності правових механізмів для

гнучкого перепрофілювання або відчуження таких приміщень ця диспропорція лише поглиблюватиметься разом із подальшим демографічним спадом.

10. Екстраполяція

Екстраполяція може бути здійснена за кількома методичними підходами: пропорційно до чисельності населення, пропорційно до кількості громад, за типами громад, а також на основі частки невикористовуваної площі у загальному фонді нерухомого майна закладів освіти. З огляду на структуру вибірки, яка охоплює переважно великі міські громади, найбільш коректною видається екстраполяція за населенням, тоді як екстраполяція за кількістю громад може завищувати результат. Додатково для перевірки масштабів проблеми може використовуватися розрахунок частки невикористовуваного майна у загальній площі освітньої нерухомості, що у дослідженій вибірці становить близько 1%.

За наданими відповідями 21 громади загальна кількість об'єктів нерухомого майна закладів освіти становить 11 136 одиниць, з яких 1 364 об'єкти, або 12,25%, не використовуються для надання освітніх послуг. Якщо поширити це співвідношення на 409 міських територіальних громад України, можна орієнтовно припустити, що загальна кількість об'єктів нерухомого майна закладів освіти у міських громадах може становити близько 217 тис. одиниць, з яких приблизно 26,6 тис. об'єктів можуть не використовуватися для надання освітніх послуг. Така оцінка є оціночною і ґрунтується на припущенні про подібність структури активів у досліджених та інших міських громадах.

За показником площі, аналіз 20 громад показав, що сукупна загальна площа нерухомого майна закладів освіти у досліджуваній вибірці становить орієнтовно 21,76 млн м². Такий показник є уточненим, оскільки окремі громади не надали дані у колонці загальної площі нерухомого майна, однак зазначили площу майна, що використовується за цільовим призначенням. У зв'язку з цим показник 18,21 млн м² слід розглядати як неповний, тоді як показник 21,76 млн м² – як більш повну оціночну базу для подальшого аналізу та екстраполяції.

Окремо слід врахувати, що із 18 громад, які надали релевантну інформацію щодо наявності майна, що не використовується за призначенням, у 14 громадах підтверджено наявність такого майна, тоді як 4 громади повідомили про його відсутність. Таким чином, серед громад, які надали відповідну інформацію, частка громад із наявністю майна, що не використовується для надання освітніх послуг, становить 77,8%. Сукупна площа такого майна у досліджуваній вибірці становить 219,0 тис. м².

Залежно від методики екстраполяції, орієнтовний загальнонаціональний масштаб площ майна закладів освіти, що не використовується для надання освітніх послуг, може істотно відрізнятись. У цьому аналізі було використано метод екстраполяції за чисельністю населення, метод екстраполяції за типами територіальних громад із урахуванням чисельності їх населення, а також підхід, заснований на визначенні частки невикористовуваної площі у загальному фонді нерухомого майна закладів освіти з подальшим поширенням цього співвідношення на загальнонаціональний рівень. Усі три підходи дали співставний результат – близько 1,5 млн м².

1. Метод екстраполяції за чисельністю населення.

У межах дослідженої вибірки площа нерухомого майна закладів освіти, що не використовується для надання освітніх послуг, становила 219 049,76 м². Для розрахунку цей показник було співвіднесено з чисельністю населення громад вибірки без урахування міста Києва, яка становить 5 311 092 особи. Таким чином, на одного мешканця у вибірці припадає близько 0,0412 м² невикористовуваного майна. Після цього отримане співвідношення було поширено на загальну чисельність населення всіх територіальних громад України – 36 708 208 осіб. У результаті отримано орієнтовний показник 1 513 987 м², або близько 1,5 млн м².

2. Метод екстраполяції за типами територіальних громад.

У межах цього підходу той самий показник невикористовуваної площі на одного мешканця вибірки – близько 0,0412 м² – було окремо застосовано до населення кожного типу громад. Для 411 міських громад із сумарним населенням 25 277 655 осіб орієнтовний показник становить 1 042 547 м². Для 612 сільських громад із населенням 4 913 665 осіб – 202 658 м². Для 451 селищної громади із населенням 6 516 888 осіб – 268 781 м². Після підсумовування цих трьох величин отримано той самий загальний результат – 1 513 987 м², або близько 1,5 млн м². Цей підхід дозволяє не лише оцінити загальнонаціональний масштаб проблеми, а й показати її орієнтовний розподіл між різними типами громад.

3. Метод на основі частки невикористовуваної площі у загальному фонді майна.

У дослідженій вибірці сукупна площа нерухомого майна закладів освіти була уточнено оцінена на рівні 21 755 466 м². Із цього обсягу 219 049,76 м² не використовуються для надання освітніх послуг. Отже, частка невикористовуваної площі у загальному фонді освітнього майна становить близько 1,01%. Далі загальний фонд нерухомого майна закладів освіти було екстрапольовано на всю територію України за population-based підходом: $21\,755\,466\text{ м}^2 / 5\,311\,092\text{ особи} \times 36\,708\,208\text{ осіб} = 150\,365\,343\text{ м}^2$. Після цього до отриманого загальнонаціонального фонду було застосовано частку 1,01%, що дало результат 1 513 987 м², або близько 1,5 млн м².

Таким чином, незалежно від того, чи використовується пряме співвіднесення невикористовуваної площі з чисельністю населення, розрахунок за типами громад або модель через частку невикористовуваного майна у загальному фонді освітньої нерухомості, результат залишається співставним і свідчить про наявність в Україні близько 1,5 млн м² майна закладів освіти, що не використовується для надання освітніх послуг.

Крім того, у досліджуваній вибірці площа об'єктів, наданих в оренду, становить 2,55 млн м², площа об'єктів незавершеного будівництва – 54,4 тис. м², а площа закладів освіти, які використовуються для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб, – 67,7 тис. м². Це дає підстави припускати, що на рівні міських громад України масштаби залучення освітнього майна до орендного, тимчасового соціального та іншого нефункціонального для освітнього процесу використання є суттєвими та потребують окремого нормативного врегулювання.

Таким чином, навіть обережна екстраполяція свідчить про наявність в Україні значного обсягу освітньої нерухомості, яка не використовується для надання освітніх послуг або використовується неефективно. Це підтверджує необхідність переходу від моделі формального утримання майна до моделі активного управління ним, заснованої на принципах ефективності, автономії, публічної підзвітності та економічної доцільності.

Висновки аналітики

Аналіз стану використання майна закладів освіти державної та комунальної форми власності, а також демографічної динаміки у 2020-2025 роках, дозволяє зробити такі ключові висновки.

1. У сфері освіти накопичено значний обсяг нерухомого майна, яке не використовується або використовується неефективно.

У державному секторі освіти у сфері управління МОН перебуває 49 712 об'єктів нерухомого майна. Із них 899 об'єктів визначені як тимчасово не використовувані, а сумарна площа такого майна становить понад 3,4 млн м². Значна частина цих об'єктів є великою за площею, не використовується за цільовим призначенням або взагалі не використовується, а також потребує ремонту чи була пошкоджена внаслідок збройної агресії. Це свідчить про системне накопичення активів, які не залучені до освітнього процесу, але продовжують вимагати витрат на утримання, охорону та відновлення.

У комунальному секторі, за відповідями 21 територіальної громади, загальна кількість об'єктів нерухомого майна закладів освіти становить 11 136 одиниць, з яких 1 364 об'єкти, або 12,25%, не використовуються для надання освітніх послуг. За даними 20 громад, сукупна задекларована площа нерухомого майна становить щонайменше 18,21 млн м², а з урахуванням неповно заповнених відповідей скоригована оціночна площа може становити близько 21,76 млн м². Сукупна площа майна, що не використовується для надання освітніх послуг, становить 219 тис. м². Навіть за обережного підходу ці показники вказують на наявність істотного резерву площ, які вибули з активного освітнього використання або використовуються не відповідно до функціонального призначення.

2. Освітнє майно вже давно виконує не лише освітню, а й інші функції, але чинне регулювання не забезпечує цілісної моделі такого використання.

Аналіз відповідей громад показує, що частина об'єктів майна закладів освіти фактично використовується в альтернативний спосіб. У вибірці зафіксовано 1 518 об'єктів, переданих в оренду, із загальною площею понад 2,55 млн м². Крім того, у 6 громадах об'єкти закладів освіти використовуються для тимчасового розміщення ВПО, а сукупна площа такого використання становить 67,7 тис. м². Ще 33 об'єкти є незавершеним будівництвом, а їхня загальна площа перевищує 54,4 тис. м².

Це означає, що на практиці освітня нерухомість уже інтегрована в ширший контекст соціального, господарського та тимчасового використання. Проте такі практики існують фрагментарно і без цілісної моделі управління, яка б дозволяла поєднати захист освітньої функції майна з економічно доцільним та юридично визначеним використанням надлишкових або тимчасово вільних активів.

3. Демографічний спад і воєнні наслідки призводять до системного зменшення фактичного навантаження на освітню інфраструктуру.

За даними 21 територіальної громади з населенням понад 100 тис. осіб кількість здобувачів освіти у 2020/2021-2024/2025 навчальних роках скоротилася на 153 052 особи – з 1 819 978 до 1 666 926 осіб. У більшості громад зафіксовано зниження чисельності здобувачів освіти в межах 10-30%, а в окремих випадках спад є ще глибшим. Найбільш показовим є Краматорськ, де кількість здобувачів освіти скоротилася більш ніж наполовину. Значне скорочення також спостерігається у Миколаївській, Запорізькій, Харківській, Чернігівській та інших громадах.

Така динаміка означає, що фактична потреба в площах, будівлях і спорудах у значній частині громад зменшується. За відсутності дієвих механізмів перегляду конфігурації майнового фонду це неминуче призводить до накопичення надлишкової інфраструктури, яка формально залишається в системі освіти, але не має належного функціонального навантаження.

4. Показник площі нерухомого майна на одного здобувача освіти підтверджує зростання надлишковості інфраструктури.

У 14 із 17 громад, щодо яких були наявні одночасно дані про загальну площу майна та чисельність здобувачів освіти, у 2020-2024 роках зріс показник площі нерухомого майна на одного здобувача освіти. У середньому по вибірці цей показник збільшився з 13,5 м² до 14,8 м² на особу, тобто на 12,7%.

Найбільше зростання зафіксовано у Кременчуцькій громаді (+49,4%) та Миколаївській (+44,8%). Значне зростання також продемонстрували Одеська (+24,5%), Харківська (+23,8%) та Чернігівська (+22,6%) громади. Це свідчить про те, що обсяг наявної інфраструктури дедалі менше відповідає реальному попиту на освітні послуги. У цих умовах все більша частка площ не має достатнього освітнього навантаження, але продовжує вимагати бюджетних витрат. Лише окремі громади, зокрема Київська та Івано-Франківська, показали зворотну динаміку, що пояснюється зростанням кількості здобувачів освіти, зокрема внаслідок переміщення населення.

5. Демографічний спад не є єдиним і визначальним чинником накопичення майна, яке не використовується.

Розрахунок коефіцієнта кореляції Пірсона між відсотковою зміною чисельності здобувачів освіти та часткою майна, яке не використовується показав практично відсутній лінійний зв'язок між цими показниками. Коефіцієнт кореляції становить $r = -0,084$, а після виключення Львівської громади як статистичного викиду – $r = -0,264$, що також свідчить лише про слабкий зв'язок.

Зазначене свідчить, що демографічне скорочення саме по собі не пояснює масштаби накопичення освітнього майна, яке не використовується. Частина громад із найбільшим спадом кількості здобувачів освіти демонструє мінімальну частку невикористаних об'єктів, тоді як окремі громади з помірним спадом мають одну з найбільших часток такого майна. Отже, першочерговим чинником виступає не лише зміна попиту на освітні послуги, а передусім управлінська та правова спроможність громади адаптувати майновий фонд до нових умов через оренду, перепрофілювання, консолідацію чи інші форми гнучкого використання.

6. Ключова проблема полягає у самій правовій та управлінській моделі, яка не дозволяє належно реагувати на зміну освітнього навантаження.

Чинний режим управління майном закладів освіти орієнтований переважно на збереження майна, а не на його стратегічне і раціональне використання. Мораторій на приватизацію майна закладів освіти, обмеження на розпорядження активами, централізованість ухвалення рішень та відсутність достатньої автономії у закладів освіти й їхніх засновників фактично блокують можливість своєчасно реагувати на зміну демографічної ситуації, технічного стану об'єктів і фінансових потреб громади або держави.

Саме тому майно, яке є надлишковим, непридатним, недобудованим або таким, що втратило первинну функціональність, продовжує залишатися у системі без реального механізму оптимізації. У результаті держава і громади змушені підтримувати активи, які не створюють належної суспільної цінності у своїй поточній формі використання.

7. Масштаб проблеми має не локальний, а системний загальнонаціональний характер.

Екстраполяція даних вибірки свідчить, що в усіх територіальних громадах України орієнтовний обсяг площ майна закладів освіти, яке не використовується для надання освітніх послуг, може становити близько 1,5 млн м². Такий результат є співставним незалежно від застосованого підходу – за чисельністю населення, за типами територіальних громад чи за часткою невикористовуваної площі у загальному фонді освітньої нерухомості. Це підтверджує, що проблема неефективного використання майна закладів освіти є системною і не може розглядатися як сукупність поодиноких випадків.

Крім того, обсяг майна, яке вже залучене до оренди, тимчасового соціального використання або залишається у стані незавершеного будівництва, також свідчить про наявність значного сегмента освітньої нерухомості, для якого необхідне окреме нормативне і управлінське врегулювання.

8. Отримані результати підтверджують необхідність системної реформи управління майном закладів освіти.

Сукупність виявлених факторів свідчить про те, що проблема не зводиться до окремих процедур оренди чи управління надлишковими площами. Йдеться про необхідність перегляду самої моделі правового режиму майна закладів освіти. Така модель має забезпечити баланс між захистом публічного інтересу, збереженням освітньої функції майна та можливістю ефективного управління активами з урахуванням демографічної динаміки, реального навантаження на мережу, технічного стану об'єктів і фінансових можливостей держави та територіальних громад.

Рекомендації

Аналіз демографічних тенденцій, обсягів та стану використання майна державних і комунальних закладів освіти свідчить про нагальну потребу в реформуванні підходів до управління освітньою інфраструктурою. Накопичення непридатного або надлишкового майна, його недовантаженість, а також нормативні обмеження – все це перетворює державні та комунальні заклади на пасивних утримувачів майна замість активних його розпорядників.

Вирішення цієї проблеми можливе через впровадження інституційної моделі державних і комунальних некомерційних товариств з фінансовою автономією як правонаступників установ та організацій, які володіли майном на праві господарського відання та оперативного управління.

Також варто розглянути такий інструмент як ендаумент, який дозволяє акумулювати частину доходів від ефективного використання майна, благодійних внесків та інших надходжень у довгостроковий фонд розвитку закладу освіти.

1. Нормативно-правові передумови реформи

Нормативною передумовою пропонованої реформи є прийняття Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» від 9 січня 2025 року № 4196-ІХ. Цим Законом було започатковано трансформацію системи організаційно-правових форм у публічному секторі та внесено зміни до Цивільного кодексу України, якими передбачено функціонування державних і комунальних некомерційних товариств як окремих юридичних осіб.

Запровадження таких форм пов'язане з необхідністю модернізації правового статусу суб'єктів, які виконують завдання публічного інтересу, але водночас потребують більшої гнучкості у сфері майнового та фінансового управління. На відміну від класичної моделі бюджетної установи, яка функціонує у межах жорстко регламентованого режиму кошторисного фінансування та обмеженого розпорядження активами, модель державного або комунального некомерційного товариства передбачає ширшу господарську самостійність за збереження публічної природи діяльності.

Особливість реформи полягає також у тому, що Закон № 4196-ІХ створює правову основу не лише для створення нових юридичних осіб, а і для подальшого перетворення вже існуючих державних і комунальних некомерційних підприємств у державні та комунальні некомерційні товариства. Саме це відкриває можливість для переосмислення правового режиму майна у тих секторах, де поєднуються значний обсяг активів, висока соціальна чутливість та потреба в більш ефективному використанні ресурсів, насамперед у сфері освіти.

2. Зміст пропонованої реформи

Відповідно до Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» № 4196-IX, у процесі перетворення державних і комунальних некомерційних підприємств у державні та комунальні некомерційні товариства формується статутний капітал таких товариств. На цьому етапі майно, яке раніше перебувало у господарському віданні, оперативному управлінні або в іншому режимі закріплення за відповідним закладом, підлягає правовому розмежуванню: одна його частина може бути внесена до статутного капіталу товариства, тоді як інша частина може передаватися йому на іншому речовому титулі, зокрема на праві узуфрукту.

Узуфрукт у цій моделі слід розуміти як речове право користування чужим майном, за якого право власності на актив залишається за державою або територіальною громадою, однак товариство набуває права володіти і користуватися відповідним майном, а також отримувати плоди і доходи від його використання в межах, визначених законом і рішенням власника. Такий механізм дає змогу зберегти публічний контроль над майном, яке з огляду на його соціальне значення, функціональне призначення або спеціальний правовий режим не повинно переходити до статутного капіталу товариства.

Водночас ключове значення для запропонованої ініціативи має саме та частина майна, яка вноситься до статутного капіталу державного або комунального некомерційного товариства. На відміну від майна, переданого на праві узуфрукту, таке майно формує власну майнову основу товариства. Саме тому пропонується встановити, що майно, внесене до статутного капіталу закладу, може використовуватися ним на значно більш гнучких засадах, ніж це допускається у межах моделі бюджетної установи або у режимі спеціального регулювання оренди та відчуження державного і комунального майна.

Суть ініціативи полягає в тому, що майно, внесене до статутного капіталу, має перебувати у сфері самостійного господарського управління закладу. Це означає, що товариство повинно отримати можливість вільніше розпоряджатися таким майном у межах закону та установчих документів, зокрема використовувати його для здійснення основної діяльності, передачі в оренду, реалізації окремих проєктів, залучення до господарського обороту або іншого економічно доцільного використання без необхідності щоразу застосовувати громіздкі спеціальні процедури, передбачені законодавством про оренду державного та комунального майна, приватизацію чи інше відчуження публічних активів. У цьому полягає практичний зміст розширення господарської та майнової автономії: майно,

включене до статутного капіталу, перестає бути виключно об'єктом утримання і стає реальним ресурсом розвитку закладу.

Не менш важливим елементом запропонованої моделі є режим коштів, отриманих від використання такого майна. Якщо майно внесене до статутного капіталу товариства і використовується ним у межах його господарської компетенції, доходи від такого використання не повинні вилучатися з обігу або перерозподілятися поза межами самого закладу. Навпаки, вони мають залишатися в розпорядженні товариства та спрямовуватися на його розвиток, утримання інфраструктури, оновлення матеріально-технічної бази, покриття витрат на експлуатацію майнового комплексу, модернізацію приміщень та забезпечення основної діяльності. Саме це створює економічну мотивацію до більш активного, ефективного й відповідального управління активами.

Таким чином, пропонується модель не зводиться до формальної зміни організаційно-правової форми. Її зміст полягає у переході до нової архітектури майнових відносин, за якої частина майна зберігається у публічній власності та передається на праві узуфрукту, а інша частина, внесена до статутного капіталу, становить майнову основу діяльності товариства і може використовуватися ним на більш вільних господарських засадах. Це дає можливість поєднати збереження публічного контролю над чутливими активами з одночасним розширенням самостійності закладу щодо майна, яке може бути залучене до активного управління.

Водночас реалізація такої моделі потребує чітких правових запобіжників. Насамперед доцільно встановити, що до статутного капіталу державного або комунального некомерційного товариства не може вноситися майно, яке відповідно до закону заборонене до приватизації або має спеціальний режим публічного захисту. Це необхідно для недопущення обходу законодавчих обмежень через механізм реорганізації установи. Крім того, рішення про внесення майна до статутного капіталу має ухвалюватися виключно уповноваженим органом управління – державою або відповідною територіальною громадою в особі належного органу. Такий підхід унеможливіє неконтрольовану передачу майна, забезпечує централізовану відповідальність за визначення майнової основи товариства і дозволяє чітко розмежувати активи, які можуть бути передані в більш вільний режим господарського використання, та активи, які повинні залишатися під посиленням публічним контролем.

Для сфери освіти ця конструкція має особливе значення. Саме тут зосереджена значна частина державних і комунальних установ, а водночас чинне галузеве законодавство містить одні з найбільш жорстких обмежень щодо можливості відчуження та іншого економічного використання майна. Тому практичне

впровадження моделі КНТ/ДНТ з майновою автономією у сфері освіти потребує не лише формального застосування Закону № 4196-IX, а й приведення спеціального освітнього законодавства у відповідність до нової моделі. Без такого узгодження передача майна до статутного капіталу та надання закладам реальної майнової автономії ризикує залишитися частково заблокованою чинними галузевими заборонами.

Оскільки, найбільше державних та комунальних некомерційних товариств зосереджена у галузі освіти та охорони здоров'я, для реалізації реформи необхідно зняти обмеження, встановлені в законодавстві про освіту на приватизацію майна закладів освіти. З урахуванням того, що аналогічна заборона не передбачена для закладів охорони здоров'я, існування такого обмеження у сфері освіти є необґрунтованим.

За даними Міністерства юстиції України станом на травень 2025 року:

- Державних установ та закладів у сферах освіти і охорони здоров'я зареєстровано 1 709, що становить 25,43% від загальної кількості державних установ (6 720).
- Комунальних установ та закладів у сферах освіти і охорони здоров'я - 34 435, або 67,9% від загальної кількості комунальних установ (50 714).

Альтернативно, у розрізі сфер:

- **У сфері освіти:**
загальна кількість державних і комунальних установ становить 34 144, що дорівнює 59,45% від загальної кількості установ (57 434).
- **У сфері охорони здоров'я:**
державних і комунальних установ - 2 000, або 3,48% від загальної кількості.

3. Ключові аргументи на користь реформи

Запровадження моделі державних і комунальних некомерційних товариств у сфері освіти має не лише організаційно-правове, а й виразне управлінське, майнове та економічне значення. Ключові аргументи на користь такої реформи полягають у наступному.

Забезпечення реальної майнової автономії закладів

Чинна модель бюджетної установи істотно обмежує здатність закладу самостійно приймати рішення щодо використання майна, навіть у тих випадках, коли йдеться про очевидно необхідні або економічно доцільні кроки. Перехід до моделі некомерційного товариства з фінансовою автономією дозволяє сформувати інший режим управління активами, за якого заклад отримує можливість самостійніше управляти майном, внесеним до статутного капіталу, без потреби в постійному

погодженні кожного окремого рішення з уповноваженим органом управління. Це не лише підвищує оперативність прийняття рішень, а й створює передумови для більш відповідального ставлення до майна як до ресурсу, що потребує активного управління, а не лише формального утримання.

Водночас така автономія має важливий антикризовий ефект: вона дозволяє швидше реагувати на зміну чисельності здобувачів освіти, трансформацію мережі, технічний стан об'єктів і потребу в модернізації інфраструктури. У результаті зменшуються втрати, пов'язані з простоем майна, його тривалим невикористанням, бюрократичними затримками та неефективним адмініструванням. Крім того, скорочення кількості надмірних погоджувальних процедур об'єктивно знижує і корупційні ризики, які виникають у системах із надмірною дискрецією та багаторівневим погодженням майнових рішень.

Підвищення ефективності використання публічного майна

Одним із головних недоліків чинної моделі є те, що майно закладів освіти переважно розглядається як об'єкт збереження та утримання, а не як актив, що може бути залучений до забезпечення стійкості й розвитку самої організації. Реформа змінює цю логіку. Майно, внесене до статутного капіталу товариства, може використовуватися більш гнучко для господарської діяльності, передачі в оренду, реалізації партнерських моделей, залучення до інфраструктурних проєктів або інших форм економічно обґрунтованого використання.

Такий підхід не означає комерціалізації освітньої функції як такої, але дозволяє використовувати майнові активи для підтримки цієї функції. Фактично майно перестає бути виключно пасивним активом і перетворюється на інструмент розвитку закладу. Це створює можливість генерувати додаткові доходи, спрямовувати їх на оновлення матеріально-технічної бази, модернізацію приміщень, підвищення енергоефективності, покращення умов для здобувачів освіти та загальне підвищення якості послуг.

Зменшення адміністративного навантаження на органи управління

Чинна централізована модель покладає на органи державної влади та органи місцевого самоврядування значний обсяг дрібних майнових рішень, які фактично не потребують політичного або стратегічного рівня розгляду, але вимагають часу, процедурних ресурсів і постійного адміністративного супроводу. У результаті значна частина управлінського ресурсу витрачається не на формування політики, планування розвитку чи контроль за результатами, а на поточне адміністрування індивідуальних майнових питань.

Передача ширших повноважень самому закладу або створеному на його основі товариству дозволяє вивільнити цей ресурс. Органи управління у такій моделі можуть зосередитися на визначенні загальних правил, контролі за дотриманням

публічного інтересу, погодженні стратегічно важливих рішень та здійсненні нагляду, не втягуючись у надмірно деталізоване оперативне адміністрування. Це підвищує ефективність як самого закладу, так і системи управління майном загалом.

Формування позитивного економічного ефекту

Реформа має потенціал створити ширший економічний ефект як на рівні окремих закладів, так і на рівні публічного сектору загалом. Насамперед ідеться про підвищення фінансової самодостатності організацій, які зможуть залишати доходи від використання майна у своєму розпорядженні та спрямовувати їх на розвиток. Це зменшує залежність від виключно бюджетного фінансування і створює додаткові стимули до раціонального управління ресурсами.

Крім того, активніше використання публічного майна може стимулювати економічну активність навколо закладів освіти, залучення інвестицій у модернізацію інфраструктури, розвиток локальних партнерств, оновлення майнових комплексів та створення нових робочих місць, пов'язаних із будівництвом, обслуговуванням, управлінням і супутніми сервісами. У ширшій перспективі це означає перехід від моделі, за якої публічне майно переважно генерує витрати, до моделі, за якої воно може створювати додану вартість і працювати на забезпечення стійкості відповідної установи.

Узгодження моделі управління майном із сучасними демографічними та фінансовими умовами

Окремим аргументом на користь реформи є те, що вона відповідає сучасним змінам у системі освіти, зокрема скороченню чисельності здобувачів освіти, зміні навантаження на освітню мережу та необхідності оптимізації інфраструктури. За відсутності більш гнучкої моделі управління система змушена і надалі утримувати надлишкові або недозавантажені активи в межах жорсткого правового режиму, що лише посилює бюджетний тиск і поглиблює неефективність.

Запровадження моделі некомерційного товариства з фінансовою автономією дозволяє наблизити режим управління майном до реальних потреб закладу, зробити його більш адаптивним до змін у попиті на освітні послуги та створити правові механізми для раціональної трансформації майнового фонду без втрати контролю над публічним інтересом.

Отже, ключова перевага реформи полягає в тому, що вона поєднує розширення господарської та майнової автономії закладів із підвищенням ефективності використання публічних активів, зниженням адміністративного навантаження на органи управління та створенням економічних стимулів до модернізації інфраструктури.

4. Запровадження ендаументів як інструменту довгострокової фінансової стійкості закладів освіти

Окремим напрямом розвитку реформи майнової та фінансової автономії закладів освіти має стати створення правових передумов для запровадження ендаументів як механізму довгострокового фінансового забезпечення їх діяльності. У контексті закладів освіти ендаумент доцільно розуміти як сукупність фінансових фондів, що належать закладу освіти або пов'язаній із ним неприбутковій структурі, формуються з пожертв, цільових внесків, грантів та інших надходжень і розміщуються таким чином, щоб приносити сталий інвестиційний дохід для фінансування статутних цілей закладу. На відміну від поточного фінансування, яке спрямоване на покриття короткострокових видатків, ендаумент виконує функцію довгострокового резерву розвитку, що дозволяє закладу не лише реагувати на поточні потреби, а й планувати інвестиції в інфраструктуру, академічні програми та людський капітал на перспективу.

Необхідність такого інструменту для сфери освіти прямо впливає з проблем, зафіксованих у дослідженні. Освітня система в Україні одночасно стикається з демографічним спадом, скороченням мережі закладів, накопиченням надлишкового або недозавантаженого майна, хронічним дефіцитом ресурсів на модернізацію інфраструктури та високою залежністю від поточного бюджетного фінансування. За таких умов навіть ефективніше управління майном саме по собі не вирішує питання довгострокової фінансової стійкості. Заклад освіти потребує не лише права більш гнучко управляти активами, а й інструменту, який дозволяє перетворювати результати такого управління на стабільне джерело розвитку, а не на одноразовий або ситуативний фінансовий ефект. Саме цю функцію і може виконувати ендаумент.

Міжнародний досвід, насамперед університетів США, показує, що ендаументи є не допоміжним, а одним із базових інструментів забезпечення фінансової стійкості закладів вищої освіти. Такі фонди забезпечують фінансування стипендій, академічних програм, викладацьких позицій, утримання корпусів, модернізації інфраструктури та досліджень. Важливо, що йдеться не лише про великі університети з мільярдними активами: навіть відносно невеликі ендаументи виконують важливу функцію стабілізації бюджету закладу, створення незалежного фінансового ресурсу та підтримки окремих пріоритетних напрямів. Для українського контексту це особливо важливо, оскільки проблема полягає не лише в обсязі доступних коштів, а й у відсутності механізму, який дозволяв би закладу накопичувати ресурс, інвестувати його та використовувати дохід у власних інтересах на довгостроковій основі.

Запровадження ендаументів у сфері освіти є доцільним ще й тому, що вони дозволяють відокремити основний капітал від поточного споживання. На відміну від практики, за якої будь-який додатковий дохід швидко поглинається поточними

видатками, ендаументна модель передбачає збереження основного капіталу та використання лише частини доходу від його розміщення. Це створює для закладу інший тип фінансової логіки: не «витратити все, що надійшло», а «створити фонд, який працюватиме на заклад постійно». У результаті ендаумент може виконувати функцію довгострокового буфера для фінансування ремонтів, енергоефективних заходів, обладнання лабораторій, цифровізації, академічних ініціатив, стипендій, підтримки викладачів та інших пріоритетів, які в умовах бюджетної моделі часто відкладаються або фінансуються залишковим принципом.

Для закладів освіти в Україні особливу цінність має й те, що ендаумент дозволяє інституціоналізувати благодійну, донорську та партнерську підтримку. У чинній системі навіть за наявності готовності бізнесу, випускників, міжнародних партнерів або благодійників підтримувати заклад, ця підтримка часто має разовий, проєктний або адміністративно ускладнений характер. Натомість ендаумент дає змогу об'єднати різні джерела надходжень у єдиний фонд розвитку, який працює за заздалегідь визначеними правилами, має прозорий режим управління і забезпечує більш передбачуваний ефект. Для закладу це означає можливість перейти від випадкових пожертв або ситуативних проєктів до системної моделі залучення та накопичення ресурсів.

Разом із цим, ендаумент безпосередньо пов'язаний із реформою майнової автономії. У презентації справедливо підкреслено, що в поточній моделі українські державні та комунальні заклади освіти не є власниками майна, а володіють ним переважно на праві оперативного управління або, з урахуванням нової моделі, можуть мати узурфрукт; водночас використання доходів закладу залишається істотно обмеженим, а кошти не можуть вільно інвестуватися чи спрямовуватися на довгострокові фінансові інструменти. Саме тому ендаумент «не може запрацювати зараз» у повноцінному вигляді без зміни правового поля. Щоб ендаумент став реальним інструментом, заклад повинен мати достатній обсяг майнових і фінансових прав, зокрема можливість володіти майновою основою або принаймні стабільно акумулювати доходи від майна, якими він може законно розпоряджатися та інвестувати їх у власний розвиток.

Саме в цьому сенсі модель ДНТ/КНТ з майновою автономією є необхідною інституційною передумовою для запровадження ендаументів. Якщо частина майна закладу буде внесена до статутного капіталу товариства і щодо неї буде забезпечено більш вільний режим господарського використання, а доходи від такого майна залишатимуться в розпорядженні закладу, це створить основу для формування довгострокових фондів розвитку. Інакше кажучи, державне та комунальне некомерційне товариство відповідає на питання, хто і на яких правових підставах управляє майном, а ендаумент – як перетворити результати такого

управління на постійне джерело фінансування. Тому ендаумент слід розглядати не як окрему або альтернативну реформу, а як логічне продовження реформи майнової автономії.

У практичному вимірі для закладів освіти доцільно передбачити можливість формування ендаументу з кількох джерел. До них можуть належати благодійні внески фізичних і юридичних осіб, пожертви випускників, гранти та міжнародна технічна допомога, цільові внески партнерів, а також частина доходів, отриманих від використання майна, внесеного до статутного капіталу. Особливо важливою для української системи є саме остання складова, оскільки вона дозволяє безпосередньо пов'язати реформу управління майном із формуванням довгострокового фінансового ресурсу. Заклад у такій моделі не просто отримує дохід від активу, а може спрямувати частину цього доходу на створення фонду, який працюватиме на його розвиток протягом багатьох років.

Щоб ендаументна модель була стійкою і не створювала ризиків зловживань, вона потребує чіткого нормативного врегулювання. Насамперед необхідно визначити суб'єкт, який може виступати власником або адміністратором ендаументу; порядок формування основного капіталу; допустимі інструменти його розміщення; політику щорічних виплат; правила використання інвестиційного доходу; вимоги до прозорості, аудиту та наглядового контролю. Доцільно також передбачити диференціацію фондів за аналогією з міжнародною практикою: фонди без цільових обмежень, фонди з тимчасовими або постійними цільовими умовами, а також квазіендаументи, рішення про створення яких ухвалює сам керівний орган закладу. Така конструкція дала б змогу поєднати гнучкість управління з повагою до волі донорів і пріоритетів самого закладу.

Переваги запровадження ендаументів для закладів освіти є багатовимірними. По-перше, вони підвищують фінансову стійкість і зменшують залежність від виключно поточного бюджетного фінансування. По-друге, вони створюють ресурс для модернізації інфраструктури без постійного очікування окремих бюджетних рішень. По-третє, вони формують економічну мотивацію для більш активного і відповідального управління майном. По-четверте, вони дозволяють перевести благодійні та партнерські надходження з режиму одноразової допомоги в режим стратегічного фінансування розвитку. Нарешті, вони створюють для закладу більш передбачуване середовище, у якому можна не лише закривати поточні потреби, а й планувати розвиток на декілька років вперед.

Таким чином, запровадження ендаументів є доцільним не лише як запозичення міжнародного досвіду, а як відповідь на конкретні проблеми української системи освіти: недофінансування, інфраструктурний знос, обмежену фінансову автономію, надлишкове або недовантажене майно та відсутність механізмів довгострокового

накопичення ресурсів розвитку. Саме тому в межах реформи управління майном закладів освіти доцільно передбачити окремий напрям нормативного врегулювання ендаументів як інструменту, який дозволить поєднати майнову автономію із довгостроковою фінансовою спроможністю закладу.

Загальний висновок

Проведене дослідження підтверджує, що проблема управління майном закладів освіти в Україні має системний, а не фрагментарний характер. Вона охоплює одночасно державний і комунальний рівні та є наслідком поєднання трьох взаємопов'язаних факторів: жорстко централізованого правового режиму майна, відсутності у закладів освіти реальних стимулів та інструментів для ефективного розпорядження активами, а також стійкого демографічного спаду, який зменшує фактичне навантаження на освітню інфраструктуру. Саме ця сукупність факторів призводить до накопичення значного обсягу нерухомого майна, яке або не використовується, або використовується не за призначенням, або не створює належної суспільної та економічної віддачі.

У державному секторі проблема має особливо великий масштаб. Станом на 1 січня 2025 року в управлінні Міністерства освіти і науки України перебуває 49 712 об'єктів нерухомого майна, з яких 899 об'єктів мають статус тимчасово невикористовуваних. Сумарна площа таких об'єктів становить 3 420 824,655 м². Із них 317 об'єктів (35%) не використовуються за цільовим призначенням або не використовуються взагалі; 37 об'єктів мають площу понад 5 000 м² кожен; 315 об'єктів (35%) перебувають у задовільному стані, тоді як 232 об'єкти (25,8%) потребують ремонту, з них 143 об'єкти – капітального. Крім того, значна частина державного освітнього майна була пошкоджена внаслідок збройної агресії РФ. Це означає, що державна система освіти вже накопичила великий масив активів, які не лише не виконують належним чином освітньої функції, а й вимагають постійних бюджетних витрат на утримання, охорону та відновлення.

Не менш показовими є результати аналізу комунального майна. У межах дослідження було опрацьовано відповіді 21 територіальної громади. За їхніми даними, загальна кількість об'єктів нерухомого майна закладів освіти становить 11 136 одиниць, з яких 1 364 об'єкти, або 12,25%, не використовуються для надання освітніх послуг. Крім того, зафіксовано 33 об'єкти незавершеного будівництва, 1 518 об'єктів, переданих в оренду, та 31 об'єкт, що використовується для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб. Найбільші обсяги невикористовуваних об'єктів виявлено у Дніпровській громаді (525 об'єктів), Чернівецькій (119) та Білоцерківській (106). Водночас найбільшу кількість об'єктів, переданих в оренду, має Київська громада (639 об'єктів), а найбільше об'єктів незавершеного будівництва зафіксовано у Київській (11) та Львівській (10) громадах.

Аналіз площ нерухомого майна у комунальному секторі також демонструє суттєвий масштаб проблеми. За даними 20 громад, які надали інформацію про площі, задекларована загальна площа нерухомого майна закладів освіти становить 18,21

млн м². Водночас цей показник є неповним, оскільки окремі громади не надали дані саме у графі загальної площі, але вказали площу майна, що використовується за цільовим призначенням. З урахуванням цих частково заповнених відповідей скоригована оціночна площа нерухомого майна закладів освіти у вибірці може становити близько 21,76 млн м². Із цього обсягу 219 049,76 м² не використовуються для надання освітніх послуг. Крім того, 2 551 036,44 м² уже перебувають в оренді, 54 412,63 м² припадають на об'єкти незавершеного будівництва, а 67 744,93 м² використовуються для тимчасового розміщення ВПО. Найбільші площі майна, що не використовуються за призначенням, зафіксовано у Дніпровській громаді (90 тис. м²), Чернівецькій (понад 37 тис. м²) та Київській (18 тис. м²); найбільша площа орендованого майна припадає на Київську громаду – понад 2,3 млн м².

Окремий вимір проблеми – демографічний спад і недовантаження інфраструктури. У 21 дослідженій громаді з населенням понад 100 тис. осіб чисельність здобувачів освіти за 2020-2025 роки скоротилася на 153 052 особи – з 1 819 978 до 1 666 926. У більшості громад спад становив 10-30%, а в окремих випадках був ще глибшим: наприклад, Краматорська громада втратила близько 50% здобувачів освіти, а в Київській громаді кількість дітей у дошкільних закладах скоротилася на 33%. Це означає, що значна частина наявної інфраструктури вже не відповідає реальному навантаженню, а отже проблема неефективного використання майна з часом лише поглиблюватиметься.

У сукупності ці дані свідчать, що чинна модель управління майном закладів освіти фактично консервує неефективність. Заклади освіти не можуть гнучко адаптувати свій майновий фонд до змін у чисельності учнів і студентів, обмежені в можливостях оренди, перепрофілювання, відчуження чи іншого економічно доцільного використання об'єктів, а також не мають достатньої фінансової мотивації до активного управління нерухомістю. У результаті майно, яке мало б бути ресурсом розвитку, часто перетворюється на довгостроковий бюджетний тягар для держави й територіальних громад.

Важливо, що результати дослідження дають підстави говорити не лише про наявність проблеми у вибірці, а й про її ймовірний загальнонаціональний масштаб. У роботі застосовано три методи екстраполяції: за чисельністю населення, за типами територіальних громад із урахуванням чисельності їх населення, а також через визначення частки невикористовуваної площі у загальному фонді нерухомого майна. Усі три підходи дали співставний результат: орієнтовний загальнонаціональний обсяг площ майна закладів освіти, що не використовується для надання освітніх послуг, становить близько 1,5 млн м². Зокрема, population-based розрахунок дав 1 513 987 м²; аналогічний результат було отримано і при розрахунку за типами громад – 1 042 547 м² для міських, 202 658 м² для

сільських та 268 781 м² для селищних громад, що в сумі також становить 1 513 987 м². Така збіжність результатів суттєво підсилює аналітичну переконливість висновку про системний і масштабний характер проблеми.

Окремим практичним напрямом розвитку цієї моделі може стати запровадження ендаументів закладів освіти як механізму довгострокового накопичення та інвестування ресурсів розвитку. У поєднанні з майновою автономією, яку може забезпечити модель державних і комунальних некомерційних товариств, ендаумент дозволяє перетворити частину доходів від ефективного використання майна, а також благодійні внески, гранти та інші цільові надходження на стабільне джерело фінансування модернізації інфраструктури, академічного розвитку, досліджень, стипендій та оновлення матеріально-технічної бази. У цьому сенсі ендаумент є не альтернативою реформі, а її логічним фінансовим продовженням: якщо нова організаційно-правова модель створює правові умови для активного управління майном, то ендаумент створює механізм довгострокового використання результатів такого управління в інтересах самого закладу.

Отже, головний висновок дослідження полягає в тому, що неефективне використання майна у сфері освіти є наслідком застарілої інституційної моделі, яка більше не відповідає сучасним демографічним, фінансовим та безпековим умовам. Збереження чинного режиму означатиме подальше накопичення невикористовуваних і недозавантажених площ, втрату потенційної доходності активів, зростання витрат на їх утримання та поглиблення розриву між реальною потребою в освітній інфраструктурі та масштабом наявного майнового фонду. Саме тому перехід до більш гнучкої моделі управління майном через державні та комунальні некомерційні товариства, із чіткими запобіжниками щодо захисту публічного інтересу, слід розглядати не як точкову зміну, а як структурну передумову модернізації освітньої інфраструктури, підвищення ефективності публічного управління та формування нової фінансової моделі розвитку закладів освіти. У цій логіці майнова автономія має бути доповнена інструментами довгострокового накопичення і використання ресурсів, зокрема ендаументами, які дозволяють перетворити доходи від ефективного управління майном, а також благодійні, грантові та інші цільові надходження на сталу фінансову основу модернізації, академічного розвитку та інституційної стійкості закладів освіти.