

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-38>

УДК 336.14

## ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ: ПЕРЕВАГИ ТА ТРУДНОЦІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ)

## FINANCIAL AUTONOMY OF GENERAL SECONDARY EDUCATION INSTITUTIONS: BENEFITS AND DIFFICULTIES OF IMPLEMENTATION (ON THE EXAMPLE OF CHERNIVTSI CITY TERRITORIAL COMMUNITY)

**Ткачук Ірина Ярославівна**

доктор економічних, доцент,

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича;

Науковий співробітник Інституту Яна-Урбана Сандала, Норвегія;

Начальник управління освіти Чернівецької міської ради

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1081-8693>

**Tkachuk Iryna**

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University;

Affiliated honorary research fellow, Fil. Dr. Jan-U. Sandal Institute, Norway;

Head of the Education Department of Chernivtsi City Council

У статті розглянуто основні правові передумови надання закладам загальної середньої освіти в Україні фінансової автономії. Окреслено основні переваги, що отримують заклади освіти при переході на фінансову автономію, та напрями використання ними ресурсів, що знаходяться у їх розпорядженні. Наголошено, що не зважаючи на численні переваги від переходу на фінансову автономію та наявність такого досвіду в Україні, всі заклади загальної середньої освіти Чернівецької міської територіальної громади до січня 2022 року користувалися послугами централізованої бухгалтерії управління освіти міської ради. Визначено, що перехід на фінансову автономію не відбувався як з причин відсутності на це політичної волі керівництва управління освіти, так і з причин наявності об'єктивних пересторог та труднощів, пов'язаних з таким переходом, які розглянуто з точки зору керівників закладів освіти та самого управління освіти. Підсумовано, що перехід закладами загальної середньої освіти на фінансову автономію є одним із найважливіших етапів становлення якісно нової освіти в Україні, тому є невідворотним, а подолання труднощів лежить у площині співпраці управління освіти-заклади освіти.

**Ключові слова:** фінансова автономія, фінансові ресурси, заклади освіти, публічні закупівлі, фінансова відповідальність.

The article considers the main legal prerequisites for receiving the financial autonomy by the general secondary education institutions in Ukraine. The main advantages of financial autonomy for the educational institutions (ability to independently dispose of available financial resources; speed and flexibility of decision making; simplification of public procurement procedures; increasing responsibility for decision-making; increasing the financial literacy) and the directions of their use of resources at their disposal (formation of the structure of the educational institution and its staff list; remuneration of employees, establishment of surcharges, allowances, remuneration, payment of material assistance and rehabilitation assistance, bonuses, other types of incentives and celebrations of employees; payment for current repairs; payment for professional development of employees; concluding agreements to ensure the activities of the educational institution) are outlined. It was emphasized that despite the many benefits of the transition to financial autonomy and the presence of such experience in Ukraine, all secondary schools of Chernivtsi City Territorial Community until January 2022 used the services of centralized accounting of the City Council Education Department. It was determined that the transition to financial autonomy did not occur due to the lack of political will of the leadership of the Department of Education, and due to the objective warnings and difficulties associated with such transition, which are considered from the point of view of heads of educational institutions (specialists in accounting and public procurement; financial literacy of managers; regulation of property issues; organization of the

accounting service) and the Department of Education (reduction of centralized accounting staff; amendments to the Statutes of educational institutions; transfer of material resources to the balance of general secondary education institutions). It is concluded that the transition of general secondary education institutions to financial autonomy is one of the most important stages in the development of qualitatively new education in Ukraine, so it is avoidless, and overcoming its difficulties required good cooperation between Education Department and educational institutions.

**Keywords:** financial autonomy, financial resources, educational institutions, public procurement, financial responsibility.

**Постановка проблеми.** Із прийняттям ЗУ “Про освіту” у 2017 р. та “Про повну загальну середню освіту” у 2020 р. заклади загальної середньої освіти в Україні отримали право не лише на організаційну, кадрову та академічну автономію, але і на фінансову [3; 4]. Так, ст. 23 ЗУ “Про освіту” “Автономія закладу освіти” держава гарантує фінансову автономію закладів освіти [3, ст. 23], а ст. 59 ЗУ “Про повну загальну середню освіту” “Фінансово-господарська діяльність закладів загальної середньої освіти” визначає, що “Фінансова автономія закладів загальної середньої освіти в частині використання бюджетних коштів передбачає самостійне здійснення витрат у межах затверджених кошторисами обсягів” [4, ст. 59]. Відповідно до цієї ж статті, напрямами здійснення таких витрат є:

- формування структури закладу загальної середньої освіти та його штатного розпису;
- оплату праці працівників, встановлення доплат, надбавок, винагороди, виплату матеріальної допомоги та допомоги на оздоровлення, преміювання, інших видів стимулювання та відзначення працівників;
- оплату поточних ремонтних робіт приміщень і споруд закладів загальної середньої освіти;
- оплату підвищення кваліфікації педагогічних та інших працівників;
- укладення відповідно до законодавства цивільно-правових угод (господарських договорів) для забезпечення діяльності закладу освіти [4, ст. 59].

Перспективи отримання свободи розпорядження фінансовими ресурсами викликали жваві дебати в Україні [1; 2; 9], не зважаючи на активну роз’яснювальну кампанію, яка проводилася відповідними організаціями. Не вщухають дискусії і досі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам упровадження фінансової автономії закладів освіти приділялася чимала увага зарубіжних та вітчизняних науковців. Втім, зазвичай наукові дослідження спрямовувалися на дослідження особливостей її провадження у закладах вищої освіти (при цьому варто зауважити, що у економічно розвине-

них країнах світу увага до проблеми з’явилася значно раніше). Водночас, практично недослідженими з наукової точки зору залишаються проблеми фінансової автономії у закладах загальної середньої освіти, в тому числі у новостворених територіальних громадах.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є розкрити переваги та труднощі переходу на фінансову автономію закладів повної загальної середньої освіти (на прикладі Чернівецької міської територіальної громади).

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні практично у багатьох обласних центрах України заклади загальної середньої освіти (далі – ЗЗСО) частково або повністю перейшли на фінансову автономію, більше того у деяких обласних центрах фінансова автономія запроваджена практично з початку незалежності України, однак до 2022 р. жоден із ЗЗСО Чернівецької міської територіальної громади не розпоряджався самостійно фінансовими ресурсами. Така ситуація не сприяє динамічному розвитку освіти в територіальній громаді та, зокрема, реалізації загальнодержавної реформи освіти. Тому 27 жовтня 2021 року Чернівецька міська рада [5] ухвалила рішення про надання фінансової автономії з 1 січня 2022 року 20 закладам комунальної власності: 18 ЗЗСО та 2 ДНЗ, а 22 лютого 2022 року – про надання фінансової автономії з 1 квітня 2022 року ще 16 ЗЗСО та 8 ДНЗ [6] (реалізація рішення була відтерміновано до 1 липня 2022 р., що пов’язано із початком повномасштабного вторгнення росії на територію України, яке зумовило відтік кадрів (в тому числі необхідних для самостійного ведення бухгалтерського обліку закладами освіти) у всіх територіальних громадах України, зокрема, в Чернівецькій міській територіальній громаді). Планово, решта ЗЗСО територіальної громади – 10 закладів – з 1 липня 2022 року також отримають фінансову автономію.

Надання фінансової автономії закладам освіти надає їм цілу низку переваг, основними з яких вважаємо є наступні:

- можливість самостійно розпоряджатися наявними фінансовими ресурсами.

Автономні заклади самостійно визначають першочерговість та обсяги використання фінансових ресурсів (відповідно до затверджених кошторисів), в той час, як в умовах централізованого ведення бухгалтерського обліку такі рішення належать до компетенції органів управління освітою. До прикладу, у випадку ведення централізованого бухгалтерського обліку закупівля умовно парт для НУШ, проводиться централізовано уповноваженим із закупівель управління освіти за однією специфікацією. Відповідно, переможець торгів буде постачати такі парти для всіх закладів територіальної громади: вони будуть однаковими і однієї вартості. Якщо ж заклад є фінансово автономним, то може самостійно формувати вимоги до парт, що будуть закуповуватися (умовою є відповідність рекомендаціям МОН). Також у випадку, коли сума закупівлі є допороговою, заклад освіти, як замовник, може укласти прямі договори, тобто навіть самостійно визначити постачальника товарів, робіт, послуг;

– *швидкість та гнучкість ухвалюваних рішень*. Фінансова автономія, за умови наявності фінансових ресурсів, дає змогу швидше реагувати на виникнення проблем. Наприклад, при виникненні аварійної ситуації електромереж керівник закладу може безпосередньо звернутися до організації, яка її усуне (без посередництва фахівців управління освіти). Більше того, керівник має змогу звертатися до будь-якого офіційно зареєстрованого підрядника, тобто зменшується ймовірність “нав’язування” виконавця ремонтних робіт, а також розраховувати на персональну знижку для закладу освіти;

– *спрощення процедур публічних закупівель*. ЗЗСО на фінансовій автономії здійснює закупівлі виключно для себе, відповідно обсяги таких закупівель у грошовому еквіваленті є значно меншими (у порівнянні із закупівлями, які здійснюються централізованою бухгалтерією для всіх закладів освіти), а отже можуть здійснюватись за допомогою укладання прямих договорів або ж за спрощеними процедурами;

– *підвищення відповідальності за ухвалення рішень*. Наявність централізованої бухгалтерії при управлінні освітою дає змогу ЗЗСО “перекладати” відповідальність за ухвалені рішення на керівництво управління освіти. Відповідальність керівників ЗЗСО звужується до повідомлення керівництва управління освіти про наявні проблеми чи потреби, подання відповідного запиту чи клопотання. У випадку

фінансової автономності керівники ЗЗСО несуть персональну відповідальність за ухвалені рішення як перед органами контролю, так і безпосередньо перед батьківською громадою;

– *підвищення фінансової грамотності*. Відповідальність, яка покладається на керівників ЗЗСО щодо прийняття рішень, вимагає водночас підвищення рівня персональної фінансової грамотності як керівників, так і працівників, а у випадку, коли до процесу прийняття рішень залучається і батьківська громада (що є рекомендовано), то і її представників.

Не зважаючи на наявність зазначених переваг для закладів освіти, що переходять на фінансову автономію, досі представники ЗЗСО, що не долучилися до процесу, вагаються у доцільності такого переходу або ж “бояться” його. Розглянемо основні перестороги та труднощі переходу на фінансову автономію, які вказують при опитуванні представників ЗЗСО, згруповані тематично.

Основні перестороги та проблеми, що вказують заклади освіти, стосуються таких блоків питань (відповідно до опитування, проведеного управлінням освіти Чернівецької міської ради):

**Кадрові питання (забезпечення фахівцями та їх навчання).** В основному питання, що виникають у представників закладів освіти, стосуються підбору та навчання фахівців, які будуть безпосередньо відповідати за ведення бухгалтерського обліку та здійснення публічних закупівель. Для забезпечення ведення бухгалтерського обліку та проведення закупівель у штати закладів освіти вводяться посади головних бухгалтерів та уповноважених з публічних закупівель.

Варто зауважити, що ринок трудових ресурсів Чернівецької міської територіальної громади є обмеженим, особливо, коли йдеться про висококваліфікованих фахівців, які володіють універсальними знаннями з ведення бухгалтерського обліку. Однак, автономізація ЗЗСО територіальної громади призводить до значного вивільнення фахівців централізованої бухгалтерії управління освіти, які можуть бути потенційно працевлаштовані безпосередньо у ЗЗСО. Водночас, у м. Чернівцях функціонує кілька вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку магістрів з бухгалтерського обліку та фінансів і кредиту, які можуть бути працевлаштовані на відповідні посади. Також, внаслідок російського вторгнення на територію України до Чернівецької області кожного дня прибуває велика кількість внутрішньо переміщених осіб, які потенційно можуть бути працевлаштовані на згадані посади.

Також з 1 січня 2022 року процедури всіх закупівель проводяться виключно уповноваженими особами (відповідно ч. 1 ст. 11 ЗУ “Про публічні закупівлі” [7]), що обов’язково повинні пройти тестування для підтвердження свого рівня володіння необхідними навичками та знаннями у сфері закупівель, а також мають пройти навчання з питань організації та здійсненні публічних закупівель. Для багатьох спеціалістів вимога проходження тестування стала справжнім викликом і спричинила хвилю супротиву, однак зауважимо, що законодавець є досить лояльним та запропонував вичерпний перелік питань, які використовуються під час проходження тестування [8].

**Фінансова грамотність. Організація навчання керівників для переходу на фінансову автономію.** Цей блок питань в основному стосується набуття практичних навичок у веденні бухгалтерського обліку безпосередньо в бюджетній сфері, тому перехід на фінансову автономію повинен супроводжуватися проведенням низки зустрічей-навчань практичного спрямування за участі, як представників ЗЗСО, що переходять на фінансову автономію, так і фахівців управління освіти, казначейської служби, податкових органів. Також важливим інструментом, що здатен суттєво спростити перехід на фінансову автономію ЗЗСО, є створення “дорожньої карти” переходу на фінансову автономію як управлінням освіти, так і іншими організаціями, що безпосередньо залучені до процесу (наприклад, Державною казначейською службою України). Зауважимо, що створення таких “дорожніх карт” є зручним не тільки ЗЗСО, що стають фінансово автономними, але і вигідним для управління освіти та згаданих організацій, адже їх наявність суттєво скоротить кількість звернень за консультаціями від самих ЗЗСО.

**Упорядкування майнових питань.** Перехід на фінансову автономію означає і великий пласт роботи, пов’язаний із впорядкуванням майна. Йдеться про передавання з балансу управління освіти на баланс ЗЗСО, що отримує фінансову автономію, всього майна, що має приналежність до нього. Така робота здійснюється працівниками бухгалтерської служби, може зайняти кілька місяців і завершується затвердженням передавальних актів.

**Організація роботи бухгалтерської служби в ЗЗСО.** Не менш важливим є блок питань, пов’язаних із організацією роботи бухгалтерської служби в ЗЗСО. Йдеться про облаштування робочих місць головного бух-

галтера та спеціаліста із публічних закупівель, придбання оргтехніки та програмного забезпечення для бухгалтерії («1 С: бухгалтерія», «1 С: Звіт», «М.Е.ДОС», «Соната», «МЕРЕЖА», «Клієнт – банк» та інших). Звичайно, виділення простору для облаштування робочих місць працівників бухгалтерської служби є відповідальністю керівників закладів освіти, однак такі питання, як виділення коштів на придбання оргтехніки та програмного забезпечення, звичайно, є у компетенції управління освіти. Тому при плануванні переходу ЗЗСО на фінансову автономію потрібно враховувати і ці потреби та закладати на них кошти в кошторисах закладів.

Зазначимо, що вказані труднощі та проблемами переходу на фінансову автономію закладів освіти в основному стосуються безпосередньо діяльності саме ЗЗСО, однак є і інша їх група, що є викликом для Управління освіти.

Труднощі і проблеми, з якими зіштовхується безпосередньо управління освіти Чернівецької міської ради:

– *скорочення працівників централізованої бухгалтерії.* Відповідно до ухваленого міською радою рішення, управління освіти повинне привести чисельність працівників централізованої бухгалтерії у відповідність до норм чинного законодавства. Тому кожен перехід закладів освіти на фінансову автономію буде призводити до скорочення штатної чисельності працівників централізованої бухгалтерії. Наприклад, надання фінансової автономії першим 20 закладам освіти Чернівецької міської територіальної громади призвело до скорочення близько 10 ставок працівників (відповідно до кількості закладів, що відходять від обслуговування централізованою бухгалтерією);

– *внесення змін до Статутів закладів освіти (за потреби), підготовка сесійних рішень.* Для забезпечення юридичного підґрунтя фінансової автономії ЗЗСО потрібно передбачити можливість самостійного розпорядження фінансовими ресурсами та ведення бухгалтерського обліку, що передбачає ухвалення відповідного рішення сесією міської ради. Підготовка проектів рішень для розгляду міською радою, як і інші питання з юридичного супроводу, є в компетенції спеціалістів управління освіти, зокрема йдеться про внесення (за необхідності) змін до статутів закладів, які передбачають можливість самостійного ведення господарського обліку;

– *передача матеріальної бази на баланс ЗЗСО.* Як вже зазначалося, фінансова автономія ЗЗСО передбачає не лише вільне роз-

порядження фінансовими ресурсами, але й відповідальність за все майно, що є належним до нього. Документальне впорядкування передавання майна з балансу управління освіти безпосередньо на баланс ЗЗСО є компетенцією фахівців бухгалтерської служби управління освіти, що вимагає залучення значних трудових ресурсів. Це завдання ще більше ускладнюється тим, що отримання фінансової автономії супроводжується скороченням фахівців бухгалтерської служби, які, відповідно до трудового законодавства, попереджаються про звільнення не менш, як за 2 місяці. Очевидно, що особистісна мотивація таких працівників, а отже, і їх продуктивність є дуже низькими, що не сприяє швидкому та якісному виконанню поставленого завдання.

**Висновки з проведеного дослідження.** Надання закладам освіти фінансової автономії є важливим етапом реформування освіти в Україні, що вимагає кропіткої підготовки та врахування безлічі нюансів, пов'язаних із організацією роботи бухгалтерської служби, упорядкуванням юридичних підстав такого переходу, передачею майна на баланс закладів освіти і,

звичайно, підбором та навчанням кадрів. Не зважаючи на велику кількість питань та пересторог, що виникають у зв'язку із здобуттям закладами освіти права самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами, цей процес дає їм можливість суттєво диверсифікувати джерела власних надходжень, підвищити фінансову грамотність причетних до процесу, посилити відповідальність керівників закладів освіти за ухвалені рішення, досягнути більшої гнучкості при їх ухваленні тощо.

Фінансова автономія суттєво "розв'язує" руки керівникам ЗЗСО, тому, не зважаючи на всі труднощі, жоден із закладів, що перейшов на фінансову автономію, не прагне вже повернутися до централізованого ведення бухгалтерського обліку, що можна вважати одним із суб'єктивних індикаторів досягнення позитивного ефекту. Визначення об'єктивних кількісних показників, що можуть описати економічний ефект від запровадження фінансової автономії в ЗЗСО Чернівецької міської територіальної громади, та факторів, що позитивно на нього впливають, повинне стати основою для подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мархлєвскі В. К., Сеїтосманов А., Фасоля О. Автономія як шлях до ефективного менеджменту школи. Методичні рекомендації. Київ, 2019. 47 с.
2. Омельяненко Н., Шевіч К. Фінансова автономія закладу освіти: перший крок. URL: <https://www.pedrada.com.ua/article/2703-fnansova-avtonomya-zakladu-osvti-pershiy-krok>
3. Про освіту : Закон України № 2145-VIII від 05.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
4. Про повну загальну середню освіту : Закон України № 463-IX від 16.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>
5. Про фінансову автономію закладів освіти комунальної форми власності Чернівецької міської територіальної громади : Рішення 11 сесії Чернівецької міської ради VIII скликання № 542 від 28.10.2021 р. URL: <https://city.cv.ua/search/documents>
6. Про фінансову автономію закладів освіти комунальної форми власності Чернівецької міської територіальної громади : Рішення 15 сесії Чернівецької міської ради VIII скликання № 694 від 28.10.2021 р. URL: <https://city.cv.ua/search/documents>
7. Про публічні закупівлі : Закон України № 922-VIII від 25.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
8. Тестування уповноважених осіб. Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=50dedb4b-1a74-4473-a1cf-ef37014cd584&title=TestuvanniaUpovnovazhenikhOsib>
9. Фінансова автономія – нові можливості для шкільних бюджетів. Портал Освіта.ua. URL: <https://osvita.ua/school/74192/>

#### REFERENCES:

1. Markhljevski V. K., Sejitosmanov A., Fasolja O. (2019) Avtonomija jak shljakh do efektyvnogho menedzhmentu shkoly. Metodichni rekomendacii [Autonomy as a way to effective school management. Guidelines]. Kyiv, 47 p. (in Ukrainian)
2. Omeljjanenko N., Shevich K. Finansova avtonomija zakladu osvity: pershyj krok [Financial autonomy of an educational institution: the first step]. Available at: <https://www.pedrada.com.ua/article/2703-fnansova-avtonomya-zakladu-osvti-pershiy-krok>

3. On education: Law of Ukraine № 2145-VIII06. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
4. On complete general secondary education: Law of Ukraine № 463-IX. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>
5. On the financial autonomy of communal educational institutions owned by the Chernivtsi City Territorial Community: Decision of the 11th session of the Chernivtsi City Council of the VIII convocation № 542 of 28.10.2021. Available at: <https://city.cv.ua/search/documents>
6. On the financial autonomy of communal educational institutions owned by the Chernivtsi City Territorial Community: Decision of the 15th session of the Chernivtsi City Council of the VIII convocation № 694 of 28.10.2021. Available at: <https://city.cv.ua/search/documents>
7. On Public Procurement: Law of Ukraine № 922-VIII of 25.12.2015. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
8. Testing of authorized persons. Ministry of Economy of Ukraine. Available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=50dedb4b-1a74-4473-a1cf-ef37014cd584&title=TestuvanniaUpovnovazhenikhOsib>
9. Financial autonomy – new opportunities for school budgets. Osvita.ua. Available at: <https://osvita.ua/school/74192/>