

УДК: 37.014.2:336.5(477)

Надія Кульчицька

кандидат економічних наук, доцент,
Чортківський навчально-науковий інститут
підприємництва і бізнесу ЗУНУ, м. Чортків, Україна
nadinekulch@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-7847-2620

ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ ЗАКЛАДІВ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ОСВІТИ: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ

Nadiia Kulchytska

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Chortkiv Educational and Scientific
Institute of Entrepreneurship and Business,
West Ukrainian National University, Chortkiv, Ukraine

FINANCIAL AUTONOMY OF MUNICIPAL EDUCATIONAL INSTITUTIONS: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Анотація. У статті комплексно розглядається феномен фінансової автономії закладів муніципальної освіти як один із ключових чинників підвищення ефективності та результативності діяльності освітніх установ в умовах сучасної децентралізації. Автор аналізує зміст поняття фінансової автономії, виокремлює її основні елементи: самостійне планування та використання бюджету, управління кадровими та матеріально-технічними ресурсами, можливість залучення позабюджетних коштів. На основі аналізу нормативно-правової бази та практичного досвіду функціонування муніципальних закладів освіти в Україні визначено основні бар'єри на шляху до реального впровадження фінансової самостійності. Серед основних викликів названо недостатню інституційну спроможність керівників, нестачу прозорих механізмів контролю за використанням ресурсів, обмеження в діючому законодавстві та нерівномірний розподіл фінансування між громадами.

Разом із тим у статті акцентується увага на потенційних перевагах запровадження фінансової автономії: зростання гнучкості в управлінні ресурсами, посилення мотивації керівників до прийняття ефективних управлінських рішень, стимулювання партнерств із місцевим бізнесом і громадськістю, удосконалення механізмів стратегічного планування розвитку освітніх установ. Запропоновано рекомендації щодо підвищення фінансової спроможності освітніх закладів на муніципальному рівні.

Ключові слова: автономія, фінансова автономія, освіта, муніципальна освіта, ефективність

Abstract. *The article thoroughly analyzes the essence and significance of financial autonomy of municipal educational institutions in the context of the transformation of the education management system and financial decentralization in Ukraine.*

Financial autonomy is considered not only as a tool for optimizing the use of resources, but also as a prerequisite for ensuring the sustainable development of municipal educational institutions, improving the quality of educational services, and forming an effective management model.

The main principles of financial autonomy are outlined, such as independence in the formation and implementation of the budget, the right to dispose of funds from various sources of financing, freedom in choosing suppliers of goods and services, flexibility in personnel policy, etc.

The main challenges that accompany the process of implementing financial autonomy are investigated: imperfect legislative support, low level of financial competence of management personnel of municipal educational institutions, risks of inappropriate or ineffective use of funds, lack of unified transparent control and reporting mechanisms.

It was emphasized that for the effective implementation of autonomy, a combination of financial freedom with due responsibility and transparency is necessary.

Particular attention is paid to the potential opportunities that financial autonomy opens up: the formation of a competitive educational environment, attracting additional resources through grant programs, charitable contributions, and social partnerships; increasing the motivation of managers to strategic thinking; and implementing innovative approaches in the management of the institution.

The article presents a number of practical steps and institutional measures aimed at strengthening financial autonomy in the municipal education system, in particular the need to reform the regulatory framework, develop typical financial models for institutions of various levels, and create a system for improving the skills of management personnel in the field of financial management.

Key words: *autonomy, financial autonomy, education, municipal education, efficiency*

Постановка проблеми дослідження. У сучасних умовах трансформації системи управління освітою питання фінансової автономії закладів муніципальної освіти набуває особливої актуальності. Це пов'язано зі зростаючими вимогами до якості освітніх послуг, необхідністю оперативного реагування на потреби учнів, педагогів і громади, а також з прагненням до підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Фінансова автономія передбачає право закладу освіти самостійно розпоряджатися наданими ресурсами, формувати та управляти власним кошторисом, залучати додаткові джерела фінансування, приймати рішення щодо матеріально-технічного забезпечення та кадрової політики. Такий підхід стимулює розвиток ініціативи, відповідальності та стратегічного мислення керівників освітніх установ.

Особливо важливою фінансова автономія є для муніципальних закладів освіти, які функціонують в умовах децентралізації. Передача повноважень на місця дозволяє громадам більш гнучко планувати витрати, враховувати локальні особливості та потреби, розвивати партнерства з бізнесом, благодійними організаціями та батьківською спільнотою.

Разом з тим, реалізація фінансової автономії вимагає чіткої нормативної бази, прозорих механізмів звітності, а також підготовки кваліфікованих кадрів, здатних

ефективно управляти фінансами. Без належної підтримки з боку держави та органів місцевого самоврядування автономія може залишитися формальністю або навіть спричинити зловживання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні роки в Україні спостерігається посилення інтересу до теми фінансової автономії закладів освіти, що зумовлено реформою децентралізації, змінами в системі управління освітою та потребою в підвищенні ефективності використання бюджетних ресурсів. Вітчизняні науковці Ворон О., Горгота О., Гуменюк В., Давидова Н., Козлюк О., Клокар Н., Лук'янчук Г., Огородник М., Одарчук К., Петушкова О., Романюк С., Сич Т., здійснювали дослідження процесу становлення автономії закладів освіти, зокрема особливості фінансової автономії розкрили у своїх працях Литвиненко Н., Омеляненко Н., Радецька І., Степанова-Камиш А., Ткачук І.

Аналітичні звіти Світового банку, UNESCO та OECD також містять чіткі рекомендації щодо впровадження фінансової автономії в закладах освіти. Зокрема, в оглядах OECD Education at a Glance наголошується, що автономні школи, які мають свободу у розподілі ресурсів, демонструють вищі результати в управлінні та навчальних досягненнях, за умов наявності прозорого контролю та належної підзвітності.

Разом із тим, вітчизняні дослідження вказують на низку викликів: недостатню підготовку керівників до управління фінансами, брак ефективних механізмів внутрішнього контролю, а також небезпеку фінансових зловживань у разі недостатньої прозорості.

Формулювання мети дослідження. Проаналізувати сутність фінансової автономії закладів муніципальної освіти, виявити основні виклики, що постають у процесі її впровадження, та окреслити потенційні можливості для підвищення ефективності управління освітніми ресурсами в умовах децентралізації та реформування системи освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах фінансова автономія набуває масштабного значення, а зокрема в освітньому середовищі, тому важливим є уточнити поняття «автономія», «автономність», «муніципальна освіта» через призму фінансового забезпечення розвитку територіальної громади та освіти загалом.

Автономність – це один із основних принципів бухгалтерського обліку та фінансової звітності, згідно з яким кожне підприємство вважається окремою юридичною особою, відокремленою від своїх власників. У зв'язку з цим, особисте майно та зобов'язання власників не повинні відображатися у фінансовій звітності підприємства [5].

Муніципальна освіта – це система освітніх закладів, що функціонують на рівні місцевого самоврядування та надають освітні послуги для громадян конкретної території. Основною метою муніципальної освіти є забезпечення доступу до якісної освіти для всіх учасників, розвиток освітніх ініціатив, які відповідають потребам суспільства на муніципальному рівні.

До закладів муніципальної освіти належать дошкільні установи, загальноосвітні школи, технікуми, ліцеї, заклади вищої освіти та позашкільні навчальні центри, які забезпечують навчання та розвиток дітей, підлітків і дорослих. Вони надають різноманітні освітні послуги, сприяючи доступності та високій якості освіти для місцевих громад.

Автономність закладів муніципальної освіти полягає в їхній здатності самостійно ухвалювати рішення та управляти освітнім процесом, фінансами, організацією роботи та кадровою політикою. Це дозволяє закладам освіти ефективно адаптуватися до потреб учнів, підвищувати якість освіти, забезпечуючи при цьому прозорість та відповідальність у своїй діяльності.

Автономія - право суб'єкта освітньої діяльності на самоврядування, яке полягає в його самостійності, незалежності та відповідальності у прийнятті рішень щодо академічних (освітніх), організаційних, фінансових, кадрових та інших питань діяльності, що провадиться в порядку та межах, визначених законом [6].

Звідси виходить, що задля ефективного розвитку муніципальної освіти фінансова автономія відіграє основне значення, оскільки вона дозволяє закладам освіти самостійно розподіляти ресурси, адаптувати бюджети під конкретні потреби та сприяти більш гнучкому управлінню. Це дає змогу забезпечити належну якість освіти, оперативно реагувати на зміни та інвестиції в інфраструктуру, а також реалізовувати інноваційні освітні проєкти, що відповідають вимогам громади.

Варто зазначити, що Закон України «Про освіту» визначає поняття, види та обсяг автономії закладів освіти. Зокрема, стаття 6 цього Закону встановлює фінансову, академічну, кадрову та організаційну автономію як одну з основних засад державної політики в галузі освіти та принципів освітньої діяльності.

Згідно зі статтею 23 Закону України «Про освіту», держава гарантує закладам освіти право на академічну, організаційну, фінансову та кадрову автономію.

Закон України «Про повну загальну середню освіту» не тільки підтвердив, а й розширив автономні повноваження закладів загальної середньої освіти, детально регламентуючи кожен з їх видів, зокрема академічну, організаційну, кадрову та фінансову автономію (рис.1).



Рис 1. Види автономії закладів освіти та їх нормативно-правове визначення

Джерело: систематизовано автором

Очевидно, що реалізація лише одного виду автономії в окремому закладі є нереальною задачею. Стаття 6 Закону України «Про освіту» визначає основні принципи освітньої діяльності, серед яких ключове місце займає академічна

автономія закладів освіти, що включає академічну свободу, право на вибір видів, форм і темпу здобуття освіти, а також на вибір освітньої програми і підтримку академічної доброчесності в межах закону.

Кадрова автономія – це право закладу освіти самостійно приймати кадрові рішення в межах установи, відповідно до чинного законодавства, і здійснювати кадрову політику, яка забезпечує успішну реалізацію освітнього процесу.

Згідно з частиною першою статті 59 Закону України «Про повну загальну середню освіту», фінансова автономія закладів загальної середньої освіти дає можливість самостійно здійснювати витрати в межах затверджених кошторисів. Для отримання фінансової автономії, засновник має ухвалити рішення про виведення закладу освіти зі складу централізованої бухгалтерії та переведення на самостійний бухгалтерський облік. Відповідний орган управління освітою включає заклад у свою мережу підпорядкованих установ і подає її до органу Казначейства за місцем обслуговування [7].

Фінансова автономія дозволяє закладам освіти самостійно розпоряджатися бюджетними коштами, залучати додаткові фінансові ресурси та приймати рішення щодо їх розподілу, що забезпечує більшу гнучкість у реагуванні на потреби учнів і педагогічного колективу. Однак для ефективного використання фінансової автономії необхідна висока фінансова грамотність, а також прозорість і відкритість в управлінні ресурсами [8].

Формування ресурсної бази закладів муніципальної освіти в умовах фінансової автономії охоплює різні джерела фінансування, що дозволяють забезпечити стабільність і розвиток цих закладів (рис.2).



Рис. 2. Фінансування закладів муніципальної освіти в умовах фінансової автономії

Джерело: побудовано автором

Бюджетне фінансування є основним елементом фінансового забезпечення, невід’ємною частиною фінансових відносин, що виникають внаслідок ефективного

управління фінансами на рівні територіальних громад та взаємодії між органами місцевого самоврядування і суб'єктами муніципальної освіти. У рамках інноваційних змін в освітній системі на муніципальному рівні важливим є пошук напрямків оптимізації механізмів державно-громадського управління муніципальною освітою, зокрема, в контексті співвідношення витрачених ресурсів і результативності.

Функціонування муніципальної освіти може мати як позитивний, так і негативний вплив на педагогічну, соціальну, організаційно-управлінську та економічну ефективність. Залежно від способу залучення фінансування, виділяють різні джерела фінансового забезпечення розвитку муніципальної освіти: інвестиційні, бюджетні, кредитні та додаткові джерела, кожне з яких має свої переваги та недоліки, але всі вони істотно впливають на розвиток освітнього простору територіальних громад.

Обсяги бюджетного фінансування закладів муніципальної освіти часто не відповідають зростаючим потребам, що призводить до дефіциту коштів, загрози недофінансування діяльності закладів освіти і, як результат, до неможливості їх ефективного функціонування. Таким чином, у сучасних умовах на фінансування муніципальної освіти значний вплив мають різноманітні ризики, що підсилюють вплив цих чинників на якість надання освітніх послуг на муніципальному рівні (рис. 3):

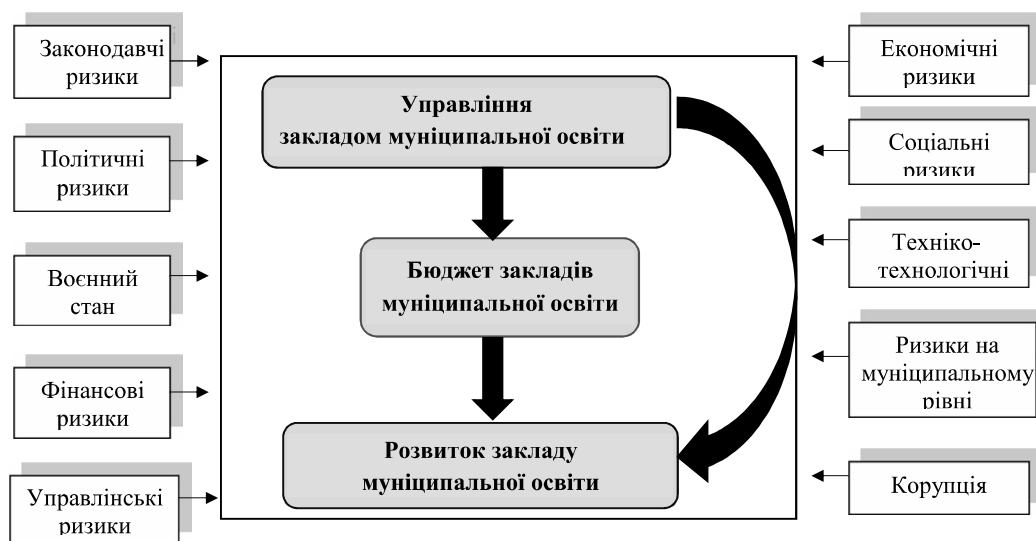


Рис. 3. Ризики при фінансуванні закладів муніципальної освіти в умовах фінансової автономії

Джерело: побудовано автором

Під ризиками фінансування закладів муніципальної освіти розуміється ймовірність виникнення ситуацій, спричинених політичними, законодавчими, фінансовими, економічними, соціальними, корупційними, управлінськими та техніко-технологічними факторами, які можуть призвести до дефіциту бюджетних ресурсів або їх неефективного використання. Це, в свою чергу, веде до зниження рівня виконання закладами муніципальної освіти своїх функцій у повному обсязі.

Освітня субвенція використовується для оплати праці педагогічних працівників із нарахуваннями. Інші трансферти з державного бюджету можуть бути спрямовані на підвищення кваліфікації педагогічних працівників, забезпечення учнів і вчителів

підручниками, навчальними посібниками, обладнанням, засобами навчання та на інші цілі, передбачені законодавством.

Місцеві бюджети покривають всі інші витрати на шкільну освіту, зокрема бюджет розвитку, а також оплату праці всіх інших служб, які підтримують роботу школи, таких як бібліотеки, медичні кабінети, обслуговуючий персонал, бухгалтерія та інші.

Важливо зазначити, що фінансова автономія надає можливості для впровадження інновацій, але також несе ризики в разі неефективного управління. Наприклад, неправильне планування або відсутність належного фінансового контролю може призвести до дефіциту ресурсів та зниження якості освіти на муніципальному рівні.

Крім того, варто зазначити, що оприлюднення інформації про використання бюджетних коштів здійснюється на офіційних веб-ресурсах та спеціалізованих платформах для публічного доступу до фінансових звітів, що забезпечує прозорість і доступність інформації для громадян щодо використання державних та місцевих бюджетних коштів. Це дозволяє підвищити рівень прозорості у фінансових процесах та сприяє контролю з боку громадськості за ефективним використанням ресурсів (рис. 4).

URL: https://data.gov.ua/	URL: https://edata.gov.ua/	Сайт закладу, засновника
•Закон України «Про доступ до публічної інформації» •Постанова КМУ «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»; •Постанова КМУ «Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних».	•Закон України «Про відкритість використання публічних коштів».	•Закон України «Про освіту» ст. 30.

Рис. 4. Оприлюднення інформації про використання бюджетних коштів закладами муніципальної освіти

Джерело: систематизовано автором

Фінансова автономія закладів муніципальної освіти відкриває численні можливості для їх розвитку, зокрема через перехід на єдину суму фінансування, залучення додаткових фінансових ресурсів, самостійне прийняття рішень щодо витрат та вибір партнерів для укладання договорів. Вона також дозволяє проводити незалежні процедури закупівель, впроваджувати сучасні системи бухгалтерського обліку та використовувати заощадження для стимулювання працівників. У результаті керівник закладу отримує більшу свободу у розподілі ресурсів, що сприяє підвищенню ефективності управління та розвитку фінансових знань.

Однак фінансова автономія також супроводжується низкою викликів, таких як ризик неефективного управління фінансами через недостатню кваліфікацію, відсутність належного контролю за бюджетними коштами, труднощі у забезпеченні прозорості та звітності, залежність від нестабільних додаткових джерел фінансування, необхідність юридичного супроводу при укладанні договорів, а також

високий рівень відповідальності за прийняття фінансових рішень і можливі конфлікти інтересів. Ці фактори вимагають обережного і професійного підходу до управління фінансами та ефективного контролю за їх використанням.



Рис. 5. Можливості та виклики фінансової автономії закладів муніципальної освіти

Фінансова автономія закладів муніципальної освіти відкриває можливості для ефективного управління ресурсами, залучення додаткових фінансових коштів та підвищення прозорості витрат. Однак, вона також супроводжується викликами, такими як ризики неефективного фінансового управління, нестабільність додаткових джерел фінансування та високий рівень відповідальності для керівників закладів. Для успішного функціонування фінансової автономії важливою є належна організація контролю та забезпечення кваліфікації персоналу.

Висновки. Фінансова автономія закладів муніципальної освіти відкриває нові можливості для їх розвитку, зокрема для більш гнучкого управління бюджетними коштами, залучення додаткових ресурсів та самостійного прийняття рішень щодо витрат. Вона дозволяє покращити ефективність використання фінансових ресурсів, підвищити відповідальність керівників закладів та сприяє прозорості у витрачанні коштів. Однак, разом із можливостями виникають і виклики, серед яких ризики неефективного управління через недостатню кваліфікацію персоналу та відсутність належного контролю за фінансами. Важливою проблемою є також залежність від додаткових джерел фінансування, що може бути нестабільним і не завжди передбачуваним. Для ефективного впровадження фінансової автономії необхідно ретельно організувати систему контролю, навчати персонал і забезпечити стабільне фінансування на муніципальному рівні.

Реалізація фінансової автономії закладів муніципальної освіти потребує створення чіткої нормативної бази, розвитку прозорих механізмів фінансової звітності та підготовки фахівців, здатних ефективно управляти ресурсами. Важливим є також забезпечення

постійної підтримки з боку держави та органів місцевого самоврядування для уникнення негативних наслідків, таких як нераціональне використання коштів або зловживання. З урахуванням цих факторів, фінансова автономія може стати потужним інструментом для розвитку закладів муніципальної освіти та підвищення якості освітніх послуг.

Список використаних джерел:

1. Лук'янчук Г. Я. Умови реалізації організаційної автономії ЗЗСО. *Пед. пошук*. 2022. № 2. С. 25-27.
2. Мархлевські В. К., Сеїтосманов А., Фасоля О. Автономія як шлях до ефективного менеджменту школи. Методичні рекомендації. Київ, 2019. 47 с.
3. Омеляненко Н., Шевіч К. Фінансова автономія закладу освіти: перший крок. URL: <https://www.pedrada.com.ua/article/2703-fnansova-avtonomya-zakladu-osvti-pershiy-krok>
4. Особливості функціонування закладів освіти. Фінансова автономія шкіл. URL: <https://decide.in.ua/wp-content/uploads/2021/03/finasova-avtonomiya-shkil.pdf>
5. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text>
6. Про освіту: Закон України № 2145-VIII від 05.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
7. Про повну загальну середню освіту : Закон України № 463-IX від 16.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>
8. Фінансова автономія – нові можливості для шкільних бюджетів. Портал Освіта. ua. URL: <https://osvita.ua/school/74192/>

References:

1. Lukianchuk H. Ya. (2022) Umovy realizatsii orhanizatsiinoi avtonomii ZZSO [Conditions for implementing organizational autonomy of secondary education institutions]. *Ped. poshuk*. №2. p.25-27. [in Ukrainian]
2. Markhljevski V. K., Sejitosmanov A., Fasolja O. (2019) Avtonomija jak shljakh do efektyvnogho menedzhmentu shkoly. *Metodychni rekomendaciji* [Autonomy as a way to effective school management. Guidelines]. Kyiv, 47 p. [in Ukrainian]
3. 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> [in Ukrainian]
4. Osoblyvosti funktsionuvannia zakladiv osvity. Finansova avtonomiia shkil [Peculiarities of the functioning of educational institutions. Financial autonomy of schools]. Available at: <https://decide.in.ua/wp-content/uploads/2021/03/finasova-avtonomiya-shkil.pdf> [in Ukrainian]
5. About accounting and financial reporting in Ukraine: Law of Ukraine № 996. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text> [in Ukrainian]
6. On education: Law of Ukraine № 2145-VIII06. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> [in Ukrainian]
7. On complete general secondary education: Law of Ukraine № 463-IX. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> [in Ukrainian]
8. Financial autonomy – new opportunities for school budgets. Osvita.ua. Available at: <https://osvita.ua/school/74192/> [in Ukrainian]