

Н. А. БУЛИЧЕВА
Ю. І. ПИВОВАР

СУЧАСНІ ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Розкривається значення вищої освіти у процесі міжнародної інтеграції України, шляхи її трансформації в ринкових умовах. Порівнюються різні типи фінансування освітньої галузі розвинених країн та наголошується на провідній ролі держави у забезпеченні рівного доступу до освіти.

The article revealed the value of higher education in the process of international integration, ways to modernize it in market conditions. Compares different types of financing education sector of developed countries and emphasized the leading role of the state in ensuring equal access to education.

У період побудови правової держави особливої актуальності набуває питання вдосконалення національного законодавства в цілому і такої сфери, як фінансове право, зокрема. Це пояснюється гострою необхідністю як поповнення доходної частини бюджету, так і розумного скорочення видаткової частини. Саме за допомогою перерозподілу доходів свого бюджету і спрямування коштів на фінансування пріоритетних напрямів (зокрема, вищу освіту) держава забезпечує виконання своїх завдань та функцій. Визначення пріоритетних напрямів своєї фінансової діяльності перебуває під постійним впливом та контролем держави, а державний вплив — це насамперед вплив правовий.

На різних рівнях державного управління, а також у освітянському просторі постійно ведуться дискусії щодо подолання хронічного бюджетного недофінансування не лише матеріально-технічного забезпечення процесу навчання, оплати праці викладачів, а й не менш важливого напрямку — стимулювання наукових розробок, друкування навчально-методичних матеріалів. Крім того, приєднання України до Болонського процесу передбачає залучення додаткових коштів на зміну структури вищої освіти та її стандартів.

Проблемам фінансування вищих навчальних закладів присвячені праці вітчизняних та зарубіжних вчених, таких, як Ю. Богач, К. Грищенко, Б. Данилишен, С. Єрохін, В. Куценко, С. Михаць, К. Павловський, О. Полішук та інші. Аналізуючи сучасну ситуацію, науковці висловлюють думки про те, що проблемі фінансової ефективності закладів освіти можна вирішити лише за підтримки їх розвитку приватними коштами. Наукові розробки повинні реалізуватися в обґрунтованій державній політиці реформування освітньої галузі.

Проблема розвитку освітньої галузі повинна розглядатись у контексті нових економічних реалій. Виникає необхідність взаємодії освіти і науки з реальним економічним простором, налагодження форм та механізмів зв'язків з фінансови-

© **БУЛИЧЕВА Наталія Анатоліївна** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник наукової лабораторії з проблем законодавчого вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ Київського національного університету внутрішніх справ

© **ПИВОВАР Юрій Ігорович** – кандидат юридичних наук, заступник начальника навчального відділу навчально-методичного центру Київського національного університету внутрішніх справ

ми, соціальними інститутами задля вирішення нових ринкових завдань – підготовки висококваліфікованих кадрів відповідно до потреб ринку праці, впровадження наукових досліджень у сучасне виробництво тощо. Без розвитку конкурентоспроможної робочої сили неможлива подальша розбудова національних інститутів ринкової економіки. Водночас саме людські мають відігравати вирішальну роль у подоланні відстані у виробничій та науково-технічній сферах у міжнародній інтеграції країни. Відповідно до щорічного звіту ООН конкурентоспроможність країн світу в XXI ст. визначатиметься не природними і навіть не фінансовими ресурсами, а кваліфікацією робочої сили. Не випадково Японія, що претендує на світове лідерство, оголосила про готовність переходу до обов'язкової вищої освіти. Тому головною метою кожного вищого навчального закладу країни має стати великомасштабна діяльність з підвищення освітнього рівня нації, оскільки незворотність реформ можлива тільки при підготовці не менше 25% працездатного населення до нових соціально-економічних умов. Лише забезпечивши необхідне зростання культурно-освітнього рівня всього народу, можна розраховувати на повноправне входження країни до співтовариства розвинутих держав світу», – зазначає О. Поліщук, розглядаючи проблему управління вищою освітою¹.

Попри усвідомлення суспільством важливості розвитку вітчизняної освіти та науки статистичні дані свідчать про вкрай незадовільне спрямування державою фінансових ресурсів на вирішення нагальних потреб цієї галузі. Нині вищі заклади освіти позбавлені стовідсоткового фінансування. Незважаючи на загальну тенденцію до збільшення державних витрат на утримання вищих навчальних закладів (надалі – ВНЗ), проблема бюджетного недофінансування залишається актуальною. Так, згідно із Законом України «Про Державний бюджет на 2009 рік» фінансування видатків на освіту становить 6,9% загального обсягу державних видатків, з них 3,79% загального обсягу державних видатків припадає на підготовку кадрів вищими навчальними закладами III-IV рівнів акредитації². Дані останніх трьох років підтверджують подібну ситуацію: частка коштів, направлених на фінансування освіти, у загальному обсязі державних видатків у 2006 р. становила 6,44%, у 2007 р. – 6,45%, у 2008 р. – 6,16%. Крім того, Л.Л. Товажнянський на слуханнях у профільному Комітеті Верховної Ради України «Удосконалення законодавчого забезпечення розвитку вищої освіти в Україні в контексті підготовки нової редакції Закону України «Про вищу освіту» констатував, що передбачених бюджетних коштів вистачає на покриття 70% витрат на оплату праці та 70% – комунальних платежів, а кошти на обладнання, відрядження, капітальні ремонти, будівництво отримуються за рахунок контрактного навчання³. Тобто близько третини витрат фінансуються за рахунок спеціального фонду, за самостійно залучені навчальною установою кошти від надання освітніх послуг, проведення науково-дослідних робіт, дотацій, кредитів тощо.

На проблему забезпечення повною мірою нагальних фінансових потреб ВНЗ вказує Указ Президента України від 25.09.2008 р. № 857 «Про забезпечення дальшого розвитку вищої освіти в Україні», де передбачено здійснення низки фінансових заходів з метою забезпечення її доступності і підвищення якості, інтеграції в європейський освітній простір, зокрема таких, як: забезпечення надання фінансової підтримки для оновлення їх матеріально-технічної, науково-методичної та інформаційної бази; удосконалення системи матеріального заохочення та фінансової підтримки молодих учених, аспірантів, докторантів та студентів, які беруть

участь у виконанні науково-дослідних робіт; забезпечення бюджетного фінансування видання державною мовою навчальної та наукової літератури для ВНЗ⁴.

Досліджуючи причини такого становища із фінансуванням закладів освіти і науки за залишковим принципом, звернемося до правової регламентації шляхів мобілізації грошових коштів на зазначені цілі. Фінансування державних ВНЗ здійснюється відповідно до статті 61 Закону України «Про освіту» від 23.05.1991 р. № 1060 за рахунок коштів відповідних бюджетів, галузей народного господарства, державних підприємств і організацій. Згідно з чинним законодавством ВНЗ мають право залучати додаткові кошти з нормативно визначених джерел, серед яких: 1) кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів; 2) плата за надання додаткових освітніх послуг; 3) кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані навчальним закладом на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян; 4) доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання (перелік платних послуг, які можуть надавати державні навчальні заклади, передбачені постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.1997 р. № 38, із змінами і доповненнями⁵); 5) дотації з місцевих бюджетів; 6) дивіденди від цінних паперів; 7) валютні надходження; 8) добровільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій, окремих громадян, інші кошти. Фінансування фундаментальних та пошукових наукових досліджень, наукових програм, проєктів державного значення у вищих навчальних закладах, науково-дослідних установах системи освіти згідно зі статтею 62 Закону України «Про освіту» здійснюється на конкурсній основі в обсязі не меншому 10% державних коштів, що виділяються на утримання ВНЗ. Фінансування прикладних досліджень і розробок здійснюється за рахунок бюджету та інших джерел, а результати досліджень реалізуються як товар відповідно до чинного законодавства⁶.

Правова база дає підстави за наявності проблем часткового бюджетного фінансування залучати ВНЗ додаткові ресурси від власної господарської та договірної навчальної і наукової діяльності. На нашу думку, наявність такого права державних ВНЗ поряд з приватними є визначальним у процесі залучення додаткових приватних інвестицій в освітню діяльність та створює необхідні можливості для забезпечення вільної конкуренції існуючих навчальних закладів державного і приватного секторів, що позитивно впливає на якість освітніх послуг.

За даними Держкомстату України, на початку 2008 р. налічувалося 904 вищих навчальних закладів, з них III – IV рівня акредитації – 351. З початку 1990-х років спостерігається тенденція збільшення кількості закладів III – IV рівня акредитації майже у 2,4 раза, що пояснюється появою лівової частки приватних навчальних закладів. Проте останні функціонують, переважно надаючи послуги з навчання, та практично не займаються досить неприбутковою науковою діяльністю, а отриманий прибуток спрямовують на власний розвиток. З іншого боку, утворення приватних закладів вищої освіти було своєчасним засобом вирішення проблеми недофінансування освітньої галузі в державі.

Отже, чинне законодавство створює умови для збільшення обсягу залучення приватних інвестицій в освітню сферу, підвищення значення ініціативності та самоорганізації кожного окремого ВНЗ, ринкової конкуренції у наданні освітніх послуг державними та приватними установами. Водночас об'єктивна необхідність

вимагає проведення системного реформування освіти не тільки відповідно до змін суспільного розвитку країни, а й нових підходів згідно з європейськими стандартами. Тому спробуємо окреслити основні напрями зміни системи фінансування освітньої галузі, які виключатимуть її інертність та забезпечуватимуть подальший розвиток відповідно до вимог сьогодення.

По-перше, пропонується у державній політиці з реформування освіти визначитися з часткою витрат між державою та приватними надходженнями. Як зазначає С.О. Михаць, практику повного фінансування державних вищих закладів освіти лише з бюджету і діяльність приватних закладів виключно за кошти студентів розвинені країни застосовують рідко, набагато частіше приватні заклади також фінансуються урядом, а державні — мають кошти від сплати за навчання та додаткових послуг⁷. Жодна з країн світу, де існувала платна вища освіта (повна або часткова), не перейшла повністю на безоплатну вищу освіту. Навпаки, наприклад, у 1972 р. плата за навчання у вищих навчальних закладах Австрії була ліквідована. Але вже з 2001 р., згідно з постановою уряду Австрії кожний студент зобов'язаний сплачувати за навчання 5 тис. шилл. за один семестр. На думку уряду, плата за навчання допоможе утримати студентів від отримання спеціальностей, які не «вписуються» в економічну концепцію розвитку країни. Це, як відзначає С. Єрохін, дуже важлива тенденція, на перший план висувається не просто економія бюджетних коштів, пошук додаткового фінансування, а й перспективні вимоги економіки. С. Єрохін відзначає: світова практика, і передусім досвід Росії, засвідчують, що здійснюється перехід від принципу «фінансування всіх» до принципів «фінансування кожного» та «фінансування кожним»⁸.

На нашу думку, враховуючи вітчизняний досвід, доцільно запозичити ідеї змішаного фінансування, яке ґрунтується на частковій платності навчання у ВНЗ та програмах пільгових цільових кредитів для одержання вищої освіти. При побудові своєї моделі співвідношення державних та приватних інвестицій в освітню галузь варто врахувати розробки К. Павловського на прикладі Польщі, який пропонує демократичний доступ до навчання шляхом фінансування державою навчання на перших двох курсах для студентів очної форми навчання ВНЗ усіх форм власності. За його підрахунками, коштів, які направляються з бюджету Польщі на вищу освіту, вистачило б на всіх студентів, включаючи приватні заклади, які навчаються на першому та другому курсах. «Лишилося б тільки розумно розвинути стипендіальну систему, що дало б змогу продовжувати навчання на старших курсах студентам з бідних та малозабезпечених сімей», — зазначає науковець, пропонує радикальну зміну механізмів фінансування вищої освіти на національному рівні в напрямі концентрування державних фондів та підтримки найкращих вищих закладів та найкращих студентів⁹. Слід зазначити, що реалізації принципів диференціації, персоніфікації та конкурсності вищої освіти сприяло б введення стандартів оцінки якості навчання, стимулювання ініціативи завдяки введенню стипендій громадських фондів, спеціальних інвестиційних фондів, персоніфікованих грантів, запозичуючи досвід освітньої системи США та Англії.

Щодо функціонування пільгового кредитування навчання зазначимо, що без такого механізму, на нашу думку, не можливо забезпечити з боку держави умов рівного доступу громадян до освіти. Хоча правові засади одержання за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів пільгових довгострокових кредитів для здобуття освіти у ВНЗ за різними формами навчання були закладені ще статтею 11 Закону України від 05.02.1993 р. № 2998 «Про сприяння соціальному станов-

ленню та розвитку молоді в Україні»¹⁰, такий вид кредитування не знайшов свого повсюдного застосування на практиці. Досвід зарубіжних країн свідчить, що основними умовами такого кредитування є довготривалість та низький кредитний відсоток. Так, у Норвегії цей відсоток становить 5,6%, у США – 3,8, Данії – 1,6, Швеції – 1,0, Австрії – 0%¹¹. У сучасних умовах частина вартості вищої освіти відшкодовується самими студентами та їх родинами через відсутність державних резервів. Закладаючи засади такого виду кредитування у подальшому, доцільно передбачити такий механізм надання цих банківських послуг, який унеможливував би їх масовість через високий рівень банківського ризику. Можливо, це будуть кредити, що забезпечуватимуть «поетапну» вищу освіту, коли особа отримає неповну або базову вищу освіту і продовжує навчання у магістратурі вже після початку професійної діяльності. Так, частково вирішиться проблема перенасиченості ринку молодих спеціалістів та оптимізується співвідношення попиту і пропозиції на ринку праці. На ефективність введення «поетапної», безперервної освіти наголошував у своїй науковій парці Ю. Богач, який, наводячи позитивний зарубіжний досвід, вважає, що підвищенню якості освіти та залученню додаткових фінансів сприятиме введення або розширення таких форм навчання, як асоціативне студентство, коли студент сам складає власну програму навчання, курси перепідготовки та підвищення кваліфікації (в Німеччині ними охоплено близько 50% працюючих), дистанційне навчання, літні школи, школи бізнесу тощо¹². Варто зазначити, що нові технології створюють умови до появи нових учасників на ринку освітніх послуг. Дистанційне навчання через мережу Інтернет є досить привабливим способом отримання освіти, враховуючи суттєве зменшення адміністративних витрат, можливість підвищення освіти студентами, які поєднують навчання з працею. Водночас сьогодні такий вид навчання ще не є чітко сформованим, потребує насамперед зусиль наукової спільноти у розробці відповідного комплексу Інтернет-програм. Як зазначив К. Павловський, можливості, пов'язані з мережею Інтернет та інформаційними технологіями, в наступні роки змінять академічну реальність та складуть конкуренцію тим університетам, які не зможуть знайти необхідної кількості фінансово спроможних студентів¹³.

Отже, нові економічні реалії висувають вимоги до ВНЗ щодо їх автономії, зменшення впливу адміністративних методів регулювання. Так, важливим аспектом успіху стане професійна управлінська система. Підтримуючи позицію К. Павловського, слід запропонувати таку модель усім державним університетам, але не як директиву зверху, а скоріше як альтернативу, враховуючи, що цей процес повинен відбуватися поступово та системно за умови внутрішньої ініціативи закладу. Звертаючись до досвіду США, доцільно створити наглядові ради університетів, які б контролювали діяльність закладу в інтересах засновника (державної, місцевої влади або приватних засновників) та допомогли б залучати нові ресурси, як приватні, так і громадські¹⁴. Виходячи з того, що сьогодні більшість ВНЗ являють собою великі «виробництва», що надають роботу тисячам працівників і якими дуже складно управляти, одним з основних завдань є стимулювання державною політикою активної інноваційної та підприємницької діяльності педагогічного, наукового і управлінського персоналу ВНЗ. Доречним є зауваження з цього приводу Т.В. Фінікова про те, що необхідно наповнити новим змістом автономію начальних закладів з можливістю самостійного розпорядження їх бюджетами, перебудови структури навчального закладу, визначення змісту навчання, передачі у власність ВНЗ всього майна, яким вони сьогодні розпоряд-

жаються. Як слушно наголошує Т.В. Фініков, ВНЗ через систему технологій стає здатним запропонувати оптимальну кількість і якість знань у тій формі й тими засобами, які максимально сприяють розвитку і реалізації здібностей особистості та суспільному розвитку.

1. *Поліщук О.* Стратегічне завдання системи управління вищою освітою України // Персонал. – 2006. – № 8. – С. 66. 2. Про державний бюджет на 2009 рік : Закон України від 26.12.2008 № 835 // Голос України. – 2008. – № 250. 3. Рішення Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти про підсумки слухання в Комітеті Верховної Ради України питання «Удосконалення законодавчого забезпечення розвитку вищої освіти в Україні в контексті підготовки нової редакції Закону України «Про вищу освіту»: протокол № 17 від 17.09.2008 // <http://kno.rada.gov.ua/komosviti>. 4. Про забезпечення подальшого розвитку вищої освіти в Україні: Указ Президента України від 25.09.2008 № 857 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 35. – Ст. 1124. 5. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами : постанова Кабінету Міністрів України від 20.01.1997 № 38 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 4. – Ст. 30. 6. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 № 1060 // ВВР УРСР. – 1991. – № 34. – С. 451. 7. *Михайць С.О.* Альтернативні джерела фінансування вищої освіти в умовах СЕЗ // http://tourlib.net/statti_others/myhac.htm. 8. *Єрохін С.* Проблеми фінансування професійної освіти в Україні // www.management.org.ua/conference/docs/1108385336_SME-04-42.doc. 9. *Павловський К.* Трансформації вищої освіти в XXI столітті: польський погляд / Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні. – К., 2005. – С. 104, 139. 10. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні : Закон України від 05.02.1993 № 2998 // ВВР України. – 1993. – № 16. – Ст. 167. 11. *Данилишин Б.М., Куценко В.І.* Інноваційна модель економічного розвитку : роль вищої освіти // Вісник НАН України. – 2005. – № 9. – С. 34. 12. *Богач Ю.* Управління процесом багатоканального фінансування вищих навчальних закладів // Наука молода. – 2003. – № 1. <http://www.library.tape.edu.ua>. 13. *Павловський К.* Цит. праця. ? С. 45. 14. Там само. - С. 149. 15. Там само. – С. 228.

О. А. КУЗЬМЕНКО

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ТА МЕТОДОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Рассмотрены правовые проблемы распределения бюджетных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые характерны для современного этапа функционирования бюджетной системы Украины. Определены основные направления усовершенствования правовой регламентации и методологического обеспечения межбюджетных отношений.

The article is dedicated to the law problems of divide budget's mandates of state and local authorities which take place in the budget system of Ukraine. The author determines the prin-

© КУЗЬМЕНКО Олена Анатоліївна – кандидат юридичних наук, докторант Київського національного університету внутрішніх справ