

УДК 347.998.85

М.Н. КУРКО, канд. юрид. наук, Інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Ключові слова: освіта, фінанси, бюджет, професіоналізм, розвиток, навчальний заклад

Фінансування освіти стало останнім часом предметом особливої уваги, значною мірою завдяки прогресу у розумінні природи економічних інтересів суб'єктів, що діють на освітньому ринку, а також тому, що багато суспільно важливих заходів потребують значних коштів.

Вивчення стану фінансового забезпечення освітньої галузі в Україні призводить до висновку, що фінансування освіти всіх видів не може здійснюватися лише за рахунок бюджету. Така ситуація склалася, передусім тому, що стандарти, законодавчо встановлені в освітній сфері, не відповідають можливостям їх бюджетного забезпечення коштами.

За існуючої обмеженості бюджетних ресурсів та мінімальних нормативів бюджетного фінансування, не забезпечуються навіть передбачені законодавством виплати, зокрема, видатки на заробітну плату і соціальні виплати освітянам. За таких умов цілком природним є те, що в освітніх закладах усіх типів широко практикується залучення різних позабюджетних джерел фінансування, які на сьогоднішній день стають все більш поширеними і є надійним джерелом фінансування освітніх установ. Отже, основною метою залучення позабюджетних джерел фінансування освіти є забезпечення ефективного функціонування та подальшого розвитку навчальних закладів, дослідження особливостей якого є метою статті.

Законодавчо прийнятим методом фінан-

сування освіти в державі є бюджетне фінансування, що здійснюється на основі єдиного кошторису доходів та видатків. Джерелами формування кошторису є як бюджетні кошти, так і кошти, отримані з інших джерел (від надання закладом додаткових освітніх послуг, прибутки від реалізації навчально-виробничої продукції, від здачі приміщень в оренду, кредити банківських установ, добровільні внески). При цьому співвідношення між бюджетними та не бюджетними фінансовими ресурсами змінюється залежно від наявності бюджетних ресурсів та адекватної державної політики у сфері освіти, темпів економічного розвитку, форми власності навчального закладу, співвідношення між державним та недержавним секторами економіки та ін. [1, с.75].

Залучення позабюджетних коштів, зокрема, шляхом встановлення установами та закладами освіти платності навчання, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та надання додаткових освітніх платних послуг є однією із основних передумов зміцнення фінансового стану освітніх установ.

Не можна не враховувати й факту зростання потреби у підвищенні рівня освіти, зокрема, в отриманні вищої освіти із престижних у суспільстві спеціальностей і основне – готовності сплачувати за це кошти, пов'язаній із формуванням прошарку платоспроможних верств населення.

За міжнародними критеріями освіта є рентабельною галуззю. Проте, це не означає, що вона повинна повністю заробляти на свій розвиток і вносити відповідну частку в бюджет держави. Освіта робить це опосередковано, через свій продукт – навчання і підготовку фахівців. За оцінкою експертів 56 % внутрішнього валового продукту в кожній державі створюють працівники, які здобули вищу освіту [2, с.87].

Зазначимо, що, зважаючи на всі позитивні моменти, позабюджетне фінансування не є заміною бюджетного фінансування. Воно має доповнювати бюджетне, і у будь-якому випадку не повинно призвести до того, щоб

держава почала скорочувати бюджетний перерахунок коштів. Крім того, позабюджетне фінансування не повинно призводити до скорочення освітньої діяльності у навчальних закладах на користь, наприклад, розширення сфери надання платних послуг.

У процесі аналізу позабюджетних джерел фінансування вищої освіти слід розрізнити порядок фінансування, з одного боку, державних та комунальних закладів освіти, з іншого – приватних закладів.

Держава може здійснювати фінансування шляхом:

- вкладання коштів у різні фактори виробництва освітніх послуг;
- фінансування конкретних навчальних закладів;
- надання фінансової підтримки безпосередньо тим, хто навчаються – кінцевим споживачам освітніх послуг [3, с.43].

Відносно державних та комунальних закладів вищої освіти позабюджетні джерела фінансування можна розглядати як допоміжні, які лише доповнюють бюджетне фінансування. Натомість для приватних закладів освіти позабюджетне фінансування – це єдина форма фінансування, оскільки, як правило, для таких навчальних закладів бюджетні кошти не виділяються, у тому числі, як вже зазначалося вище, і за державним замовленням, що не можна вважати логічним та обґрунтованим.

Правовою основою залучення позабюджетних коштів для фінансування державних закладів та установ освіти є Закони України «Про освіту», «Про професійно-технічну освіту» від 10.02.1998 р., «Про позашкільну освіту» від 22.06.2000 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад» від 05.09.1996 р. та ін.

Так, стаття 61 Закону України «Про освіту» [4] встановлює, що, крім бюджетного, фінансування державних навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів галузей народного господарства, державних

підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування.

До додаткових джерел фінансування державних закладів та установ освіти ця стаття зазначеного Закону відносить:

- кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів;
- плата за надання додаткових освітніх послуг;
- кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані навчальним закладом на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян;
- доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання;
- дотації з місцевих бюджетів;
- кредити і позички банків, дивіденди від цінних паперів та доходи від розміщення на депозитних вкладах тимчасово вільних позабюджетних коштів;
- валютні надходження;
- добровільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій, окремих громадян;
- інші кошти.

Законодавством визначаються принципи введення платності навчання, надання платних освітніх послуг, а також напрями можливого використання коштів, отриманих із позабюджетних джерел, зокрема:

- запровадження платних послуг у сфері освіти не призводить до зменшення бюджетного фінансування;
- платні освітні послуги здійснюються на договірній основі. Договір укладається між навчальним закладом та особою, яка навчатиметься, або юридичною особою, яка оплачуватиме навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації кадрів або надання додаткових освітніх послуг;
- додаткові платні послуги навчання здійснюються за межами, встановленими державними освітньо-професійними програмами;
- інші (крім послуг з навчання) види пла-

тних послуг надаються за переліком, який установлює Кабінет Міністрів;

– платні освітні послуги не можуть надаватися замість або в межах обсягів основної освітньої діяльності, що фінансується за рахунок бюджетних коштів. Іншими словами, платність навчання та надання додаткових платних освітніх послуг здійснюється понад державне замовлення;

– плата за освітні послуги встановлюється у договорі і не може змінюватися протягом усього строку навчання. Відомості про вартість навчання, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів або надання додаткових освітніх послуг публікується у загальнодержавних друкованих засобах масової інформації та інформаційних збірниках спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі освіти і науки.

Плата за навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації кадрів або за надання додаткових освітніх послуг може вноситися за весь строк навчання, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів або надання додаткових освітніх послуг повністю одноразово або частками – помісячно, по семестрах, щорічно;

– залучені від надання платних послуг кошти спрямовуються на здійснення статутної діяльності навчального закладу у порядку та на умовах, визначених його статутом та законодавством. Така норма передбачена, наприклад, статтею 64 Закону України «Про вищу освіту».

Перелік платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.1997 р. № 38 [5]. Згідно з цим документом державні заклади освіти можуть надавати платні послуги:

– у сфері освітньої діяльності (навчання іноземних і вітчизняних студентів у вищих навчальних закладах, здобуття другої вищої освіти, післядипломна освіта, підготовка робітників різних професій, навчання слухачів підготовчих відділень вищих навчальних закладів, підготовка і перепідготовка робітни-

ків і спеціалістів за замовленнями служб зайнятості населення; підготовка аспірантів і докторантів понад державне замовлення; прийом кандидатських іспитів, плата за наукові консультації для осіб, які підвищують кваліфікацію самостійно тощо);

– у сфері міжнародної співпраці (надання візової підтримки студентам–іноземцям; надання допомоги в оформленні виїздів українських студентів та викладачів за кордон; оформлення виїздів працівників навчальних закладів України на педагогічну роботу або наукове стажування до зарубіжних країн на контрактній основі; організація на компенсаційних засадах літніх мовних курсів, шкіл, семінарів, олімпіад, виставок, спортивних змагань, баз відпочинку, подорожей тощо);

– у сфері охорони здоров'я та дошкільного виховання (надання місць у будинках (пансіонатах) та базах відпочинку, спортивно-оздоровчих таборах із відповідним медико-санітарним забезпеченням, утримання дітей у дошкільних та інтернатних навчальних закладах);

– у сфері фізичної культури і спорту (групові та індивідуальні заняття фізичною культурою та спортом на стадіонах, у спортзалах, плавальних басейнах, тенісних кортах тощо понад норми, встановлені навчальними планами, за винятком занять, що проводяться з учнями та студентами навчальних закладів спортивного профілю, організація «груп здоров'я» тощо);

– у сфері туризму та екскурсій (надання місць на туристичних базах і в таборах, організація тематичних екскурсій);

– у сфері побутових послуг (будівництво, ремонт та обладнання (благоустрій) житла, садових будиночків, надвірних будов, гаражів, сховищ для зберігання овочів та фруктів, ангарів, складських приміщень тощо; ремонт і технічне обслуговування автомобілів та інших транспортних засобів, послуги з паркування автомобілів та інших транспортних засобів, ремонт побутових машин і приладів, теле -, аудіо -, відеоапаратури; виготовлення і ремонт металовиробів тощо);

– у сфері транспортних послуг (перевезення меблів, домашнього майна та предметів культурно-побутового призначення, надання транспортних засобів для перевезення населення, у тому числі туристсько-екскурсійних груп, перевезення палива, овочів, фруктів, доставка будівельних матеріалів; вантажно-розвантажувальні роботи);

– у сфері житлово-комунальних послуг (надання відомчих готелів (будинків, квартир для приїжджих) для тимчасового проживання туристів, учасників конференцій, симпозіумів, нарад тощо, окремих громадян, надання додаткових послуг громадянам, пов'язаних із проживанням у відомчих готелях (будинках, квартирах для приїжджих), надання в міжсезонний період (канікули, відпустки) гуртожитків вищих навчальних, інтернатних закладів, училищ та інших закладів освіти для тимчасового проживання як окремих громадян, так і студентських (учнівських) екскурсійних та туристичних груп тощо);

– інші послуги (виготовлення та реалізація товарів народного споживання (в майстернях професійно-технічних, середніх та вищих навчальних закладів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів, навчально-виробничих комбінатів, науково-дослідних виробництв), вирощування та реалізація сільськогосподарської продукції, продукції тваринництва (у професійно-технічних і вищих навчальних закладах, підсобних господарствах загальноосвітніх шкіл-інтернатів та сільських середніх навчальних закладів), збір лікарських рослин, надання послуг науковими, науководослідними, дослідно-конструкторськими та проектно-конструкторськими підрозділами закладів і установ освіти, здавання в оренду будівель, споруд, обладнання, не пов'язаних з навчально-виховною, навчально-виробничою, науковою діяльністю, яке не погіршує соціально-побутові умови працівників закладів і установ освіти, студентської та учнівської молоді, поліграфічні послуги та видавнича діяльність, користування комп'ютерною мережею «Internet»).

Договірні засади щодо надання платних

послуг в галузі освіти визначаються наказом МОН України «Про затвердження Типового договору про навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації або про надання додаткових освітніх послуг навчальними закладами» від 11.03.2002 р. № 183 [6]. Відповідно до цього документа Виконавець бере на себе зобов'язання за рахунок коштів Замовника здійснити навчання (підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації кадрів або надати додаткову освітню послугу).

Конкретно має бути зазначена форма навчання, освітньо-кваліфікаційний рівень, назва спеціальності з підготовки або з якої спеціальності на яку спеціальність здійснюється перепідготовка, або назва спеціальності, за якою підвищується кваліфікація кадрів, або підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації кадрів за робітничими професіями, або назва додаткової освітньої послуги. Встановлюються обов'язки Виконавця в частині якості послуги, визначеної державними освітніми стандартами, та видачі Замовнику, якщо це передбачено законодавством, документа про освіту державного зразка.

Крім того, встановлюється необхідність повернення Замовнику коштів (що були внесені Замовником як попередня плата за надання освітньої послуги) у разі дострокового припинення дії договору (незалежно від підстав для такого припинення) у зв'язку з ненаданням Замовнику освітньої послуги.

До обов'язків Замовника відноситься вимога своєчасно вносити плату за отриману освітню послугу в розмірах та у строки, встановлені договором. У договорі встановлюється розмір плати та передбачається, що вона не може змінюватися на весь строк її надання. Передбачається притягнення до відповідальності згідно з чинним законодавством у разі невиконання зобов'язань кожної із сторін та визначається розмір неустойки.

Вартість надання освітніх послуг для громадян України та для інших громадян, які постійно проживають на території України, визначається навчальним закладом відповідно до Порядку надання платних послуг дер-

жавними навчальними закладами, затвердженого наказом Міністерства освіти, Міністерства фінансів та Міністерства економіки України від 27.10.1997 р. [7], з урахуванням офіційно визначеного індексу інфляції за попередній, перед укладенням договору, календарний рік.

Зазначений Порядок надання платник послуг встановлює складові вартості таких послуг, що надаються державними навчальними закладами та порядок використання доходів, отриманих від їх надання. Зокрема, визначається, що відповідні доходи спрямовуються на відшкодування витрат, пов'язаних із наданням цих послуг, сплату податків, обов'язкових згідно з чинним законодавством внесків, відрахувань, зборів, платежів, а прибуток, що залишається в розпорядженні державного навчального закладу, спрямовується на покриття перевищення загальної суми видатків закладу над встановленими обсягами бюджетних асигнувань.

При цьому суми прибутку повинні спрямовуватися насамперед на покриття потреби фонду заробітної плати працівників, матеріальне забезпечення учнів та студентів з числа дітей-сиріт і дітей, які залишились без піклування батьків, виплату стипендії, харчування в порядку державного забезпечення відповідних визначених законом категорій учнів або студентів, оплату витрат, пов'язаних із господарським утриманням закладу, інші невідкладні витрати закладу в цілому.

Спрямування прибутку на придбання обладнання, капітальний ремонт приміщень, матеріальне заохочення працівників дозволяється лише за умови повного забезпечення фінансовими ресурсами вищезазначених невідкладних витрат закладу.

Аналіз моделі фінансування державних навчальних закладів з позабюджетних джерел свідчить про недостатню урегульованість на законодавчому рівні окремих аспектів такої діяльності. Так, Законом України «Про освіту» та іншими законодавчими актами визначається принципова можливість запровадження платного навчання, проте не

встановлюється механізм прийняття такого рішення.

Зокрема, не визначаються підстави, за яких може бути введено платне навчання (можливо, при недостатності бюджетного фінансування?), не встановлюється максимальний обсяг платних послуг, який може надавати державний навчальний заклад з тим, щоб при цьому не створювалися перешкоди для якості процесу навчання в межах бюджетного фінансування. Як приклад, можна привести ситуацію із наданням в оренду навчальних приміщень, який встановлено законодавством як один із шляхів зростання позабюджетних доходів державних освітніх установ.

Проте такий шлях, дозволяючи поліпшити поточне фінансування навчального процесу, може призвести до погіршення умов проведення освітньої діяльності, яка здійснюється в межах бюджетного фінансування.

Слід зважати й на те, що при наданні платних послуг державними установами разом із здійсненням безплатного навчання виникає неоднозначна ситуація із урахуванням в навчальному процесі державної власності (будівель, обладнання, навчально-методичної літератури тощо). Так, вищезазначеним «Порядком» встановлюються складові вартості платних послуг, що надаються державними навчальними закладами, проте в реальному процесі досить важко виокремити, наприклад, вартість електроенергії, палива, газу, води, літератури та навчальних матеріалів, що використовуються на освітні потреби у межах надання платних послуг та вартість цих складових, що використовуються в навчальному процесі, який здійснюється на бюджетних засадах.

Невизначеність законодавства та непрозорість процесу платного та безплатного навчання, з одного боку, створює підстави для зловживань, з іншого – нечіткі вимоги до використання державних ресурсів у державних навчальних закладах для здійснення платного навчання дозволяє встановлювати плату за навчання нижчу, ніж в приватних навчальних закладах, що може розцінюватися як

недобросовісна конкуренція.

Слід зважити й на те, що, як вже зазначалося, державними навчальними закладами можуть надаватися лише такі платні освітні послуги, які забезпечують рівень освіти понад встановлений державою мінімум. У сучасних умовах, коли необхідний обсяг фінансування освітніх стандартів перевищує його мінімальний рівень, що забезпечується бюджетними видатками, поняття додаткових освітніх послуг стає надто абстрактним, що є додатковою підставою для довільного включення обов'язкових освітніх послуг до складу платних і встановлення межі між «платністю» та «безплатністю» ще більш розмитою.

Отже, непрозорість залучення до бюджетних закладів позабюджетних джерел фінансування призводить до того, що значна частина цих коштів замість того, щоб сприяти розвитку державного закладу освіти, відходить у тінь.

Найкращим виходом із зазначеної ситуації було б розділення процесів безплатного та платного навчання та механізмів надання платних та безплатних послуг. Такий підхід унеможливило б зловживання шляхом включення обов'язкових безплатних послуг, що фінансуються з бюджету, до складу платних, а також створив би для навчальних закладів всіх форм власності рівні умови, упереджуючи можливість непрозорого використання державної власності для надання платних освітніх послуг.

Проте, напевно чи такий підхід на сьогодні є можливим з огляду на недостатність бюджетного фінансування освітніх закладів. Ефективнішим представляється шлях забезпечення прозорості господарсько-фінансової діяльності освітніх установ та ефективного використання додатково отриманих коштів, забезпечення чіткого розмежування бюджетних та позабюджетних коштів. З цією метою доцільно було б створити незалежний наглядовий орган (принаймні для провідних загальнодержавних навчальних закладів), до повноважень якого у фінансовій сфері можна було б віднести здійснення громадського контролю

за надходженням коштів із усіх позабюджетних джерел, напрямами їх витрачання, здійснення оцінки ефективності діяльності закладу освіти та оприлюднення результатів.

Вирішити цю проблему можна шляхом створення Наглядових рад у державних освітніх закладах, які надають платні послуги, з обов'язковою участю в них представників уряду, соціальних партнерів і спонсорів (якщо вони є). Крім того, необхідно на законодавчому рівні визначити обов'язковість систематичного інформування громадськості із зазначених питань. Такий підхід сприятиме легалізації всіх фактично одержуваних навчальними закладами прибутків від учнів, батьків, орендарів тощо, обмежить можливості привласнення частини цих доходів керівниками установ, дозволить збільшити фінансування основної освітньої діяльності навчальних закладів.

Потребує законодавчого вдосконалення й механізм формування ціни на платні послуги навчання, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, додаткові освітні послуги та порядок використання коштів, залучених від їх надання, оскільки співвідношення між напрямами використання додаткових коштів чітко не встановлені і є непрозорими для громадськості. Разом із тим при оприлюдненні інформації про позабюджетні джерела фінансування державних та комунальних вищих навчальних закладів вбачається за доцільне оприлюднювати і напрями використання отриманих фінансових ресурсів для того, щоб процес ціноутворення у таких закладах зробити максимально прозорим.

ЛІТЕРАТУРА

1. Буковинський В. С. Шляхи удосконалення планування витрат на освіту / В. С. Буковинський // *Фінанси України*. – 2004. – № 9. – С. 74–83.

2. Бескид Й. Фінансовий механізм вищої школи в умовах ринку / Й. Бескид // *Фінанси України*. – 2003. – № 8. – С. 103–106.

3. Боголіб Т. М. Фінансове забезпечення

розвитку вищої освіти і науки в трансформаційний період : монографія / Т. М. Боголіб. – К. : Міленіум, 2006. – 506 с.

4. Закон України «Про освіту» : від 23.05.1991 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами» : від 20.01.1997 р., № 38 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 4. – Ст. 30.

6. Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Типового договору

про навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації або про надання додаткових освітніх послуг навчальними закладами» : від 11.03.2002 р., № 183 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 15. – Ст. 831.

7. Наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства фінансів, Міністерства економіки України «Про затвердження порядку надання платних послуг державними навчальними закладами» : від 27.10.1997 р., № 383/239/131 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 2. – Ст. 193.

Курко М. Н. Правові засади цільового використання фінансових ресурсів у сфері вищої освіти / М. Н. Курко // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 227–233 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10kmpncvo.pdf>

Досліджено правові засади цільового використання фінансових ресурсів у сфері вищої освіти в державі. Визначено елементи, які варто реформувати та запровадити Україні для покращення фінансування вищої освіти.

Курко М.Н. Правовые основы целевого использования финансовых ресурсов в сфере высшего образования

Исследованы правовые основы целевого использования финансовых ресурсов в сфере высшего образования в государстве. Определены элементы, которые следует реформировать и ввести Украине для улучшения финансирования высшего образования

Kurko M.N. Legal Bases of Target Use of Financial Resources in Higher Education Sphere

The investigational legal principles of the having a special purpose use of financial resources in the field of higher education in the state. Certainly elements which it costs to reform and inculcate Ukraine for the improvement of financing of higher education.