

⁹ Березовська І. Поняття та зміст адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки держави // Підприємство, господарство і право. – К., 2011. – № 5 (185). – С. 117–119.

¹⁰ Адміністративне право / Под ред. Козлова Ю. М., Попова Л. Л. – М., 2000. – С. 484.

¹¹ Категоріально-понятійні аспекти чинного законодавства України у сфері інформаційних відносин // Альманах права. Праворозуміння та правопорядок: від теорії до практики. – К., 2011, – С. 246.

¹² Концепція формування системи національних інформаційних ресурсів України – доступно з: <http://www.stc.gov.ua/_info/konc_form_nir.DOC>.

Резюме

Аналізуються деякі теоретичні підходи щодо визначення організаційно-правових засобів забезпечення адміністративно-правового режиму інформації з обмеженим доступом.

Ключові слова: інформація з обмеженим доступом, адміністративно-правові засоби забезпечення режиму інформації, правове забезпечення, органи державної влади.

Резюме

Анализируются некоторые теоретические подходы по определению организационно-правовых способов обеспечения административно-правового режима информации с ограниченным доступом.

Ключевые слова: информации с ограниченным доступом, административно-правовые меры обеспечения режима информации, правовое обеспечение, органы государственной власти.

Summary

In the article the basic theoretical going is analyzed near determination of organizationally-legal facilities in providing the administrative mode of information with the limited access.

Key words: information with the limited access, organizationally-legal facilities, legal providing, Public authorities.

Отримано 12.03.2012

Р. В. ЯКУБОВСЬКИЙ

Роман Володимирович Якубовський, кандидат юридичних наук, викладач Тернопільського національного економічного університету

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

Одним із основоположних критеріїв розвитку особистості, суспільства, нації та держави виступає освіта. Вона є стратегічним ресурсом у поліпшенні добробуту кожного, забезпеченні національних інтересів, а також зміцненні авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені. Тому ключовим завданням держави є забезпечення належного бюджетного фінансування навчальних закладів для здобуття якісної освіти громадянами.

Проблемним аспектам форм бюджетного фінансування присвячено праці В. С. Буковинського, Л. К. Воронової, В. Г. Дем'янишина, І. С. Каленюк, А. О. Монаєнка, В. П. Нагребельного, А. А. Нечай, Н. Ю. Пришви, С. І. Федчук, С. Д. Ципкіна, В. Д. Чернадчука, С. І. Юрія та ін. Водночас при дослідженні форм бюджетного фінансування необхідно визначити нові правові засади надання коштів з відповідних бюджетів навчальним закладам.

Метою статті є проведення правового аналізу та оновлення підходів щодо форм бюджетного фінансування навчальних закладів України.

Розглянемо теоретичні підходи до розмежування основних форм бюджетного фінансування навчальних закладів. Як справедливо зауважила С. І. Федчук, українські юристи-фінансисти не часто розглядають форми бюджетного фінансування та обмежуються вивченням тільки їхніх видів¹.

Дослідники виокремлюють різноманітні форми бюджетного фінансування. Так, С. Д. Ципкін розрізняє такі дві форми бюджетного фінансування: фінансування державних госпрозрахункових підприємств і організацій та фінансування державних бюджетних установ (так зване кошторисно-бюджетне фінансування). Кожна із цих форм має власні особливості економічного і правового характеру².

А. О. Монаєнко обґрунтовує існування таких форм бюджетного фінансування, як: бюджетні інвестиції, бюджетні кредити, кошторисне фінансування та державні трансферти³.

В. Г. Дем'янишин визначає форми бюджетного фінансування як *способи надання бюджетних коштів на заходи, передбачені у бюджеті відповідно до наукових принципів*. Разом з тим дослідник виокремлює три

найважливіші форми бюджетного фінансування: кошторисне фінансування, бюджетне інвестування та державні трансферти⁴. Як зазначає В. Г. Дем'янишин, в економічній літературі саме кошторисному відводиться роль основної форми бюджетного фінансування, оскільки за його допомогою здійснюється більшість видатків бюджетів, забезпечується функціонування виробничої та соціальної інфраструктур, оборони та управління⁵.

На думку І. С. Каленюк, можна виокремити такі форми фінансування державою закладів системи освіти: прямого фінансування (з одного або кількох рівнів державного управління) на основі кошторисної вартості або нормативів; додаткових асигнувань за окремими категоріальними програмами, заходами тощо (наприклад, програма підтримки кращих студентів); дотацій або субвенцій з метою вирівнювання диспропорцій між регіонами; фінансування специфічних програм (кредитування навчання, ваучерна освіта, харчування малозабезпечених дітей); виділення матеріальних ресурсів, надання пільг; за формулою, яка враховує певні кількісні та якісні показники діяльності навчального закладу; за конкурсом; «блокові» гранти; на рівні минулого року⁶. А. О. Монаєнко зазначає, що фінансування освіти як складова фінансової діяльності держави здійснюється, зокрема, на основі бюджетно-кошторисного фінансування⁷.

Тому основною формою бюджетного фінансування державних та комунальних навчальних закладів є кошторисне фінансування.

На наш погляд, форма бюджетного фінансування – це встановлений порядок виділення бюджетних коштів на безоплатній та безповоротній основі на визначені відповідним бюджетом цілі.

Навчальні заклади, які є бюджетними установами, матеріально забезпечуються за допомогою кошторисного фінансування. Відповідно до Бюджетного кодексу України⁸ бюджетні установи – це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Навчальні заклади як бюджетні установи використовують бюджетні кошти для здійснення визначених державою та органами місцевого самоврядування завдань.

Бюджетні установи **відповідно до Бюджетного кодексу України** є неприбутковими. Тому навчальні заклади, які є бюджетними установами, підприємницької діяльності не здійснюють. Основним видом для них є освітня діяльність.

Закон України «Про освіту»⁹ не містить дефініції освітньої діяльності. Однак у ст. 1 Закону України «Про вищу освіту»¹⁰ поняття «освітня діяльність» визначено як діяльність, що пов'язана з наданням послуг для здобуття вищої освіти, з видачею відповідного документа. Таке визначення не зовсім досконале: по-перше, наявна тавтологія при розкритті змісту «освітня діяльність» як «діяльність», тому логічніше було би вважати як «сукупність відносин»; по-друге, не зазначено суб'єктів такої діяльності; по-третє, видається зайвим конкретизація про «видання документа», оскільки не до кінця зрозуміло, про який документ йдеться. Освітньою слід визначити насамперед діяльність з навчання, виховання та розвитку особи. Діяльність з отримання освіти провадить навчальний заклад виключно за наявності відповідної ліцензії.

На підставі кошторисно-бюджетного фінансування з державного чи місцевого бюджету виділяють кошти на розвиток навчальних закладів на підставі затверджених фінансових планів – кошторисів. Відповідно до Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228¹¹, кошторис бюджетної установи складається із загального та спеціального фондів. Загальний фонд становить обсяг надходжень загального фонду бюджету та розподіл видатків за повною економічною класифікацією видатків на виконання бюджетною установою її основних функцій, а спеціальний фонд як складова частина кошторису бюджетної установи містить обсяг надходжень із спеціального фонду бюджету на конкретну мету та їх розподіл за повною економічною класифікацією видатків на здійснення відповідних видатків, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних з виконанням установою основних функцій.

Таким чином, кошторисному фінансуванню як основній формі бюджетного фінансування притаманні такі особливості: по-перше, воно пов'язане з виділенням коштів з державного чи місцевих бюджетів; по-друге, отримувачами матеріальних ресурсів є бюджетні установи; по-третє, основним фінансовим планом надання бюджетних коштів є кошторис, який складається із загального та спеціального фондів; по-четверте, бюджетні кошти мають цільове спрямування для реалізації бюджетними установами завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування.

Разом з тим кошторисне фінансування як ключова форма бюджетного фінансування має ряд недоліків. Так, В. С. Буковинський підкреслює, що при кошторисному фінансуванні втрачається або ж істотно послаблюється зв'язок між затратами та результатами діяльності навчальних закладів. Окрім того, на думку дослідника, має змінитися підхід до виділення фінансових ресурсів на покриття витрат освітніх закладів: від принципу «забезпеченість функціонування» треба перейти до принципу «ефективна діяльність». Водночас, обсяг бюджетних асигнувань має визначатися незалежно від необхідної кількості коштів на існування того чи іншого закладу освіти, а безпосередньо залежати від виконуваної роботи, її ефективності та ступеня задоволення суспільних потреб¹².

А. А. Нечай правильно зазначає, що «економічні та політичні зміни у країні, а також структурні зміни у сфері публічних видатків держави спричинили виникнення та розвиток нових організаційно-правових форм та режимів фінансування державних видатків, а саме: фінансування об'єктів (державних програм) на конкурсній основі, з використанням коштів бюджетів різного рівня та позабюджетних джерел фінансування,

а також фінансування шляхом виділення трансфертів з Державного бюджету України»¹³. Н. Ю. Пришва ще за радянського періоду наголошувала на необхідності удосконалення системи управління вищою освітою на основі програмно-цільового методу управління, що впливає із системного підходу до керівництва економічними та соціальними процесами і є інструментом вирішення проблем, досягнення цілей на основі розробки і реалізації цільових комплексних програм¹⁴.

На нашу думку, підвищення якості та ефективності фінансового забезпечення навчальних закладів можливе у формі цільових програм розвитку навчальних закладів на відповідний період. Зокрема, це відповідатиме бюджетно-правовим реформам впровадження програмно-цільового методу, котрий спрямований на створення та реалізацію бюджетних програм, які орієнтовані на остаточний результат. Є. Б. Кубко зазначає, що фінансування та кредитування цільових комплексних програм відображають процес організації програмно-цільового управління у вартісній формі, а також є необхідною умовою його ефективності¹⁵.

Відповідно до Бюджетного кодексу України основою програмно-цільового методу є бюджетна програма, що представляє сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Державний навчальний заклад як бюджетна установа фінансується виключно з одного бюджету, крім випадків, передбачених законодавством. Так, у Бюджетному кодексі України (ч. 2 ст. 85) встановлено загальне правило, яке забороняє планувати та здійснювати видатки, що не належать до місцевих бюджетів, а також здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на функціонування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів, крім випадків, коли такі видатки здійснюються за рішенням відповідної місцевої ради за рахунок вільного залишку бюджетних коштів або перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету за умови відсутності заборгованості такого бюджету за захищеними статтями видатків протягом року на будь-яку дату.

Забезпечення навчального закладу фінансовими ресурсами одночасно з бюджетів різних рівнів можливе лише за визначених умов. В. С. Буковинський висловлює думку про можливість отримання бюджетних ресурсів з бюджетів інших рівнів лише в межах реалізації різних програм, однак це можна зарахувати до оплати результату програми, а не до фінансування навчального процесу, тому не можна говорити про багатоканальність бюджетного фінансування освіти¹⁶. З цієї позицією можна не погодитись, оскільки реалізація програм має спрямовуватися на розвиток навчальних закладів та фінансуватися з державного (місцевого) бюджетів, а результат фінансування програми з відповідного бюджету має безпосередній вплив на вдосконалення навчального процесу.

Проблеми фінансового забезпечення навчальних закладів з бюджетів різних рівнів можна розв'язати шляхом прийняття програм розвитку, коли видатки на їх виконання здійснюватимуться з державного та місцевих бюджетів на відповідний рік. Це узгоджується, зокрема, з ч. 3 ст. 85 Бюджетного кодексу України, у якій зазначено, що товари (роботи, послуги), придбані головним розпорядником коштів державного бюджету (місцевих бюджетів) за рахунок видатків на централізовані заходи відповідно до програмних документів економічного та соціального розвитку, державних цільових програм, можуть бути передані бюджетним установам, які утримуються з інших місцевих бюджетів. Крім коштів державного та місцевого бюджетів, джерелами підтримки програми можуть бути додаткові кошти.

Програма має передбачати напрями використання коштів виключно за цільовим спрямуванням, тобто на досягнення певної мети, розв'язання визначеної проблеми навчального закладу. Про пріоритетність державної підтримки таких програм зазначено в Указі Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» від 30 вересня 2010 р. № 926/2010¹⁷, де Кабінету Міністрів України доручено забезпечувати вчасне та в повному обсязі фінансування державних цільових програм у галузі освіти.

Закон України «Про державні цільові програми»¹⁸ визначає, що державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Визначення бюджетної програми, закріплене Бюджетним кодексом України, загалом є близьким за значенням поняттю державної цільової програми. Однак для бюджетної програми визначено конкретного виконавця – розпорядника бюджетних коштів, а у понятті державної цільової програми деталізуються суб'єкти та галузі, на розв'язання проблем яких спрямовано програму, вказано джерело отримання коштів.

Одним з різновидів державних цільових програм є соціальні програми, що передбачають розв'язання з-поміж інших і проблем освіти.

Таким чином, державні та комунальні навчальні заклади утримуються на підставі кошторисного фінансування, що є ключовою формою бюджетного фінансування. Притаманні кошторисному фінансуванню недоліки актуалізують перехід на нові засади фінансового забезпечення навчальних закладів. Підвищення якості та ефективності фінансового забезпечення навчальних закладів можливе у формі цільових програм розвитку навчальних закладів на визначений період. Крім того, це відповідатиме бюджетно-правовим реформам впровадження програмно-цільового методу, спрямованого на створення та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на остаточний результат. Матеріальну підтримку програм слід здійснювати за допо-

могою коштів державного та місцевих бюджетів, а також додаткових коштів. Кошти на підставі такої програми спрямовуватимуть для розв'язання конкретної проблеми навчального закладу, тобто за цільовим призначенням.

¹ Федчук С. І. Некоторые вопросы финансирования бюджетных расходов в современных условиях [Електронний ресурс] / С. І. Федчук // *Фінансове право*. – 2010. – № 3 (13). – С. 32. – Режим доступу до журн.: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Fp/2010_3/2010_3_fedchuk.pdf.

² Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства / С. Д. Цыпкин. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1983. – С. 67.

³ Монаснюк А. О. Організація, форми і методи фінансування витатків бюджету / А. О. Монаснюк // *Наше право*. – 2009. – № 1. – Ч. 2. – С. 72.

⁴ Дем'янишин В. Г. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах / В. Г. Дем'янишин // *Світ фінансів*. – 2007. – Вип. 2 (11). – С. 38–39.

⁵ Дем'янишин В. Г. Вказана праця. – С. 39.

⁶ Каленюк І. С. Економіка освіти : навч. посіб. / І. С. Каленюк. – К. : Знання, 2005. – С. 142–143.

⁷ Монаснюк А. О. Фінансування витатків на освіту та науку як складова фінансової діяльності держави / А. О. Монаснюк // *Наше право*. – 2008. – № 1. – С. 104.

⁸ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.

⁹ Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

¹⁰ Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 р. № 2984-III // *Відомості Верховної Ради України*. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

¹¹ Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228 // *Офіційний вісник України*. – 2002. – № 9. – Ст. 414.

¹² Буковинський В. С. Шляхи удосконалення планування витрат на освіту / В. С. Буковинський // *Фінанси України*. – 2004. – № 9. – С. 75.

¹³ Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних витатків у державі : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Нечай Анна Анатоліївна ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – С. 25–26.

¹⁴ Пришва Н. Ю. Правовые основы финансирования расходов на народное образование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Пришва Надежда Юрьевна; Харьковский ордена Трудового Красного Знамени юрид. ин-т им. Ф. Э. Дзержинского. – Х., 1986. – С. 15.

¹⁵ Кубко Е. Б. Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика) / Е. Б. Кубко ; отв. ред. В. В. Цветков ; АН УССР, Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого. – К. : Наук. думка, 1988. – С. 169.

¹⁶ Буковинський В. С. Вказана праця. – С. 79.

¹⁷ Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні: Указ Президента України від 30.09.2010 р. 926/2010 // *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 75. – Ст. 2659.

¹⁸ Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

Резюме

Здійснено правовий аналіз форм бюджетного фінансування навчальних закладів. Запропоновано підвищити якість та ефективність фінансового забезпечення навчальних закладів у формі цільових програм розвитку навчальних закладів.

Ключові слова: форма бюджетного фінансування, кошторисне фінансування, цільові програми розвитку навчальних закладів, фінансове забезпечення.

Резюме

Осуществлен правовой анализ форм бюджетного финансирования учебных заведений. Предложено повысить качество и эффективность финансового обеспечения учебных заведений в форме целевых программ развития учебных заведений.

Ключевые слова: форма бюджетного финансирования, сметное финансирование, целевые программы развития учебных заведений, финансовое обеспечение.

Summary

Was done legal analysis of forms of budget financing of educational institutions. It is proposed to improve the quality and efficiency of financial institutions in the form of task programs for schools.

Key words: form of the budgetary financing, estimated funding, targeted programs of development educational institutions, financial support.

Отримано 25.01.2012

Н. А. БЕРЛАЧ

Наталія Анатоліївна Берлач, доктор юридичних наук, професор Національної академії внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ПРИ ВИРІШЕННІ СПОРІВ З ПРИВОДУ ПРИЙНЯТТЯ ГРОМАДЯН НА ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ, ЇЇ ПРОХОДЖЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ З НЕЇ

Положеннями Указу Президента «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» від 16.11.2004¹ було запроваджено новий етап у розвитку всієї системи судочинства нашої держави. Створення спеціальної ланки судоустрою, яка б займалася вирішенням публічних спорів, відповідає загальноєвропейським стандартам у сфері захисту прав людини та реалізує позитивний зарубіжний досвід.

Розвиток правовідносин у даній сфері вимагав існування нормативного акта, який би встановлював процесуальні вимоги до здійснення адміністративного судочинства. Це зумовило прийняття 06.07.2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України, який визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства².

Однією з найбільш складних та багатоаспектних сфер здійснення адміністративного судочинства виступає вирішення спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби. Дуже часто їх розгляд також пов'язаний з вирішенням спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності органів влади, адже прийняття та/або звільнення з публічної служби здійснюється відповідно до наказів керівників відповідних органів державної влади (місцевого самоврядування).

Статистичні матеріали також переконливо свідчать про підвищення з кількості спорів, що виникають у процесі прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї. Зокрема, у 2008 р. місцевими адміністративними судами розглянуто 5539 таких справ. Крім цього, у 2008 р. спостерігалася тенденція до збільшення у три з половиною рази порівняно з попередніми періодами кількості переглянутих Вищим адміністративним судом України у касаційному порядку рішень судів у справах за спорами з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби³.

Разом з тим, внаслідок тісного зв'язку публічної служби з трудовими правовідносинами частими є випадки неправильного визначення суду, який повинен розглядати спір; неточне визначення характеру правовідносин, а також застосування трудового законодавства до публічно-правових відносин, що за своєю сутністю мають регулюватися спеціальними нормативними актами.

Як слушно зазначає Н. В. Дацій, публічна служба є особливим інститутом сучасної держави. Саме через цей інститут здійснюється діяльність держави та функціонування її управлінського апарату. Варто також наголосити на тому, що публічна служба є важливою складовою адміністративної реформи і однією з головних умов підвищення ефективності державного управління. Вона покликана надати державному управлінню програмно-цільового підходу, управлінського професіоналізму, правової компетентності, організованості і дисципліни, законності, ефективності та цілого ряду інших факторів⁴. Саме тому, на нашу думку, ефективне визначення юрисдикції адміністративних судів при вирішенні спорів, що виникають у процесі функціонування публічної служби дозволить стверджувати про підвищення рівня її організаційного забезпечення.

Відповідно, вважаємо досить *актуальним* розгляд проблем, які виникають при визначенні юрисдикції адміністративних судів у випадку вирішення ними спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї. Додатково підтверджує актуальність роботи значна кількість справ, що розглядаються адміністративними судами у названій сфері.

Метою статті виступає розгляд характерних особливостей розповсюдження юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення спорів, пов'язаних з функціонуванням публічної службою, виділення основних проблем у даній сфері, а також обґрунтування можливих варіантів їх вирішення.

Аналіз проблем, що виникають при вирішенні спорів стосовно проходження публічної служби, здійснювався у *працях таких науковців* у галузі адміністративного, трудового права та державного управління, як: В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, О. С. Боева, В. Я. Бурак, Н. В. Дацій, З. Я. Козак, П. Д. Пилюпенко та ін. У той же час, суттєві зміни відповідних правовідносин висувають додаткові вимоги до процесу розгляду адміністративними судами зазначеної категорії спорів.

Розглядаючи загальне поняття юрисдикції, зауважимо, що під ним слід розуміти встановлену законодавством сукупність повноважень відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування розглядати та вирішувати правові спори і справи про правопорушення, давати правову оцінку діям