

## Література

1. Про ветеринарну медицину : закон України від 25 черв. 1992 р. № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 531.
2. Про затвердження Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів : постанова Кабінету Міністрів України від 29 берез. 2002 р. № 395 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 724.
3. Про затвердження ветеринарно-санітарних правил для ринків : наказ Міністерства сільського господарства і продовольства України від 19 черв. 1996 р. № 314/1339 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0314-96&c=1#Current>.
4. Про затвердження Правил передзабійного ветеринарного огляду тварин і ветеринарної експертизи м'яса та м'ясних продуктів : наказ Міністерства аграрної політики України від 21 черв. 2002 р. № 28 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 27. – Ст. 1304.
5. Про безпечність та якість харчових продуктів : закон України від 23 груд. 1997 р. № 771/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
7. Василенко В. М. Адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Василенко Віктор Михайлович. – Х., 2009. – 184 с.

*Надійшла до редколегії 25.05.2010*

УДК 347.998.85(043.3)

**М. Н. КУРКО,**

*кандидат юридичних наук,*

*перший заступник директора Інституту права імені князя Володимира Великого  
Міжрегіональної академії управління персоналом*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

Досліджено стан та тенденції фінансування вищої освіти в Україні. Також визначено причини незадовільного стану даної галузі та запропоновано ряд заходів щодо її стабілізації.

### **КУРКО Н. Н. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ**

Исследованы состояние и тенденции высшего образования в Украине. Также определены причины неудовлетворительного состояния финансирования данной области и предложен ряд мер по её стабилизации.

### **KURKO M. NORMATIVE AND LEGAL GUARANTEEING OF UKRAINIAN HIGHER EDUCATION FINANCING**

State and tendencies of Ukrainian higher education financing are researched. Reasons of unsatisfactory state of Ukrainian higher education financing are also determined. Some measures for this branch stabilization are offered.

Вища освіта є основою людського розвитку та прогресу суспільства. Вона забезпечує індивідуальний розвиток особистості, майбутнього фахівця, формує інтелектуальний, духовний та виробничий потенціал держави, являє собою стратегічний ресурс соціально-економічного і культурного розвитку суспільства, є джерелом покращення добробуту людей, забезпечує національні інтереси та зміцнює авторитет і конкурентоспроможність держави на міжнародній арені.

Актуальним завданням сьогодні є забезпечення доступності здобуття якісної вищої освіти протягом життя для всіх громадян, по-

дальше утвердження її національного характеру. З огляду на те, що Україна чітко визначила орієнтир на входження в освітній простір Європи, поступово здійснюється модернізація освітньої діяльності у контексті європейських вимог.

Проблеми, пов'язані з фінансуванням освіти, є предметом обговорення у різних країнах. Багато вчених всього світу пропонують різні способи підвищення ефективності системи фінансування освіти та наближення її спроможності до стабільного розвитку.

Огляд публікацій з проблем фінансування вищої освіти свідчить, що і вітчизняні вчені

починають приділяти дедалі більше уваги дослідженню даної проблематики. Питаннями фінансування та розвитку управління фінансовими ресурсами вищої освіти займаються наукові установи Національної академії наук України, Академії педагогічних наук, галузеві науково-дослідні інститути і вищі навчальні заклади. Про це свідчать праці В. Андрущенко, Й. Бескида, В. Боброва, Є. Бойко, Т. Боголіб, О. Василика, Д. Грішньої, Б. Данилишина, М. Євнуха, В. Євтушевського, І. Каленюка, К. Корсака, В. Кременя, В. Куценко, В. Лугового, О. Навроцького, Ю. Ніколенка, С. Ніколасенка, К. Павлюк, О. Падалка, О. Сидоренка, А. Чухно, Г. Штейна, В. Юхименка, В. Яблонського тощо. Незважаючи на таке широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, багато питань освітньої галузі залишається не врегульованими та не вивченими.

Система освіти, починаючи із СРСР, завжди фінансувалась за залишковим принципом. Українська держава перейняла цю небезпечну з економічного боку традицію. Оскільки інертність освітніх систем є достатньо високою, то зменшення фінансування відчувається лише через декілька років, що створює хибне уявлення про непотрібність витрат на освіту з боку держави.

Освітня галузь розглядається як необов'язкова стаття видатків, за рахунок якої можна поліпшити ситуацію в інших галузях, зокрема економічних. Така позиція обумовлена відсутністю зацікавлених фахівців, наукових досліджень у сфері фінансування освіти та дією старих ідеологічних переконань.

Основним переконанням з часів СРСР була й залишається безоплатність освіти. Вважаємо за необхідне одразу ж розставити всі крапки над «і»: реально безоплатною для радянських громадян була лише середня освіта, тобто люди не сплачували гроші безпосередньо до навчальних закладів. Курси підвищення кваліфікації, перепідготовки кадрів та інші подібні освітні програми були платними, і підприємства, установи та організації, що направляли своїх спеціалістів до таких закладів, сплачували певні кошти. Ще одним елементом платної системи освіти була практика укладання тристоронніх договорів між особою, підприємством (установою, організацією) та навчальним закладом (ВНЗ), згідно з якими підприємство сплачувало вартість навчання, а особа, отримавши освіту відповідного рівня, зобов'язувалась відпрацювати на це підприємство встановлений угодою термін. Безоплатної

освіти як явища не існує, питання лише в тому, в якій формі виконуються платежі.

Європейські країни розуміють проблему освіченості й тому витрачають державні кошти на підтримання національних систем освіти в конкурентоспроможному стані, а також надають пільги з оподаткування тим, хто займається процесом організації освіти і наукових досліджень.

Основним джерелом фінансування витрат на освіту, науку і культуру в Україні є Державний бюджет.

Починаючи з 2001 р. суттєво збільшено видатки на освіту в державному бюджеті. Державна політика в галузі вищої освіти і науки спрямована на суттєве покращення оплати праці педагогічних і науково-педагогічних працівників. З 1 січня 2003 р. запроваджено виплати надбавок за вислугу років педагогічним і науково-педагогічним працівникам, допомоги на оздоровлення при наданні щорічної відпустки.

Позитивні тенденції щодо фінансового забезпечення розвитку вищої освіти і науки визначають державну стратегію. Політика країни в галузі вищої освіти передбачає реальні кроки щодо розширення автономії університетів. Орієнтиром має бути досвід європейських університетів, у яких автономія й самоуправління вже давно стали усталеною традицією.

Україні потрібна вища освіта, заснована на наукових дослідженнях. Необхідно знайти резерви для матеріальної підтримки аспірантів і докторантів, думати не тільки про те, як припинити відтік інтелектуальних кадрів за кордон, а й почати поступово «повертати їх додому».

Державою визначено необхідність оптимізації мережі вищих навчальних закладів. Останніми роками Україна різко збільшила їх кількість. Проте частина ВНЗ потенційно не може надавати якісні освітні послуги. В Україні 350 ВНЗ III-IV рівнів акредитації, а, наприклад, у Франції – 80. Серед українських ВНЗ 82 мають статус національних. У них навчаються понад 2 млн студентів. На 10 тис. населення припадає приблизно 550 студентів [1, с. 221].

У 1990-х роках державне замовлення становило 25–30 %. Фінансувалися лише окремі статті: заробітна плата, стипендія, соціальні виплати, комунальні платежі. Усе це здійснювалось із значними запізненнями (від 6 місяців до 1 року). У період 2000–2004 років ситуація суттєво змінилася. У цей час зросла частка

державного замовлення: так, наприклад, у 2003 р. вона становила 54 % і 46 % (державне замовлення і контрактна форма навчання), у 2004 р. частка державного замовлення зросла до 75 %, а для економічних та юридичних спеціальностей – до 25 %. У 2005 та 2006 рр. держава впорядкувала державне замовлення залежно від потреб ринку праці, і нині воно становить 50 % щодо ліцензійних обсягів, а на економічні та юридичні спеціальності – 20 % [2, с. 13]. Державне замовлення є одним із джерел фінансування системи вищої освіти, яке передбачене Конституцією України, законами України «Про освіту» та «Про вищу освіту» [3, 4].

Щодо частки видатків на вищу освіту у відсотках до ВВП, то її середнє значення за 2000–2009 рр. становить 1,6 %. Частка видатків на вищу освіту у відсотках до загальних видатків Зведеного бюджету за досліджуваний період коливалася від 4,7 % у 2000 р. до 5 % у 2009 р. Щодо даних видатків у фінансуванні галузі, то вона в середньому становить 30,9 %, що теж оцінюється негативно, оскільки на вищу освіту повинно спрямовуватися не менше 40 % від загальної суми видатків на освіту.

Таким чином, невиконання встановлених законодавчо нормативів щодо фінансування освіти в Україні ще раз підтверджує актуальність та необхідність проведення ґрунтовного дослідження даної проблематики, шляхом здійснення аналізу і прогнозування витрат на освіту взагалі та вищу освіту зокрема з урахуванням усіх існуючих у державі тенденцій.

Ухвалення в 2002 р. Закону України «Про вищу освіту» (далі – Закон) стало серйозним кроком у розвитку національної системи вищої освіти [4]. Передусім в історії незалежної України вперше законодавчо визнано платну вищу освіту, визначено, що навчання студента може фінансуватися щонайменше з трьох джерел: державним бюджетом, юридичними особами недержавної форми власності, фізичними особами. Важливо, що було підкреслено необхідність збільшення видатків на навчання громадян України у вищих навчальних закладах.

У Законі відпрацьоване питання щодо оплати навчання. Оплата за весь термін навчання встановлюється щорічно з урахуванням інфляції за весь попередній календарний рік і, що важливо, оголошується у пресі. Тобто кожному студенту на момент його вступу відома необхідна кількість коштів на весь період його навчання.

Кожний навчальний заклад у межах правового поля залучає додаткові джерела фінансу-

вання, відпрацьовує багатоканальну методологію цього процесу, створює концептуальні основи організації фінансово-економічних відносин в освіті й удосконалює організаційно-економічні механізми функціонування системи освіти, обґрунтовує підходи до розроблення системи економічних норм і нормативів вищої школи в Україні на рівні світових стандартів.

Проте сьогодні комерціалізація вищої освіти набуває загрозливих масштабів. Вища освіта є одним із небагатьох благ, яке має позитивні зовнішні ефекти для суспільства і за яке населення погоджується платити. Так, приблизно 2/3 батьків погоджуються нести серйозні фінансові витрати, для того щоб дати своїм дітям якісну вищу освіту. Підтвердженням цього є той факт, що сьогодні 55 % бюджету вищої освіти становить плата за неї. Для порівняння: дана частка у Великій Британії становить 12 %, у Канаді 11 %, у США – 14 % [5, с. 120–121].

З огляду на викладене, уряду необхідно посилити контроль за виконанням у повному обсязі норм Конституції України та вимог законів України «Про освіту», «Про вищу освіту», інших нормативно-правових актів, що стосуються сфери вищої освіти, щоб не допустити безконтрольної комерціалізації вищої освіти. Зокрема це стосується доведення фінансування освіти до 10 % від ВВП і відмови від практики призупинення тих чи інших статей освітнянських законів законом України про бюджет.

У 2004 р. було внесено ряд змін до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», що суттєво змінює підходи до проблем правого регулювання системи фінансування. Зокрема введено в дію Постанову Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 494 «Про затвердження Порядку виплати надбавки за стаж наукової роботи». Згідно з цією Постановою науковим працівникам, які мають право на виплату надбавок за стаж наукової роботи і за стаж науково-педагогічної роботи, виплачується одна надбавка. Проте дія постанови № 494 не поширюється на викладачів вищих навчальних закладів освіти недержавної форми власності. Законодавці мають відрегулювати дану проблему, можливо, за рахунок соціального страхування, яке широко застосовується на заході.

Згідно зі ст. 64 Закону України «Про вищу освіту» основними джерелами фінансування закладів вищої освіти державної форми власності

є кошти загальнодержавного та місцевих бюджетів, кошти галузей економіки, державних підприємств і додаткові надходження. Додатковими джерелами фінансування є: кошти, одержані з інших джерел за надання освітніх послуг відповідно до основної діяльності; плата за додаткові освітні послуги; плата за наукові дослідження та інші роботи, виконані на замовлення; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, оренди приміщень; дотації з місцевих бюджетів; кредити і позики банків, доходи від депозитних вкладів тимчасово вільних коштів; валютні надходження; добровільні внески фізичних та юридичних осіб; інші надходження [4].

Слід зазначити, що більше 60 % видатків на освіту фінансується місцевими бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь. При цьому за рахунок державного бюджету практично повністю фінансується професійно-технічна освіта, навчальні заклади вищої освіти, післядипломна освіта, більшість програм матеріального забезпечення навчальних закладів і 100 % досліджень і розробок у сфері освіти.

Відповідно до Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття») основними шляхами реформування фінансового та матеріально-технічного забезпечення освіти є: збереження за державою пріоритету у фінансуванні системи освіти та підвищення ролі регіонів у фінансуванні освітніх потреб; звільнення навчально-виховних закладів від податків на прибуток і додану вартість; створення при Міністерстві освіти централізованих фондів для реалізації загальнодержавних освітніх програм; розширення прав місцевих органів державної влади та органів громадського самоврядування навчально-виховних закладів у визначенні шляхів зміцнення навчально-матеріальної бази, вдосконаленні механізмів їх фінансово-господарської діяльності; запровадження додаткового фінансування навчально-виховних закладів для обдарованих дітей, що мають відповідну ліцензію, зі спеціального фонду Міністерства освіти; заохочення навчально-виховних закладів, які за наслідками акредитації та атестації визнані такими, що мають позитивний досвід у розробленні і впровадженні нових прогресивних технологій навчання і виховання учнів та студентів, досягають високих результатів; розроблення державних нормативів на проектування, будівництво та реконструкцію всіх типів навчально-виховних закладів та наукових

установ з урахуванням перспективних норм загальної площі; заснування державного фонду сприяння громадянам у здобутті освіти в зарубіжних країнах тощо. [6]. Більшість із цих напрямків уже впроваджується в практичну діяльність системи освіти.

Діяльність університетів нині регулюється більше ніж 200 законами. Так, згідно зі ст. 51 Бюджетного кодексу України, відповідно до затвердженого бюджетного розпису розпорядники коштів Державного бюджету України одержують бюджетні асигнування, що є підставою для затвердження кошторисів. Затвердження, а також коригування протягом бюджетного року кошторисів бюджетних установ здійснюється розпорядниками коштів відповідно до затвердженого бюджетного розпису Державного бюджету України. Затвердження змін до кошторисів вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації державної і комунальної форм власності у зв'язку зі зміною обсягів доходів і видатків відповідно до затвердженого бюджетного розпису здійснюється керівниками цих закладів [7]. Зазначена норма дає змогу вищим навчальним закладам заощадити від 1,5 до 2,5 млн грн щорічно. Статті 89 та 90 Бюджетного кодексу України дають можливість здійснювати фінансування вищих навчальних закладів державної і комунальної форм власності з різних бюджетних джерел.

Отже, з бюджетів міст, областей, районів відповідні ради при перевиконанні своїх бюджетів зможуть надати допомогу ВНЗ. Така допомога може надаватися на усунення техногенних ситуацій, соціальну допомогу студентам, викладачам, ремонт гуртожитків, придбання житла.

Стаття 12 Закону України «Про плату за землю» звільняє від плати за землю вітчизняні заклади культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури та спорту, які повністю утримуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів [8].

З метою стимулювання участі роботодавців у підготовці та працевлаштуванні фахівців необхідно розглянути можливість внесення змін і доповнень до законів України «Про підприємництво» та «Про оподаткування прибутку підприємств» щодо звільнення підприємств, організацій та установ від нарахування внесків на обов'язкове державне соціальне страхування на заробітну плату працівників – випускників вищих навчальних закладів, які

працюють за фахом, протягом перших трьох років їхньої праці; пільгового оподаткування суб'єктів господарювання, які надають бази для проходження практик студентів вищих навчальних закладів; звільнення від оподаткування передачі матеріально-технічних ресурсів з балансів суб'єктів господарювання на баланси вищих навчальних закладів.

Модернізація освіти в Україні є одним із найважливіших компонентів соціально-економічних перетворень останнього десятиліття. Реформи української освіти ускладнюються нестачею необхідного досвіду, матеріальних і кадрових ресурсів.

Існує кілька підходів до зміцнення системи бюджетного фінансування освіти:

- 1) встановити мінімальні частки витрат державного і місцевого бюджетів на освіту;
- 2) ввести цільові податки або встановити в рамках існуючих податків і податкових ставок певної частки податкових надходжень виключно цільового призначення;
- 3) встановити мінімальні нормативи державних витрат, обчислених у грошовому еквіваленті на одну особу або як частка ВВП на сферу освіти в цілому;
- 4) розширити перелік видів видатків, що входять до поняття захищених статей бюджету, видатками на освіту.

У першого підходу досить низькі шанси на реалізацію. Таку спробу вже робили: у бюджетній резолюції 2000 р. було визначено мінімальні частки витрат бюджетів у соціальній сфері. Так, видатки на освіту передбачено було встановити відповідно до вимог Закону України «Про освіту», але не нижче 15,6 % від загальних видатків зведеного бюджету України. Досвід свідчить, що на практиці ця вимога не виконується [9].

Другий підхід теж постійно дискутується, спроби його впровадити – марні. За поданням Президента України було прийнято Закон України «Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти», яким передбачено закріплення трьох місцевих податків на утримання закладів освіти. Однак поширена думка, що введення спеціальних податків, або цільовий напрямок податкових надходжень гарантував стабільність бюджетного фінансування освітньої сфери, не виправдовує себе. Зазнають також, що даний підхід суперечить самому принципу формування бюджету за рахунок податків, які, незалежно від їх характеру, мають надходити у «спільний казан», а вже потім розподілятися за статтями державних

витрат. Тому норму щодо введення цільових освітніх податків було вилучено.

Третій варіант було реалізовано в Законі України «Про освіту» [9]. Згідно з п. 2 ст. 61 цього Закону потрібно забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі 10 % національного доходу, але це положення з року в рік не виконується. Крім того, у зв'язку з переходом від підрахунків національного доходу до ВВП виникають певні труднощі з розрахунками цього нормативу видатків на освіту.

Активно використовується також четвертий підхід – розширення переліку захищених статей бюджету.

Було запропоновано застосовувати стандарти витрат з розрахунку на кожного студента згідно з особливостями регіону, доступності та якості освітніх послуг. Якщо виходити з того, що державні нормативи, які визначають гарантований мінімум витрат на освіту з розрахунку на одного студента, мають забезпечувати всім громадянам рівні права в одержанні мінімального (базового) набору освітніх послуг, то застосування таких нормативів повинно бути однаковими для жителів всіх регіонів держави. Допустимі лише розходження, обумовлені екологічними факторами. Тим регіонам, де фактичні витрати нижчі за нормативні, доведеться збільшувати субвенції з державного бюджету, а в регіонах, де фактичні витрати вищі за нормативні, введення подібних стандартів нічого не змінить.

За результатами наших досліджень розроблені на національному рівні нормативи витрат на освіту мають передбачати для кожного регіону свій обсяг фінансування. Для цього на регіональному рівні потрібно встановити, по-перше, нормативи витрат за окремими статтями витрат ВНЗ; по-друге, нормативи витрат, необхідних для надання переліку освітніх послуг з розрахунку на одного студента. Водночас головною причиною невиконання затвердженої системи соціальних нормативів у регіонах була й залишається слабка їх реалізація через нерозробленість відповідного механізму впровадження.

Фінансування з розрахунку на кожного студента пов'язане з наданням їм свободи вибору, що приведе до конкуренції на ринку освітніх послуг, адже навчальний заклад, який надає якісні послуги і користується попитом, отримував би більше коштів. Така система дозволила б виявити слабкі ВНЗ та прийняті відповідні рішення щодо їх реформування.

Отже, з метою стабілізації освітньої галузі,

на нашу думку, необхідно проконтролювати ВВП, а також ужити всіх контролюючих державних і громадських заходів та не допустити виконання чинного законодавства України і довести фінансування освіти до 10 % від безконтрольної комерціалізації вищої освіти.

#### Література

1. Журавський В. С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В. С. Журавський. – К. : Ін Юре, 2003. – 415 с.
2. Вифлеемский А. Б. Чем грозят изменения в финансировании школы / А. Б. Вифлеемский // Управление школой. – 2003. – № 8. – С. 12–16.
3. Освіта і наука в Україні : матеріали до VIII Світового конгр. українців / [упор. О. С. Сухолиткий, Л. М. Бороденкова, М. К. Глоба]. – К. : Укр. центр дух. культури, 2002. – 912 с.
4. Про вищу освіту : закон України від 17 січ. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
5. Ніколаєнко С. М. Вища освіта – джерело соціально-економічного і культурного розвитку суспільства / С. М. Ніколаєнко. – К. : Знання, 2005. – 319 с.
6. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття») : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 1993 р. № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Бюджетний кодекс України : за станом на 21 черв. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – Ст. 189.
8. Про плату за землю : закон України від 3 лип. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 38. – Ст. 560.
9. Про освіту : закон України від 23 трав. 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

*Надійшла до редколегії 18.05.2010*