

ЯКУБОВСЬКИЙ Р. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового регулювання
економіки та правознавства
юридичного факультету
(Тернопільський національний
економічний університет)

УДК 347.73

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИДІВ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Здійснено теоретико-правовий аналіз видів бюджетного фінансування навчальних закладів. Внесено деякі пропозиції щодо вдосконалення класифікації видатків на фінансування навчальних закладів.

Ключові слова: фінансування, видатки, види бюджетного фінансування, фінансове забезпечення навчальних закладів, цільові програми розвитку навчальних закладів.

Осуществлен теоретико-правовой анализ видов бюджетного финансирования учебных заведений. Внесены некоторые предложения по совершенствованию классификации расходов на финансирование учебных заведений.

Ключевые слова: финансирование, расходы, виды бюджетного финансирования, финансовое обеспечение учебных заведений, целевые программы развития учебных заведений.

Was done theoretical and legal analysis species of budgetary financing educational institutions. Entrance some proposals for improving the classification of expenditures on the financing of educational institutions.

Key words: financing, expenditures, species of budgetary financing, financial provision of educational institutions, targeted programs of development educational institutions.

Вступ. Ключовою складовою частиною видатків з будь-якого бюджету є видатки на соціальну сферу. Закріплення пріоритетів на розширення надання соціальних послуг державою спрямовані на збільшення видатків на освіту.

Забезпечення отримання освіти у державному навчальному закладі гарантується державою шляхом надання бюджетних коштів. Матеріальні засоби з відповідного бюджету створюють умови для нормального функціонування даних установ, спрямовані на забезпечення ефективного навчального процесу з метою передачі знань та виховання освічених громадян країни.

Проблемним аспектам видів бюджетного фінансування присвячені праці В.М. Андрієнко, Г.А. Баляхін, Л.К. Воронової, Е.С. Дмитренко, І.С. Каленюк, І.В. Мартянова, А.О. Монаєнка, В.П. Нагребельного, А.А. Нечай, Н.Ю. Пришви, Є.А. Ровінського, О.В. Солдатенко, С.І. Федчук, С.Д. Ципкіна, В.Д. Чернадчука та ін. Водночас у наукових джерелах комплексно не проведено розмежування видів бюджетного фінансування навчальних закладів.

Постановка завдання. Метою статті є проведення теоретико-правового аналізу підходів щодо видів бюджетного фінансування навчальних закладів.

Результати дослідження. Для повноти розкриття видів бюджетного фінансування навчальних закладів, на наш погляд, передусім необхідно розглянути теоретичні підходи до класифікації видатків.

Так, в науці радянського фінансового права видатки державного бюджету СРСР за економічним змістом поділялися на матеріальне виробництво, невиробничу сферу та створення державних резервів. У невиробничій сфері держава фінансувала витрати на освіту, охорону здоров'я і фізичну культуру, соціальне забезпечення, управління й оборону країни [1, с. 147; 2, с. 9-10]. Враховуючи важливість задоволення потреб суспільства у сфері послуг, держава вважала пріоритетом фінансування видатків у невиробничій сфері, яка виконувала завдання багатогранного розвитку людини.

Заслужують на увагу підходи до поділу видатків державного бюджету на фінансування, що об'єднувалися в чотири групи, враховуючи задачі та функції держави: а) народного господарства; б) соціально-культурних заходів; в) оборони країни; г) утримання апарату управління [3, с. 235]. Видатки на соціально-культурні заходи поділялися на три групи: народна освіта, наука і культура; охорона здоров'я і фізична культура; соціальне забезпечення і соціальне страхування [3, с. 267]. Видатки на освіту за таким поділом справедливо належали до групи соціально-культурних заходів.



Видатки на освіту охоплювали 5 груп: 1) загальна освіта, виховання дітей і підлітків; 2) культурно-освітня робота; 3) підготовка кадрів; 4) наука; 5) преса, мистецтво, телебачення і радіомовлення [1, с. 175; 2, с. 147]. Такий підхід можна вважати виправданим, коли за об'єднаним критерієм видатків на фінансування освіти поряд з коштами, які спрямовуються безпосередньо на освітні цілі, виокремлювали ще й видатки на суміжні до освіти сфери.

На сучасному етапі розвитку в Україні у зв'язку з реформуванням економічних умов відбулися певні зміни щодо поділу видатків, тому у правовій та економічній літературі немає однозначних поглядів щодо розмежування таких явищ. Так, А.А. Нечай, досліджуючи систему публічних видатків у сучасній Україні, пропонує такий їх поділ: публічні видатки держави; публічні видатки органів місцевого самоврядування; публічні видатки соціального призначення [4, с. 231].

Деякі дослідники включають у систему публічних видатків, окрім централізованих, також кошти, які надходять у результаті прибутку від здійснення діяльності конкретного суб'єкта або отримані у формі допомоги та спрямовані для реалізації власних завдань та функцій. Зокрема, Е.С. Дмитренко виділяє таку систему публічних видатків: видатки, що здійснюються з централізованих фондів коштів (державного та місцевих бюджетів, державних цільових позабюджетних фондів), та видатки, що здійснюються з децентралізованих фондів коштів підприємств, установ, організацій [5, с. 391-392]. На сьогодні ключове значення відіграють видатки централізованих фондів.

О.В. Солдатенко виокремлює «соціальні видатки» як різновид публічних видатків з централізованих та децентралізованих фондів [6, с. 34]. Соціальні видатки відіграють важливу роль для навчальних закладів, оскільки виконують соціальну функцію держави, та повинні стати пріоритетним напрямком бюджетного фінансування.

У науці фінансового права також виокремлюють такі підходи до класифікації державних і муніципальних витрат:

- залежно від форм власності – державні та муніципальні;
- за характером участі в суспільному виробництві – основні та оборотні кошти, резерви;
- за джерелом отримання й використання – централізовані (фінансують з державного та місцевого бюджетів і державних позабюджетних цільових фондів) і децентралізовані (фінансують державні або муніципальні підприємства за рахунок власних коштів, залишених у їх розпорядженні);
- за цільовим призначенням – на заробітну плату, на господарські витрати, на поточний ремонт тощо;
- за роллю в суспільному виробництві – на розвиток матеріального виробництва та на нематеріальну сферу;
- за функціональною ознакою (кошти спрямовують відповідно до функцій діяльності держави) – економіку держави; національну оборону; науку й освіту; державне управління й місцеве самоврядування; охорону здоров'я тощо [7, с. 94-95; 8, с. 26-27].

Крім цього, видатки держави, що покриваються бюджетними коштами, як слушно зазначила Л.К. Воронова, можуть бути об'єднані у дві групи: ті, що повторюються щороку (наприклад, на фінансування діючих лікарень, шкіл, дитячих садків, вузів, тобто видатки, що встановлені діючими нормативно-правовими актами), і нові, що вводяться з наступного бюджетного періоду [9, с. 344]. Перша група видатків має стабільний і постійний характер, інша – передбачена законом про державний бюджет на поточний рік та діє протягом встановленого ним періоду.

Значний внесок в розмежування теоретичних підходів бюджетного фінансування навчальних закладів внесли представники економічної науки. Вчені виділяють різноманітні механізми, схеми, методи такого фінансування.

Виокремлюють наступні механізми фінансування освітніх послуг: державне фінансування, індивідуальне фінансування, кредити на навчання [10, с. 67].

І.С. Каленюк пропонує досліджувати механізм фінансування освіти за такими схемами: джерелами фінансування (хто оплачує) та економічним характером витрат (структура витрат: заробітна плата, управлінські видатки та ін.). Схеми, відповідно, мають розглядатися за такими зрізами: за типами освіти (державна і приватна освіта) і за рівнями освіти (дошкільна, середня, вища) [11, с. 241]. Проте можна не погодитись з критерієм «тип освіти», який передбачає державну та приватну освіту. Типами навчальних закладів є школа, коледж, інститут, консерваторія, університет тощо. Крім того, до прикладу, вищі навчальні заклади за формами власності поділяються на державні, власність Автономної Республіки Крим, комунальні та приватні. Тому логічно було б використовувати «форма освіти» замість критерію «тип освіти».

І.С. Каленюк також виокремлює такі методи фінансування освіти: нормативний, коли виділення фінансових коштів здійснюється на основі розрахункових нормативів і залежить, таким чином, тільки від кількості закладів, чисельності учнів, студентів тощо; фінансування за результатами діяльності, коли виділення фінансових коштів здійснюється також на основі нормативів, але з урахуванням певних результатів (кількісних і якісних показників чисельності учнів, випускників, успішності тощо) [12, с. 142].



Для порівняльного аналізу слід розглянути класифікації бюджетного фінансування навчальних закладів у працях зарубіжних вчених.

У Російській Федерації основними джерелами фінансування системи освіти, зазначає Г.А. Балихін, є засоби федерального бюджету, бюджетів суб'єктів Російської Федерації, місцеві бюджети (бюджети муніципальних утворень), позабюджетні кошти [13, с. 143-144]. Тому матеріальні ресурси на освіту залучають з багаторівневої системи бюджетів, що в сукупності становить бюджетне фінансування, та з додаткових джерел.

Публічні видатки польські дослідники поділяють на такі види: капітальні і поточні; особисті і матеріальні; платні і безоплатні; остаточні, перерозподільні та ті, що набуваються; фіксовані і змінні; нейтральні й активні; бюджетні та позабюджетні [14, с. 25]. Крім того, вирізняють видатки з бюджету і з інших публічних джерел [15, с. 686].

Поділ деяких груп видатків відповідно до бюджетного права Європейського Союзу здійснюється на підставі таких критеріїв: 1) стосовно типу видатків – адміністративні та оперативні; обов'язкові і необов'язкові; 2) щодо правової форми видатків – диференційовані асигнування; гранти; трансферти; платіжні видатки [16, с. 34-35].

Таким чином, у наукових джерелах немає спільних підходів та критеріїв до розмежування видатків та бюджетного фінансування навчальних закладів.

Окрім теоретичного аналізу, заслуговує на увагу проведення розмежування та вдосконалення видатків на розвиток навчальних закладів у законодавстві України.

Відомості про стан бюджету в Україні відіграють важливу роль. Власне за допомогою бюджетної класифікації проводяться збір, облік та осмислення інформації про функціонування та розвиток бюджету у його кількісному та якісному проявах.

Бюджетну класифікацію затверджено наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14 січня 2011 р. № 11 [17].

Згідно з п. 3 ст. 2 Бюджетного кодексу України [18] бюджетна класифікація – це єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

Бюджетна класифікація, на думку Ю.В. Пасічника, має юридичне значення: віддзеркалює правову основу організації складання бюджету; здійснює юридичне закріплення устрою і компетенції органів влади й управління; висвітлює законодавчі акти і правила, що регулюють бюджетний процес [19, с. 394]. А.А. Нечай зазначає, що бюджетна класифікація є основою для складання бюджетних розписів – документів, в яких встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за певними періодами року [4, с. 222].

Бюджетна класифікація утворює внутрішню групову єдність, розподіл та стабільні зв'язки між окремими рівнями. Відповідно до ст. 10 Бюджетного кодексу України видатки та кредитування бюджету класифікуються за програмною, відомчою та функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету. Крім того, закріплено економічну класифікацію видатків бюджету.

Бюджетний кодекс України передбачає принципову реформу планування управління бюджетними ресурсами у середньостроковій перспективі на підставі програмно-цільового методу. На основі цього методу використовується програмна класифікація видатків та кредитування бюджету. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі є методом управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності використання таких коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Завдяки застосуванню програмно-цільового фінансування навчальних закладів можливе підвищення ефективності їх матеріального забезпечення.

Програмна класифікація повинна застосовуватися, по-перше, у бюджетному процесі при створенні проекту державного бюджету на відповідний рік; по-друге, для чіткого уявлення про конкретний вид, мету та напрямки фінансування визначеної діяльності; по-третє, для здійснення моніторингу використаних фінансових ресурсів.

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 ефективності [20, с. 169].

При відомчій класифікації визначається перелік головних розпорядників бюджетних коштів, якими виступають бюджетні установи в особі їх керівників, що отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень. На підставі відомчої класифікації головним розпорядником виділяють бюджетні кошти, зокрема на фінансування навчальних закладів.



Відомча класифікація відіграє значну роль при розподілі видатків, завдання якої – оптимізація кількості головних розпорядників бюджетних коштів, поліпшення бюджетного планування, а також побудова чіткої організаційно досконалої системи державного управління [21, с. 102].

При програмно-цільовому методі головні розпорядники бюджетних коштів призначають відповідальних виконавців бюджетних програм. У межах одного розпорядника коштів можна систематизувати споріднені програми.

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету становить групування видатків та кредитування бюджетів і відображає напрямок руху бюджетних коштів на виконання основних функцій держави.

Функціональна класифікація видатків та кредитування включає такі рівні деталізації: перший – розділи, в яких систематизуються видатки та кредитування бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування; другий – підрозділи та групи, в яких конкретизуються видатки та кредитування бюджету на виконання функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування.

Бюджетна класифікація, що затверджена наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14 січня 2011 р. № 11, передбачає у функціональній класифікації видатків та кредитування бюджету розділ «Освіта» за кодом 0900, який включає дев'ять підрозділів (коди 0910, 0920, 0930, 0940, 0950, 0960, 0970, 0980, 0990) та п'ять груп (коди 0921, 0922, 0923, 0941, 0942). Необхідно здійснити групування видатків за загальним об'єктом «освіта», що, відповідно, повинно надати чіткості та коректності формуванню відповідного бюджету, ефективності розподілу видатків на навчальні заклади.

Об'єднання видатків бюджету за економічним змістом здійснюється на підставі економічної класифікації, на основі якої складають кошториси навчальних закладів, ведуть бухгалтерський облік, звітність та контроль за використанням матеріальних ресурсів.

На фінансування освіти, що належить до соціально-культурної сфери суспільства, щороку спрямовують значні бюджетні видатки, проте «в умовах існування бюджетного дефіциту соціально-культурна сфера є найуразливішою, тому що велика кількість цих видатків фінансується за «залишковим принципом», тобто в останню чергу або ж за дуже скороченими нормативами та нормами» [22, с. 420]. Проблемним питанням є належне забезпечення навчальних закладів фінансовими ресурсами. Так, відсутність капітальних видатків у державному бюджеті на визначений рік може призвести до закриття навчальних закладів, що перебувають в аварійному стані і потребують термінової реконструкції.

За економічною класифікацією розрізняють використання матеріальних ресурсів за предметним критерієм. У такому випадку виокремлюють захищені видатки, які не підлягають зміні при виконанні бюджету, навіть у випадку збільшення дефіциту, яке обов'язково спричинить скорочення видатків, затверджених у державному або місцевому бюджеті [23, с. 193].

Щорічно закон про державний бюджет встановлював перелік захищених статей видатків бюджету. Бюджетним кодексом України задля стабільності бюджетної системи захищені видатки були закріплені на постійній основі. Зокрема, до захищених видатків бюджету належать видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень.

Важливим досягненням в освітній сфері стало запровадження реформи для рівного доступу до якісної вищої освіти в Україні. Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти» від 25 серпня 2004 р. № 1095 [24] було впроваджено зовнішнє незалежне оцінювання для зараховування до вищих навчальних закладів. Вважаємо, що запровадження зовнішнього незалежного оцінювання якості освіти є однією з найбільш значущих перебудов в освітній системі, що має позитивні наслідки для всього суспільства.

Законодавча база організації та проведення зовнішнього оцінювання лише формується, і для унормування правовідносин у цій сфері необхідно їх закріпити на законодавчому рівні у формі закону.

Питання реформи освіти в Україні набуває особливої актуальності в умовах гострих дискусій з приводу необхідності проведення зовнішнього незалежного оцінювання та підвищення якості його підготовки, в тому числі забезпечивши фінансові гарантії. Крім того, виникає проблема фінансового контролю за витратами коштів при здійсненні зовнішнього незалежного оцінювання. Основними позитивними чинниками зовнішнього незалежного оцінювання є високий ступінь його гласності, об'єктивність та прозорість, значні досягнення у подоланні корупції при вступі до навчального закладу, рівний доступ до здобуття освіти.

Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні» від 20 березня 2008 р. № 244/2008 [25] Кабінету Міністрів України доручено вжити вичерпних заходів щодо вирішення проблемних питань у запровадженні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників закладів системи загальної середньої освіти, які виявили бажання вступати до вищих навчальних закладів, у тому числі вчасного і в повному обсязі фінансування відповідних заходів. Тому, зважаючи на пріоритетність держави у реалізації зовнішнього незалежного оцінювання та справедливому отриманні освіти у навчальних закладах, необхідно включити до переліку захищених видатків на здійснення зовніш-



нього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти. Це буде відповідальним кроком держави та гарантією у забезпеченні побудови освіченого суспільства.

Висновки. Таким чином, у наукових джерелах відсутні єдині підходи та критерії щодо розмежування видатків та бюджетного фінансування навчальних закладів. При застосуванні програмно-цільового фінансування навчальних закладів можливе підвищення ефективності їх матеріального забезпечення за допомогою цільових програм розвитку навчальних закладів на визначений період. При функціональній класифікації для ефективного розподілу видатків навчальним закладам пропонується згрупувати видатки за загальним об'єктом «освіта». До переліку захищених видатків запропоновано й обґрунтовано включення видатків на здійснення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти.

Список використаних джерел:

1. Воронова Л. К. Советское финансовое право / Л. К. Воронова, И. В. Мартьянов. – К. : Вища школа, 1983. – 240 с.
2. Воронова Л. К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР (на материалах союзной республики) / Л. К. Воронова. – К. : Вища школа, 1981. – 223 с.
3. Советское финансовое право / Е. А. Ровинский [и др.] ; под ред. Е. А. Ровинского. – М. : Юрид. лит., 1978. – 344 с.
4. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : [монографія] / А. А. Нечай ; НДІ фінанс. права. – Чернівці : Рута, 2004. – 262 с.
5. Дмитренко Е. С. Фінансове право України: особлива частина : навч. посіб. / Е. С. Дмитренко ; Національна академія Служби безпеки України. – К. : Алерта, 2007. – 613 с.
6. Солдатенко О. В. Видатки як фінансово-правова категорія [Електронний ресурс] / О. В. Солдатенко // Фінансове право. – 2009. – № 4. – С. 31–35. – Режим доступу до журн.: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Fp/2009_4/2009_4_sold.pdf.
7. Фінансове право України : підручник / Г. В. Бех [та ін.] ; ред. М. П. Кучерявенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 320 с.
8. Фінансове право України : навч. посіб. / В. К. Шкарупа [та ін.] ; заг. ред. В. К. Шкарупа, Т. О. Коломоець. – К. : Істина, 2007. – 254 с.
9. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2007. – 448 с. – (Серія «Юридична бібліотека»).
10. Андрієнко В. М. Механізми кредитування освітніх послуг : [монографія] / В. М. Андрієнко, Т. В. Белопольська, Г. В. Пашенко ; Донецький нац. ун-т. – Донецьк : Юго-Восток, 2008. – 188 с.
11. Каленюк І. С. Освіта в економічному вимірі: потенціал та механізм розвитку / І. С. Каленюк. – К. : Кадри, 2001. – 326 с.
12. Каленюк І. С. Економіка освіти : навч. посіб. / І. С. Каленюк. – К. : Знання, 2005. – 315 с.
13. Балыхин Г. А. Управление развитием образования : организационно-экономический аспект / Г. А. Балыхин. – М. : Экономика, 2003. – 428 с.
14. Fedorowicz Magdalena. Prawo finansowe Polski i Unii Europejskiej / Magdalena Fedorowicz, Krystyna Nizioł. – Warszawa : Wydawnictwo C.H.Beck, 2008. – 206 s.
15. Kosikowski Cezary. Finanse publiczne i prawo finansowe / red. Cezary Kosikowski, Eugeniusz Ruśkowski ; [aut. Andrzej Borodo et al.]. – Warszawa : Oficyna a Wolters Kluwer business, 2008. – 865 s.
16. Tyniewicki Marcin. General budget and budget law of the European Union / Marcin Tyniewicki. – Białystok : Temida 2, 2008. – 52 p.
17. Про бюджетну класифікацію [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11 // Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1023.2794.6&nobreak=1>.
18. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
19. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с. – (Серія «Вища освіта XXI століття»).
20. 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. – 232 с.
21. Музика-Стефанчук О. А. Фінансове право : навч. посіб. / О. А. Музика-Стефанчук. – 3-тє вид., доп. і перероб. – К. : Атіка, 2007. – 264 с.
22. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
23. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / М. Я. Азаров [та ін.] ; заг. ред. М. Я. Азаров ; Науково-дослідний фінансовий ін-т. – К. : НДФІ, 2006. – 632 с.
24. Деякі питання запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 р. № 1095 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 34. – Ст. 2262.
25. Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні : Указ Президента України від 20.03.2008 р. № 244/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 8. – Ст. 404.

