

УДК 351.72:347.73(477)

DOI 10.33244/2521-1196.14.2019.79-85

О. О. Сластьоненко,
к.ю.н., доцент,
старший науковий співробітник,
ORCID ID 0000-0001-8875-5616;
М. І. Шумінська,
здобувач вищої освіти,
Університет ДФС України,
ORCID ID 0000-0002-0201-0259

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХНЬОГО ВИРІШЕННЯ

У статті проаналізовано законодавство, що на сучасному етапі забезпечує фінансування освіти. Доведено, що нормативно-правова база фінансування навчальних закладів є розгалуженою, однак існує ряд проблем, які варто усунути. Запропоновано шляхи вдосконалення правового забезпечення фінансування освіти в Україні.

Ключові слова: *правове забезпечення фінансування освіти, бюджетне фінансування освіти, нормативно-правова база фінансування навчальних закладів, фінансові ресурси, додаткові джерела фінансування освіти, бюджетні інвестиції, бюджетні кредити, кошторисне фінансування, державні трансферти.*

О. О. Сластененко, М. И. Шуминская. Проблемы правового обеспечения бюджетного финансирования образования в Украине и пути их решения

В статье проанализировано законодательство, которое на современном этапе обеспечивает финансирование образования. Доказано, что нормативно-правовая база финансирования учебных заведений является разветвленной, однако есть ряд проблем, которые следует устранить. Предложены пути усовершенствования правового обеспечения финансирования образования в Украине.

Ключевые слова: *правовое обеспечение финансирования образования, бюджетное финансирование образования, нормативно-правовая база финансирования учебных заведений, финансовые ресурсы, дополнительные источники финансирования образования, бюджетные инвестиции, бюджетные кредиты, сметное финансирование, государственные трансферты.*

Метою статті є розгляд проблем правового забезпечення бюджетного фінансування освіти в Україні та внесення пропозицій щодо шляхів їхнього вирішення.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в умовах науково-технічної та інформаційної революції освіта функціонує як складний соціально-економічний організм, який відіграє значну роль у суспільному прогресі людства. Сьогодні Україна обрала курс на євроінтеграцію, пропагує і впроваджує європейські цінності і має

за мету стати рівноправним партнером у європейській спільноті. Враховуючи, що в Україні проводиться реформування в усіх сферах суспільного життя, це можливо здійснити в результаті проведення реформи у сфері освіти. Особливої уваги в цьому аспекті потребує забезпечення правового регулювання бюджетного фінансування освіти.

Однією з умов ефективного розвитку освіти в Україні потрібно вважати її належне фінансове забезпечення. Удосконалення правового забезпечення механізму фінансування освіти є одним з пріоритетних напрямів діяльності держави. Саме створення належного рівня освіти серед молоді сприятиме подальшому розвитку держави, визначенню її місця на міжнародній арені.

Аналіз останніх публікацій. Питання правового регулювання та фінансування освіти в Україні були і є предметом дослідження багатьох науковців. Це спричинено динамічністю освітніх відносин, частою розробкою нормативно-правових актів та внесенням змін до них, а також застосуванням міжнародного досвіду в освітній сфері України. До таких дослідників належать Д. Дзвінчук, І. Кохан, О. Лукашев, С. Крисюк, Л. Паращенко, Н. Пришва, Г. Рак, О. Семчик, О. Сластьоненко, О. Солдатенко, А. Ярош та ін. Кожна із зазначених робіт має велику науково-практичну цінність, але багато проблемних питань щодо правового забезпечення бюджетного фінансування освіти в Україні потребують додаткового аналізу та розроблення шляхів їхнього вирішення. Усе вищевикладене й зумовило вибір теми цього дослідження та свідчить про його актуальність.

Виклад основного матеріалу дослідження. Актуальність теми зумовлена тим, що нормативно-правове регулювання здійснення фінансування сфери освіти держави, а також їхня практична реалізація має органічно вписуватись у загальну стратегію розвитку держави, запобігання її відставанню від розвинених країн. Освіта – це не просто обсяг теоретичних та практичних вмінь, це масштабний базис подальшого розвитку як самого індивіда, так і суспільства та держави загалом. Адже від того, який рівень знань панує серед населення, залежить його подальше існування, умови життя, можливість розвитку. Саме тому створення потужної освітньої системи є чи не основним напрямом діяльності держави. Це інвестиції в майбутнє. Держава повинна забезпечити громадянам нормальну можливість і умови навчання та розвитку, забезпечити фінансування системи освітніх закладів. Лише за наявності освічених, кваліфікованих громадян держава зможе ефективно діяти та розвиватись, громадяни почуватимуть себе захищеними, а відтак зростатиме довіра до наявної влади. Саме тому питання фінансування освіти та його правового забезпечення є досить важливим на сьогодні.

Одним із напрямів дослідження правового забезпечення фінансування освіти в Україні є питання бюджетного фінансування. Варто зазначити, що сьогодні відсутнє єдине визначення поняття «бюджетне фінансування». Наприклад, Г. Рак вважає, що бюджетне фінансування являє собою процес виділення через мережу органів Державної казначейської служби України грошових коштів на видатки діяльності бюджетних установ для досягнення суспільно корисних цілей [1, с. 162]. І. Кохан підтримує думку про те, що «бюджетне фінансування – це «основний метод формування та удосконалення народногосподарських пропорцій у галузевій структурі економіки; здійснюється шляхом надання бюджетних коштів об'єднанням, підприємствам, організаціям та установам на проведення заходів, передбаченим планом» [2, с. 177].

Погоджуємось з цими твердженнями та, враховуючи той факт, що в юридичній літературі відсутнє окреме визначення поняття «бюджетне фінансування освіти», пропонуємо власний варіант. На нашу думку, це «систематичний, безповоротний, односторонній процес передачі коштів з державного та місцевого бюджету до закладу освіти, що здійснюється з метою створення належних умов його діяльності та забезпечення надання належного рівня освіти суб'єктам навчання».

Н. М. Ткачук виділяє такі види бюджетного фінансування:

1) бюджетні інвестиції, які можуть здійснюватись у вигляді фінансування капітальних вкладень, проектного фінансування конкретного інвестиційного проекту та придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством;

2) бюджетні кредити – це надання коштів з бюджету суб'єктам підприємництва на поворотній і платній основі; вони відрізняються від банківських кредитів дещо нижчим рівнем процентних ставок і більш пільговими умовами;

3) кошторисне фінансування, яке означає виділення бюджетних асигнувань на основі спеціального планово-фінансового документа – кошторису, визначає у безповоротному і безоплатному порядку обсяги коштів на фінансування певних об'єктів (програм, заходів) з визначенням їхнього цільового призначення і розподілом за окремими періодами фінансування;

4) державні трансферти – це невідплатні й безповоротні платежі з бюджету юридичним і фізичним особам, які не призначені для придбання товарів чи послуг, надання кредиту або на виплату непогашеного боргу [3].

Враховуючи вищезазначене, а також положення норм чинного законодавства про освіту (Закон України «Про освіту», Закон України «Про вищу освіту», Закон України «Про загальну середню освіту» та інші), можемо стверджувати, що нормативно-правова база фінансування навчальних закладів є розгалуженою.

Проте існує наявний ряд проблем, які варто усунути. Серед них такі:

1. Законодавчі акти містять лише загальні положення фінансування освіти. Наприклад, відсутній чіткий порядок та процедура отримання бюджетних кредитів. Це призводить до того, що середньостатистичні громадяни не мають можливості самостійно ознайомитися з цим процесом.

2. Нераціональне та форсоване наближення законодавства України у цій сфері до законодавства Європейського Союзу.

З того часу, коли Україна взяла курс на євроінтеграцію, уряд спрямовує всі сили на якомога швидше впровадження змін в українське законодавство, способи управління та господарювання. Зокрема, це стосується і сфери освіти. Відбувається безпідставне та не перевірене практикою впровадження змін, які жодним чином не виправдовують себе.

Суспільство не готове до таких радикальних змін, що призводить до хаотичності та застою у сфері освіти. Крім того, державний бюджет не може виділити коштів на реалізацію нововведень.

3. Таким чином, попередня проблема є передумовою виникнення такої: відсутність реалізації норм законодавства на практиці.

4. Однією із нагальних проблем є подолання корупційної складової у сфері освіти. До основних причин її виникнення варто віднести:

– об'єктивні причини, до яких належать низький рівень заробітної плати освітян, обмежена кількість місць на бюджетну форму навчання насамперед за престижними спеціальностями або в рейтингових вищих навчальних закладах, недосконалість законодавства, спрямованого на запобігання та протидію корупції;

– суб'єктивні причини, а саме: розчарування й апатія з боку викладачів до навчального процесу, який є ускладненим відповідно до вимог Болонської системи і не приносить достатніх матеріальних винагород; відсутність пошани до викладацької роботи з боку студентів; замовчування студентами випадків надавання і вимагання грошової чи іншої матеріальної винагороди;

– об'єктивно-суб'єктивні причини, зокрема: відпрацьовування особою витрат у зв'язку із влаштуванням на викладацьку роботу, недостатні правові та соціальні гарантії захисту освітян;

– нецільове використання коштів (у власних інтересах) державних посадовців під час розподілу коштів для навчальних закладів [4, с. 87].

5. Недостатньо чітко визначення цілей фінансування з державного бюджету у сфері освіти. Причиною відсутності такого розуміння є схильність підходити до проблем освіти, не керуючись при цьому насамперед міркуваннями забезпечення якості освіти. Сьогодні швидше схильні обговорювати соціальні аспекти, що пов'язані з отриманням освіти, часто при цьому акцентують увагу на певних кількісних показниках та параметрах, забуваючи про питання якості освіти. Саме тому фінансування сфери освіти здебільшого направлено у нас на збереження теперішніх кількісних параметрів сфери освіти, до яких можна віднести кількість місць державного замовлення тощо. Проте сьогодні було б важливо перейти від фінансування збереження таких параметрів до фінансування забезпечення якості освіти [5].

Саме тому необхідно не тільки шукати додаткові джерела фінансування освіти, а й розробити ефективну правову регламентацію процесу формування, розподілу та використання наявних фінансових ресурсів навчальних закладів. Зокрема, для впровадження антикорупційної практики в освітній галузі актуальним є застосування європейського досвіду. Ефективним має стати такий механізм дії: нормативно-правове забезпечення процесу освіти – підвищення професійного рівня керівництва та інституційного забезпечення управління – прискіплива увага з боку суспільства, забезпечення вільного доступу до інформації, що стосується розподілу і використання фінансових та інших матеріальних ресурсів, що отримують навчальні заклади, незалежно від їхньої форми власності. Запровадження широкого оприлюднення щорічних звітів з фінансової діяльності навчальних закладів на офіційних сайтах.

Отже, формування правової бази фінансування освіти в Україні пройшло довгий шлях розвитку. Становлення власної дієвої освітньої сфери, зокрема її належне фінансування в Україні, має не лише економічний сенс, а й глибоке внутрішньополітичне і геополітичне значення. Значимість удосконалення правового регулювання фінансування освіти полягає в тому, що освіта є рушійною силою розвитку держави та забезпечує інвестиції в майбутнє. Можемо констатувати, що правове регулювання фінансування освіти потребує вдосконалення з метою забезпечення нашої держави висококваліфікованими кадрами, що в подальшому сприятиме якісним змінам у діяльності держави.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження можемо зробити висновок, що, незважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів, рівень фінансування освіти в Україні потребує доопрацювання, а також існує наявний ряд проблем, які потребують вирішення. Однак інколи здійснюється їхнє завуальювання та відкладання. На жаль, склалась така тенденція, що в українському законодавстві постійно відбуваються зміни, вносяться поправки, вживаються заходи щодо наближення нашого законодавства до європейського. Проте на практиці таких змін не відбувається, оскільки відсутня певна системність та послідовність у діях. Уряд України, виконуючи вимоги Європейського Союзу, іноді безсистемно впроваджує певні зміни, однак не завжди враховує потреби і готовність населення до таких змін. Відтак відсутній і результат на практиці. Тому варто максимально спрямувати сили на вирішення цих проблем, адже освіта – це один із основних чинників формування і розвитку держави.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що правове забезпечення фінансування освіти в Україні потребує доопрацювання. Пропонуємо такі шляхи вдосконалення правового забезпечення бюджетного фінансування освіти в Україні:

1. Здійснити розробку та впровадження більш детальної регламентації процедури фінансування навчальних закладів.

2. Забезпечити поступове та поетапне впровадження змін до норм чинного законодавства з попереднім тестуванням таких змін з метою забезпечення його фактичного та ефективного використання. Це надасть змогу перевірити готовність суспільства до таких змін та передбачити напрями їхнього впровадження і вдосконалення.

3. Здійснювати реалізацію положень законодавства у сфері фінансування освіти на практиці шляхом раціональнішого розподілу та ефективного використання бюджетного фінансування.

4. Створити належні умови з метою попередження та усунення корупційної складової, а саме звернути увагу на збільшення заробітної плати працівників освіти.

5. Розробка заходів щодо вдосконалення фінансування освіти та спрямування коштів на впровадження якісних змін в освіті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рак Г. В. Кошторисне фінансування бюджетних установ у системі казначейського обслуговування бюджету / Г. В. Рак // Економічний аналіз. – 2014. – Том 17, № 1. – С. 160–166.

2. Кохан І. В. Бюджетне фінансування як інструмент реалізації стратегії соціально-економічного розвитку держави / І. В. Кохан // Актуальні проблеми. – 2013. – № 9 (147). – С. 176–181.

3. Ткачук Н. М. Фінансування бюджетних установ: теоретична сутність, форми і методи / Н. М. Ткачук, В. О. Кравчук // Наука й економіка : наук.-теорет. журнал. – 2010. – № 2 (18). – С. 99–105.

4. Лазаренко С. Ж. Запобігання та протидія корупції як напрям стратегічного розвитку національної освіти / С. Ж. Лазаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 3. – С. 86–89.

5. Федорченко Ю. Фінансування освіти: між стратегічними інвестиціями і тактичною доцільністю (02.01.2017) [Електронний ресурс] / Ю. Федорченко // Освітня політика. Портал громадських експертів. – Режим доступу : <http://education-ua.org/ua/articles/876-finansuvannya-vishchoji-osviti-mizh-strategichnimi-investitsiyami-i-taktichnoyu-dotsilnistyu>

REFERENCES

1. Rak, G.V. (2014), «Cost financing of budgetary institutions in the system of treasury service budget», *Ekonomichnyy analiz*, Vol. 17, No 1, pp. 160–166 [in Ukr.].
2. Koxan, I. V. (2013), «Budget financing as an instrument for implementing the strategy of socio-economic development of the state», *Aktualni problemu*, No 9(147), pp. 176–181 [in Ukr.].
3. Tkachuk, N. M. & Kravchuk, V. O. (2010), «Financing budget institutions: the theoretical essence, forms and methods», *Nauka i ekonomika*, No 2(18), pp. 99–105 [in Ukr.].
4. Lazarenko, S. J. (2015), «Prevention and counteraction of corruption as a direction of strategic development of national education», *Investuzii : praktuka ta dosvid*, No 3, pp. 86–89 [in Ukr.].
5. Fedorchenko, Y. (2017), «Financing Education: Between Strategic Investments and Tactical Expediency», *Osvitnya polityka*. – Retrieved from : <http://education-ua.org/ua/articles/876-finansuvannya-vishchoji-osviti-mizh-strategichnimi-investitsiyami-i-taktichnoyu-dotsilnistyu> [in Ukr.].

O. O. Slast'onenko, M. I. Shuminska. The problems of legal environment of budget financing of education in Ukraine and the ways of their solution

The article is devoted to the important topic of education financing in Ukraine that is relevant at the present stage of the development of our country. Taking into account the fact that one of the conditions for the effective development of education in Ukraine is its proper financial support, we believe that improving the legal environment of the financing mechanism of education is one of the priority directions of the state's activity. It is the creation of a proper level of education that will promote further development of the state and determine its place on the international arena.

The purpose of the article is to consider the problems of legal environment of budget financing of education in Ukraine and to make suggestions on how to solve them.

The article analyzes the legislation which today provides funding for education. As a result of this analysis, we can argue that the regulatory framework for financing educational institutions is rampant. However, there are a number of problems that need to be addressed. Also, it is necessary not only to look for additional sources of financing education, but also to develop effective legal regulation of the process of formation, distribution and use of available financial resources of educational institutions.

As a result of our research, we can conclude that, despite the large number of normative legal acts, the level of funding for education in Ukraine is unsatisfactory and there are a number of problems that need to be addressed. Therefore, it is worthwhile to focus on solving these problems as education is one of the main factors in the formation and development of the state

Today, the legal provision of financing for education in Ukraine needs to be improved. We propose the following ways to improve the legal provision of financing education in Ukraine: 1) to develop and implement more detailed regulation of the procedure for financing educational

institutions; 2) ensure the gradual and phased introduction of changes to the norms of the current legislation, with the preliminary testing of such changes in order to effectively use it; 3) implement the provisions of the legislation on the financing of education in practice through rational allocation and effective use of budget financing; 4) to create the proper conditions for the prevention and elimination of the corruption component, namely to pay attention to the increase of wages of education workers; 5) to ensure the development of measures to improve the financing of education and the allocation of funds for the introduction of qualitative changes in education.

In our opinion, this will ensure the settlement of the issue of eliminating the problems of legal environment of budget financing of education in Ukraine and will improve the financing of educational institutions.

Key words: *legal support of education financing, budgetary financing of education, normative and legal base of financing of educational establishments, financial resources, additional sources of education funding, budget investments, budgetary loans, budget financing, state transfers.*

Стаття надійшла до редколегії 11 квітня 2019 року