

## ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТИ: ПРАВОВИЙ ЗМІСТ, ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

*Проанализированы основные научные подходы к определению правового содержания, понятия и видов финансирования образования. Предложено авторское определение категории «финансирование образования».*

**Ключевые слова:** *финансирование, образование, бюджетное финансирование, внебюджетное финансирование финансирования образования.*

*Analyzed the basic scientific approaches to disclosure of legal content, concepts and types financing of education. Proposed the author's definition of the category «financing of education».*

**Key words:** *financing, education, budgetary financing, out of budget financing, financing of education.*

Людина – основний капітал сучасного суспільства здатна до пошуку та засвоєнню нових знань, до прийняття нестандартних рішень. Освіта у цьому контексті розглядається як передовий фактор соціального та економічного прогресу в розбудові якісно нового, «освіченого» суспільства.

Осмислення правової сутності фінансування у сфері освіти актуальне з огляду на особливості сучасного періоду розвитку української держави. Реалії сьогодення свідчать, що фінансування освіти в Україні потребують комплексної фінансово-правової переорієнтації, стимулювання розвитку цих пріоритетних напрямів. Це зумовлюється, насамперед, необхідністю у забезпеченні реалізації конституційного права на освіту передбаченого ст. 53 Конституції України<sup>1</sup>.

Зважаючи на реалії сьогодення вбачається ряд проблем, пов'язаних з «безоплатністю освіти». Помітне недофінансування закладів освіти, зокрема тих, які знаходяться виключно на бюджетному утриманні. Це в свою чергу актуалізує питання щодо переміщення акценту з виключно бюджетного фінансування до залучення позабюджетних джерел фінансування освіти та врегулювання даних аспектів у нормативно-правових актах.

Окремі аспекти фінансово-правового регулювання фінансування видатків, і зокрема на освіту досліджували у своїх працях вчені Л.І. Антошкіна, Л.К. Воронова, К.Г. Грищенко, І.С. Каленюк, А.О. Монаєнко та ін. Однак, проаналізувавши вітчизняну літературу можна констатувати, що ґрунтовно не проаналізовані визначення сутності та різновидів фінансування освіти.

Все це ставить перед нами завдання проведення дослідження присвяченого розкриттю правового змісту, поняття та видів фінансування освіти.

Визначаючи правовий зміст та поняття фінансування освіти, не можна обійти увагою такі важливі категорії теорії фінансового права як «публічні видатки», «державні видатки», «бюджетні видатки».

В загальному розумінні видатки це: витрати або оплата коштами; видача, розподіл або вкладання грошей; платіж<sup>2</sup>.

Значний внесок у дослідження категорії публічні видатки зробила А.А. Нечай. Під публічними видатками автор розуміє витрати публічних фондів грошових коштів, які виражають урегульовані правовими нормами соціально-економічні відносини публічного характеру, що складаються при розподілі (перерозподілі) та використанні публічних фондів коштів та забезпечують задоволення публічного інтересу, визнаного державою чи органами місцевого самоврядування<sup>3</sup>.

У фінансово-правовій науці, особливо радянського періоду, важливе значення надається поняттю «державні видатки». Так, видатний теоретик науки фінансово-права Ю.А. Ровінський державні видатки визначає як строго регламентоване правовими нормами планомірне використання державою грошових засобів з метою виконання своїх задач і функцій<sup>4</sup>. Науковець О.А. Музика-Стефанчук під державними видатками розуміє вид фінансових відносин, пов'язаних із постійним цільовим використанням грошових коштів<sup>5</sup>.

Фінансова діяльність як вид управлінської діяльності в широкому розумінні практично пронизує всю діяльність по управлінню державними справами. Видатки держави як вид фінансової діяльності, вважає провідний вчений у галузі фінансового права Л.К. Воронова, є методом здійснення його внутрішніх економічних, культурно-виховних, соціальних та зовнішніх функцій<sup>6</sup>.

У Бюджетному кодексі України<sup>7</sup> видатки бюджету – кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум.

Заслугує на увагу думка Л.К. Воронової, яка зазначає, що поняття видатки держави ширше за видатки державного бюджету. І хоча видатки об'єднаного державного бюджету складають лівову частку видатків держави, вони залишаються часткою загальних публічних видатків держави<sup>8</sup>.

Категорії «державні видатки» та «бюджетні видатки» неоднозначно трактуються різними вченими. Одні розглядають бюджетні видатки як складову частину державних, інші навпаки заперечують наявність державних видатків. Нами підтримується позиція таких вчених як Л.К. Воронова, А.А. Нечай, М.В. Карасьова, Н.І. Хімичева та інших дослідників щодо підходів розмежування державних та бюджетних видатків.

Для розкриття категорії фінансування освіти розглянемо окремо основні формулювання «фінансування» та «освіти».

Великий тлумачний словник економічних і юридичних термінів розкриває поняття фінансування як процес утворення і постачання підприємств, організацій грошовими засобами, сформованими за рахунок утворення різних фондів і резервів<sup>9</sup>. Фінансово-правовий словник дає подібне визначення: фінансування – постачання підприємств, установ, організацій коштами з певних джерел на конкретні цілі<sup>10</sup>.

В.П. Нагребельний зазначає, що фінансування – діяльність, пов'язана із забезпеченням грошовими ресурсами соціальних, економічних, освітніх, культурних, управлінських, оборонних та інших потреб держави, її органів, установ, підприємств, організацій та громадян. Джерелами фінансування є кошти державних і місцевих бюджетів, власні кошти підприємств та організацій (самофінансування), кредити (позики) та інші кошти<sup>11</sup>.

В багатьох дослідженнях у сфері фінансового права фінансування визначають як беззворотний та безвідплатний відпуск коштів із державних або муніципальних фінансових фондів на здійснення публічних потреб. Так Е.С. Дмитренко фінансування публічних видатків характеризує як безповоротний, безвідплатний, плановий, регламентований нормами права відпуск коштів з фондів для забезпечення виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування, на соціально-культурні потреби та на розширене відтворення<sup>12</sup>. Фінансування державних видатків А.Г. Зюнькін визначає як плановий, цільовий, безповоротний і безвідплатний відпуск коштів за умови оптимального поєднання власних, кредитних і бюджетних джерел фінансування, що здійснюється в міру планового виконання загальодержавних функцій, а також для утримання соціально-культурної сфери, забезпечення соціальних гарантій та зобов'язань держави з дотриманням режиму економії при здійсненні постійного контролю<sup>13</sup>.

Проте інша група вчених, серед них Л.К. Воронова, С.О. Ніщима на відміну від фінансування, яке характеризується беззворотністю та безвідплатністю відпуску коштів, обґрунтовують появу нового правового режиму фінансування видатків – інституту державного кредитування. Відносини з державного кредитування мають специфічний характер, оскільки кошти плануються і виділяються з бюджету, але не беззворотно, як при фінансуванні. Крім того, як і банківські кредити, бюджетні можуть надаватись відплатно, але можуть надаватись і безвідплатно, тобто при бюджетному кредитуванні існує зовсім особливий правовий режим<sup>14</sup>. Подібну думку висловлює М.В. Карасьова про те, що в низці випадків бюджетні видатки здійснюються на зворотній і відплатній основі, тобто шляхом бюджетного кредитування<sup>15</sup>. Слід згадати, що в Україні у відповідних бюджетах передбачаються кошти для надання цільових та пільгових державних кредитів особам для здобуття вищої освіти.

В порядку фінансування державних(муніципальних) видатків у зв'язку з перетвореннями економіки, як констатує Н.І. Хімичева, з'явилися нові риси: розширилося коло джерел фінансування державних і муніципальних видатків(що однак не свідчить про достатність засобів), з'явилися нові організаційно-правові форми фінансування. Під фінансування державних або муніципальних видатків автор розуміє врегульоване правовими нормами виділення(відпуск) державних чи муніципальних грошових засобів, як правило на безвідплатній та безповоротній основі(за виключенням встановлених законодавством умов зворотності та платності), для діяльності і розвитку підприємств, організацій і установ відповідно до їх задач та функцій<sup>16</sup>.

Тому слід зазначити, що на сьогодні у фінансово-правовій літературі немає єдиних підходів щодо визначення поняття фінансування, що пов'язано насамперед зі зміною соціально-економічних умов життя в Україні та появою і розвитком, зокрема у фінансовому праві, такого явища як бюджетне кредитування.

На сьогоднішній день можемо констатувати, що немає жодного законодавчого визначення поняття «освіта». Основоположний нормативний акт в освітній сфері Закон України «Про освіту»<sup>17</sup> у преамбулі закріплює, що освіта - основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Проте дане положення розкриває загальні напрямки розвою освіти в різних сферах і не може слугувати основоположною дефініцією.

В літературі існує значний плюралізм думок щодо визначення терміна «освіта».

В науковій літературі освіту часто співвідносять з поняттями: виховання; навчання; знання; розвиток навичок, умінь, здібностей; долучення культурних надбань. Освіта охоплює не тільки програму, отриману в школі або вищому закладі освіти, а весь курс навчання; моральних, релігійних, професійно-технічних, інтелектуальних, фізичних знань<sup>18</sup>.

На наш погляд, вдало визначає поняття освіти О.В. Зайчук як процес та результат засвоєння систематизованих знань, умінь і навичок, необхідних для практичної діяльності<sup>19</sup>.

Дослідник І.С. Каленюк розкриває зміст освіти як суспільного феномену в таких аспектах: 1) освіта як результат, як сума суспільнозначимих знань; 2) освіта як процес передачі знань та інформації, втілення навичок та умінь, тобто навчальний процес; 3) освіта як організаційно-економічна система, тобто як галузь соціально-економічної діяльності<sup>20</sup>. Видається, що дана класифікація спрямована на розкриття освіти як сукупності відомостей, набутих у процесі навчання, а також для дослідження її економічних характеристик.

С.У. Гончаренко дає наступне визначення: «освіта - процес і результат засвоєння особистістю певної системи наукових знань, практичних умінь і навичок і пов'язаного з ними того чи іншого рівня розвитку її розумово-пізнавальної і творчої діяльності, а також морально-естетичної культури, які у своїй сукупності визначають соціальне обличчя та індивідуальну своєрідність цієї особистості»<sup>21</sup>. Погоджуючись з даним формулюванням, можемо однак зазначити, що воно розкриває істотні ознаки освіти радше як педагогічної категорії.

Поряд з терміном «освіта» дуже часто стикаємось з формулюванням «освітні послуги». Видається, що останнє поняття введено в обіг для відмежування бюджетної та платної освіти. Зокрема Закон України «Про вищу освіту»<sup>22</sup> закріплює можливість вищого навчального закладу відповідно до свого статуту надавати фізичним та юридичним особам платні послуги у галузі вищої освіти та пов'язаних з нею інших галузях діяльності за умови забезпечення провадження освітньої діяльності. Платні послуги не надаються на заміну або в рамках освітньої діяльності, що фінансується за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів.

Таким чином, під освітою пропонуємо розуміти процес і кінцевий результат передачі знань, умінь, навичок, здібностей особі, а також системи закладів, установ, організацій, підприємств, через які здійснюються ці заходи та самоосвіти.

Щодо визначення поняття «фінансування освіти» можемо констатувати, що в науковій літературі практично відсутні дефініції даної категорії. Заслуговує на увагу розуміння фінансуванням освіти І.С. Кравченко як процес спрямування фінансових ресурсів закладам, установам, організаціям і підприємствам системи освіти<sup>23</sup>.

На сьогодні немає однозначних поглядів на класифікацію фінансування освіти. Виходячи з критерія джерела фінансування освіти, пропонуємо виокремлювати такі види: бюджетне та позабюджетне фінансування.

Бюджетне фінансування освіти здійснюється з державного та місцевих бюджетів. Воно становить основу витратків і повинно залишатись домінуючим чинником освітнього фінансування.

В літературі виокремлюють принципи бюджетного фінансування. Так, до таких принципів, які найповніше розкривають таке складне явище, як бюджетне фінансування, дають можливість використати його механізм у процесі виконання бюджету з найкращими результатами, на думку Я.М. Буздуган, відносять:

- безповоротність, що означає безповоротне виділення бюджетних коштів відповідним розпорядникам у межах затверджених сум;
- безстроковість, що означає відсутність часових обмежень, в межах яких можна користуватись бюджетними коштами;
- плановість, що означає виділення бюджетних коштів в межах встановлених бюджетом відповідно до обсягів видатків, затверджених у фінансових планах розпорядників коштів;
- цільове спрямування коштів означає, що кошти з бюджету плануються і відпускаються на заздалегідь визначені цілі відповідно до фінансових планів;
- поєднання різних джерел покриття витрат, пов'язаних з основною діяльністю полягає у тому, що бюджетні кошти виділяються з врахуванням власних джерел, коштів вищестоячих організацій, кредитних джерел за умови їхнього найефективнішого використання;
- фінансування з бюджету здійснюється не під план, а в міру виконання планів виробничих показників мається на увазі, що кошти бюджету, не дивлячись на їхній обсяг, затверджений у фінансових планах розпорядників коштів та визначений видатковою частиною відповідного бюджету, виділятимуться тільки в обсягах, що відповідають рівню виконання виробничих показників;
- виділення бюджетних коштів у якості видатків бюджету, здійснюється у міру поступлення доходів;
- ефективне, раціональне і економічне використання бюджетних коштів полягає у досягненні максимального ефекту при мінімальних затратах<sup>24</sup>.

Освіта належить до соціально-культурної(невиробничої) сфери суспільства на фінансування якої щороку спрямовуються значні бюджетні видатки. Разом з тим в умовах існування бюджетного дефіциту соціально-культурна сфера є найвразливішою, тому що велика кількість цих видатків фінансується за «залишковим принципом», тобто в останню чергу або ж за дуже скороченими нормативами та нормами<sup>25</sup>.

Тому пропонуємо для достатності забезпечення матеріальними ресурсами сфери освіти до основних принципів бюджетного фінансування додати наступні визначені нами принципи: фінансування освіти на належному рівні та пріоритетності(обов'язковості).

Під принципом фінансування освіти на належному рівні розуміємо забезпечення коштами в такій кількості, яка відповідає потребам освітньої сфери в повному об'ємі. Він дозволить державі розвивати систему освіти та задовольняти потреби громадян в отриманні якісних суспільних знань.

Принцип пріоритетності(обов'язковості) фінансування освіти спрямований на закріплення у законі про Державний бюджет України видатків на освіту як захищених статей бюджету, обсяг яких не може змінюватися при проведенні скорочення затверджених бюджетних призначень, виходячи із пріоритетів бюджетної політики на певний бюджетний рік.

Не викликає подиву той факт, що освіта фінансується в основному за бюджетні кошти, оскільки значний період часу держава перебувала під впливом командно-адміністративної економічної системи. Проте з переходом до ринкових умов розширились можливості залучення додаткових позабюджетних коштів, які у умовах недостатності бюджетного фінансування, почали відігравати важливу роль. Проте слід зазначити, що позабюджетні кошти повинні бути додатковим засобом фінансування та не можуть замінити бюджетних джерел.

В сучасних умовах розвитку держави джерела позабюджетного фінансування освіти не тільки активно розвиваються, але й з'являються нові. Зокрема можна виокремити наступні: платні послуги закладів освіти, благодійні внески та дарунки, освітні гранти, стипендії, освітнє страхування тощо. Перелічені позабюджетні джерела частково знаходять своє застосування на практиці, проте часто виникають проблеми, пов'язані не в останню чергу з недосконалістю та неврегульованістю ряду положень у законодавстві, що потребує вдосконалення діючих та прийняття нових нормативно-правових актів.

Таким чином можна запропонувати наступне авторське визначення фінансування освіти: фінансування освіти – це система правовідносин, пов'язаних з розподілом, видачею та використанням бюджетних і позабюджетних коштів на переважно безвідплатній та безвозвратній основі на освітні цілі(потреби).

З розвитком суспільних відносин будуть вдосконалюватись існуючі та з'являться нові джерела фінансування освіти, що вказує на перспективність подальших досліджень.

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Black Henry Campbell*. Black's law dictionary: definitions of the terms and phrases of American and English jurisprudence, ancient and modern: [with pronunciations] / by Henry Campbell Black. – St. Paul, Minn.: West Publishing, 1991. – P. 577.
3. *Нечай А.А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків. – Чернівці, 2004. – С. 230.
4. Советское финансовое право / Под ред. Е.А. Ровинского. – М., 1978. – С. 232.
5. *Музыка-Стефанчук О.А.* Фінансове право: Навч. посіб. – К., 2007. – С. 223.
6. *Воронова Л.К.* Правовые основы расходов государственного бюджета в СРСР (на материалах союзной республики). – К., 1981. – С. 19.
7. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – Ст. 189.
8. *Воронова Л. К.* Фінансове право України: Підручник. – К., 2007. – С. 342–343.
9. *Куряков Л.П., Куряков В.П.* Большой толковый словарь экономических и юридических терминов. – М., 2001. – С. 654.
10. Фінансово-правовий словник / Укл. В.В. Безугла, О.Д. Василик, Л.К. Воронова та ін. – К., 1993. – С. 127.
11. Юридична енциклопедія / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького / Ю.С. Шемшученко (ред.). – Т. 6: Т–Я. – К., 1998. – С. 282.
12. *Дмитренко Е.С.* Фінансове право України. Особлива частина: Навч. посіб. – К., 2007. – С. 392.
13. *Зюнькін А.Г.* Фінансове право: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів. – К., 2007. – С. 95.
14. *Воронова Л. К.* Фінансове право України: Підручник. – С. 346–348.
15. Финансовое право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. – М.: Юрист, 2004. – С. 481.
16. Финансовое право / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М., 2005. – С. 633–634.
17. Закон України «Про освіту» від 23.05.1991 р. № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
18. *Black Henry Campbell*. Цит. праця. – P. 514.
19. Юридична енциклопедія / Ю.С. Шемшученко (ред.). – Т. 4: Н–П. – К., 1998. – С. 327.
20. *Каленок І.С.* Економіка освіти: Навч. посіб. – К., 2005. – С. 9.
21. Енциклопедія освіти / В.Г. Кремень (голов. ред.). – К., 2008. – С. 614.
22. Закон України «Про вищу освіту» від 17.01.2002 р. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
23. Енциклопедія освіти / В.Г. Кремень (голов.ред.). – К., 2008. – С. 962.
24. *Юрій С.І., Деманишин В.Г., Буздуган Я.М.* Антологія бюджетного механізму. Монографія / Під ред. С.І. Юрія. – Тернопіль, 2001. – С. 150–151.
25. *Орлюк О.П.* Фінансове право: Навч. пос. – К., 2003. – С. 420.