

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.59>
УДК 378:37.014:351.851

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Тимчак В.В.

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородський національний університет*

Фрідманський Р.М.

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
Ужгородський національний університет*

Тимчак В.В., Фрідманський Р.М. особливості правового регулювання фінансової автономії закладів вищої освіти.

Стаття розглядає нормативно-правове забезпечення фінансової автономії закладів вищої освіти (ЗВО). Здійснено дослідження-орієнтування форм, способів та методів нормативного закріплення фінансової автономії ЗВО у Європейському Союзі. Досліджено правові колізії та позитивні законодавчі підходи через призму огляду відповідних актів правотворчості: Закону України «Про освіту», Закону України «Про вищу освіту», Закону України «Про повну загальну середню освіту», Закону України «Про публічні закупівлі». Виокремлено ключові елементи фінансової економії ЗВО щодо прозорості та забезпеченості харчовими продуктами (Постанова КМУ № 305 від 24.03.2021 р. «Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку»).

На теоретичному рівні, здійснено огляд понять фінансово-господарської, засновницької та харчової автономії ЗВО відповідно до сучасних нормативних критеріїв.

Надано авторсько-концептуальний погляд на врегулювання нормативних розбіжностей та внесення гіпотетичних змін до профільного законодавства.

Встановлено, правове регулювання фінансової автономії ЗВО в Україні має ознаки комплексності, впорядкованості та систематизованості. Процес забезпечено нормами Закону України «Про освіту», Закону України «Про вищу освіту», Закону України «Про повну загальну середню освіту», Закону України «Про публічні закупівлі», Постанови КМУ № 305 від 24.03.2021 р. «Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку», частково — Постанови КМУ № 215 від 15.04.2015 р. «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України».

Водночас, нормативно-правове регулювання подекуди має ознаки алогічності та непослідовності (як-от щодо нормативного визначення статусу засновника, керівника та уповноваженої особи під час витрати коштів як елементу реалізації ЗВО власної фінансової автономії за нормами законодавства України).

При цьому, на наше переконання, важливим елементом нормативно-правового забезпечення фінансової автономії ЗВО в Україні повинна стати вибіркова інкорпорація позицій Єврокомісії та держав-членів ЄС щодо забезпечення мультиосвітнього середовища із процесом інформаційно-економічної відкритості.

Ключові слова : заклад вищої освіти, фінансова автономія, нормативно-правове регулювання.

Timchak V.V., Fridmanskyy R.M. Features of legal regulation of financial autonomy of higher education institutions.

The article considers the legal support of financial autonomy of higher education institutions (HEI). The research-orientation of forms, ways and methods of normative consolidation of financial autonomy of the Free Economic Zone in the European Union is carried out. Legal conflicts and positive legislative approaches are studied through the prism of review of relevant acts of lawmaking: the Law of Ukraine “On Education”, the Law of Ukraine “On Higher Education”, the Law of Ukraine “On Complete General Secondary Education”, the Law of Ukraine “On Public Procurement”. The key elements of the financial economy of the Free Economic Zone on transparency and food security are highlighted (Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 305 of March 24, 2021 “On approval of norms and procedures for nutrition in educational and children’s health and recreation facilities”).

At the theoretical level, a review of the concepts of financial and economic, founding and food autonomy of the Free Economic Zone in accordance with modern regulatory criteria.

The author’s-conceptual view on the settlement of normative differences and the introduction of hypothetical changes in the relevant legislation is given.

It is established that the legal regulation of the financial autonomy of the Free Economic Zone in Ukraine has signs of complexity, orderliness and systematization. The process is provided by the Law of Ukraine “On Education”, the Law of Ukraine “On Higher Education”, the Law of Ukraine “On Complete General Secondary Education”, the Law of Ukraine “On Public Procurement”, Resolution of the Cabinet of Ministers № 305 of 24.03.2021 approval of norms and the Procedure for the organization of nutrition in educational institutions and children’s health and recreation facilities “, in part — Resolution of the Cabinet of Ministers № 215 of 15.04.2015” On approval of the Regulations on the State Treasury Service of Ukraine “.

At the same time, normative-legal regulation sometimes has signs of illogicality and inconsistency (such as the normative determination of the status of the founder, manager and authorized person when spending funds as an element of ZVO’s own financial autonomy according to Ukrainian legislation).

At the same time, in our opinion, the selective incorporation of the positions of the European Commission and EU member states on providing a multi-educational environment with the process of information and economic openness should become an important element of normative and legal support of free economic autonomy in Ukraine.

Key words: institution of higher education, financial autonomy, normative-legal regulation.

Постановка проблеми. Тенденції Євроінтеграції, тісного політико-економічного співробітництва із Європейським Союзом та стандартизація освіти в Україні відповідно до підходів країн Європи є передумовою підвищення вітчизняного функціонального статусу вищої освіти. Динамічність освітніх процесів, її престижність та затребуваність населення у якісному наданні освітніх послуг зумовлюють необхідність підвищення викладацько-фахової кваліфікації, та, водночас, фінансово-ринкової прозорості ЗВО. Генерація знань, суспільної думки та участь у процесі державотворення зумовлює необхідність налагодження урядово-управлінського контролю обставин законного, гласного та юридично обґрунтованого фінансового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання фінансової автономії закладів вищої освіти є предметом науково-практичного дискурсу на вітчизняному та зарубіжному рівнях. Поглиблене дослідження здійснювали В. Геєць, О. Кондрашова, Л. Федулова, Дж. Болдвін, П. Ганелл та інші.

Мета дослідження — дослідити та виокремити особливості правового регулювання фінансової автономії закладів вищої освіти (ЗВО) в Україні.

Виклад основного матеріалу. Автономія закладів вищої освіти, відповідно до позицій Єврокомісії, визнається підсистемним елементом освітньо-модернізаційних перетворень 21-го століття. Проголошення автономії ЗВО та її видова класифікація закріплюється на нормативному рівні Лісабонською угодою 2007 р. Автономія ЗВО, відповідно до Документу, є інструментом забезпечення системно-наукової адаптації та дослідницького розвитку вищої освіти у Європі задля задоволення суспільно-господарських потреб [1].

Оцінка фінансової автономії ЗВО країн-членів ЄС відбувається шляхом аналізу показників повноти державно-бюджетних надходжень; фактів залучення, отримання та розподілу інвестиційного прибутку від освітньо-партнерських угод; визначення вартості освітньо-кваліфікаційних послуг на рівні бакалавріату, магістратури, аспірантури та докторантури для громадян Європейського Союзу та іноземців тощо.

Відмічу, що фінансова автономія ЗВО на теренах Європи також оцінюється за допомогою досліджень Європейської асоціації університетів щодо типології бюджетно-прибуткових ініціатив; залучення «проектних коштів» та формування розподільчо-прибуткових фондів автономного фінансового забезпечення [2].

На мій погляд, для України буде доцільним звернути увагу на юридичне формулювання та шляхи забезпечення фінансової автономії ЗВО, що набули ознак загальнообов'язковості для країн-членів ЄС.

Поняття автономії ЗВО в Україні визначається у ст. 1 Закону України «Про освіту» як сукупність самоврядно-самостійних прав суб'єкта освіти, засноване на концепції незалежності та відповідального прийняття рішень щодо питань академічно-організаційного, кадрового та фінансового значення [3].

У статті 2 Закону України «Про освіту» наголошується на відповідності академічного законодавства Основному закону — Конституції України, зазначеному та іншим галузевим освітньо-науковим нормативним документам національного та міжнародного характеру. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону, обмеження освітньої автономії на рівні законодавця не допускається. Зрештою, ч. 3 ст. 2 Закону проголошує суб'єктивне право суб'єкта освіти щодо прийняття рішень відносно власної автономії із посиланням на законодавство України та відповідну профільну документацію.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про освіту», галузева урядово-управлінська політика зазначеної сфери визнає закладами освіти, в тому числі, фінансову автономію.

Юридико-державне гарантування фінансової автономії ЗВО опосередковано встановлюється ст. 23 Закону України «Про освіту» із презумпцією її визначення зазначеним Законом та супутніми нормативними документами.

У статті 25 Закону України «Про освіту» наголошується на обов'язковості дотримання принципу невторчання у освітню діяльність ЗВО в межах його автономії засновником або уповноваженою особою.

Відтак, відзначаємо відсутність нормативних обмежень фінансово-майнової самостійності у наведених нормах законодавства України щодо ЗВО.

Профільним нормативним актом — Законом України «Про вищу освіту» — передбачається створення сталого фонду (ендаументу) ЗВО задля акумулювання певного кошторису шляхом його інвестиційно-капіталізаційного застосування на строк від 36 місяців. Статтею 70 Закону надано опцію застосування та розпоряджання коштами такого фонду як елемент провадження фінансової автономії ЗВО. Фінансова автономія, відповідно, також розповсюджується на отримання майнового комплексу від благодійних організацій на підставі договору (будівлі, споруди, спеціальний транспорт, допомога від ЮО та ФО тощо) [4].

Ендаумент передбачає довгострокове, відносно незалежне фінансове забезпечення шляхом отримання коштів із цільових фондів (базова допомога, цільові дотації). Інвестування коштів у освітній процес, а особливо — у ЗВО — є привабливим як для благодійних компаній, так і для бізнес-інвесторів.

Водночас, Законом України «Про вищу освіту» визначається процедурний порядок забезпечення освітньої автономії шляхом запровадження підходів щодо внутрішнього забезпечення, науково-педагогічної та, зокрема, **фінансової кваліфікації** освітніх закладів. Ефективне управління освітнім процесом засновується на дотриманні принципів публічного інформування та процесно-наукового управління. Логічно припустити, що передбачений комплекс заходів включає, окрім іншого, економічні механізми автономізації діяльності ЗВО.

Таким чином, ЗВО отримують чітке, прозоре та ефективне фінансування, проте із можливістю застосування контрольно-моніторингових заходів щодо ефективного використання виділених коштів. Враховуючи законну обґрунтованість такого підходу, подібні дії не будуть обмеження фінансової автономії ЗВО, вважає Н. Василькова [5].

Позицію щодо застосовності впровадження ендаумент-процедур в фінансово-економічний автономний сектор освіти України може бути розкрито через бачення Е. Драйберга щодо позитивних рис зазначеного процесу нахшталт приватно-інвестиційного забезпечення ЗВО; культивування фінансової продукції та розвиток фінансово-освітньої інфраструктури; надання фонду особливого статусу; формування фінансових резервів як механізму автономної амортизації; дивіденди щодо державного забезпечення та отримання урядової підтримки окремих програм; фінансування окреслено-широкого напрямкового спектру (реконструкційно-будівничі ініціативи, діяльність у сфері інновацій, кадрове, обладнання та навчально-методичне та структурно-податкове забезпечення) [6].

В свою чергу, В. Остапенко відмічає юридичну неузгодженість питань автономії ЗВО відповідно до профільного Закону України «Про освіту», пропонуючи здійснити рецепцію певних концепцій із

Закону України «Про повну загальну середню освіту» щодо надання юридичної самостійності освітніх установ (ст. 31 Закону). Автор акцентує увагу на набутті прав майнового та немайнового характеру, отриманні правосуб'єктності та процесуальних прав, фінансових активів та пов'язаного майна, що не буде суперечити юридичним нормам. Окрім цього, у Законі України «Про освіту» має бути прописано автономний баланс ЗВО, його розрахункові (фінансові) зобов'язання та рахунки у банківсько-фінансових установах. Бланки, печатки та штампи, вважає дослідник., мають виступати додатковими інструментами ідентифікації автономного статусу ЗВО. Субелементами фінансової автономії ЗВО доцільно визначити його ліцензування та похідне право на проведення інноваційних розробок науково-підприємницького, установчо-організаційного та приватно-публічного спрямування [7].

Найбільш повноцінне визначення гранично допустимого рівня фінансової автономії закладів освіти, знову-таки, міститься у ст. 59 Закону України «Про повну загальну середню освіту» та відсутнє у Законі України «Про освіту». Таким чином, законодавчими основами свободи здійснення фінансово-господарських операцій ЗВО виступають Бюджетний кодекс України, Закон України «Про повну загальну середню освіту» та Закон України «Про освіту» [8].

На моє переконання, зазначені концепції варто застосувати до питань правового регулювання автономії ЗВО шляхом внесення точкових поправок та юридичних новацій. Зокрема, у Законі України «Про освіту», що регулює питання економічної автономізації університетів та інститутів, варто визначити основи структурно-організаційного впорядкування ЗВО, його штату; порядок оплати праці та відповідних виплат (доплата, надбавка, винагорода), а також — матеріально-допоміжної, оздоровчої та стимуляційно-відзначувальної допомоги викладачам у вигляді премій; витрати на регулярні ремонтні роботи щодо косметичних та генеральних реновацій ЗВО; фінансове забезпечення кваліфікаційного підвищення педагогів та викладачів; забезпечення прозорого функціонування ЗВО, в тому числі, шляхом укладання цивільно-правових угод тимчасового характеру тощо.

Водночас, процедура здійснення фінансування ЗВО з державних та місцевих бюджетів потребує нормування в Бюджетному кодексі України із чітким прописуванням алгоритму їх функціонально-прикладного застосування.

Одночасно, В. Воробйова висловлює думку про необхідність законодавчого закріплення джерел фінансування ЗВО, як-от: формування дохідної бази від надання освітніх послуг на умовах контракту; благодійно-організаційна діяльність як джерело отримання галузевої фінансової допомоги ЗВО; отримання грантів; формування законодавчо встановлених джерел фінансово-економічного забезпечення [9].

Для цілей статті є необхідним визначення статусу уповноваженої особи (далі — УО) та її зв'язку із замовником як підсистемного елемента фінансової автономії ЗВО. Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», зазначена посадова особа повинна бути працевлаштованою у замовника та відповідати за процедурно-організаційну частину тендерних ініціатив. УО працює на контрактних умовах або на підставі розпорядження замовника, переважно має вищу освіту юридичного або економічного спрямування. Тобто, норма декларує обов'язок формування посади компетентної особи (бухгалтера), що відповідатиме за процес формування бюджету установи та витрачання нею коштів, балансуючи дохідно-витратні показники [10].

Надалі варто зупинитися на питаннях харчування у ЗВО та їх нормативно-правовому забезпеченні. Постановою КМУ № 305 від 24.03.2021 р. «Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку» відповідальність за витрачання коштів на організацію харчування в університетах та інститутах покладено на засновників, керівників освітнього закладу та постачальників / надавачів харчових послуг. Закупівля харчових продуктів, водночас, здійснюється засновником відповідно до визначеної вартості харчування, а контроль за виконанням нормативних приписів передбачає використання автоматизованої системи (п. 11 ПКМУ № 305) [11].

За таких умов, виникає питання щодо прецеденту обмеження автономії ЗВО відповідно до п. 11 ПКМУ № 305. О. Микуляк вважає, що невіршеними залишаються моменти визначення правового статусу бухгалтера (фахівець з публічних закупівель) як контролера витрат на продукти харчування для ЗВО та прецедент проведення засновником процесу закупівлі харчів у нормований законодавством спосіб [12].

Виникають питання щодо правомірності покладення на засновника (керівника) обов'язку щодо планово-організаційного забезпечення харчового процесу ЗВО (п. 11 ПКМУ № 305), адже закон містить диспозитивну норму щодо здійснення зазначених закупівель УО.

Окрім того, співвідношення реальних та формальних контрольних фінансово-господарських заходів засновника за Законом України «Про вищу освіту» не встановлює дієвих адміністративних, фінансових та суспільно-громадських концептів відповідальності за порушення в організації освітньо-фінансової автономії ЗВО. Більш реальні механізми економіко-фінансового контролю прописані Законом України «Про повну загальну середню освіту», проте він має виключно побічну дотичність до теми дослідження.

Формування дієвих інструментів щодо забезпечення автономності ЗВО, окрім юридичного закріплення, має передбачати виконання комплексу заходів теоретико-прикладного характеру. До них, зокрема, відноситься підвищення якості освітніх послуг шляхом чіткого орієнтування відносно використання та розпоряджання бюджетними надходженнями; фінансування науково-дослідних програм як елемент розвитку освітнього потенціалу ЗВО та підвищення його економічної автономії; фінансування академічно-наукових розробок як акцепт ефективізації процесу інтеграції у фінансово-інвестиційне середовище.

Міжнародний правовий екскурс дозволяє виділити необхідність нормативного закріплення різноманітних фондів задля реалізації освітніх потреб ЗВО та реалізації їх «суб'єктивно-автономного права».

Водночас, на рівні законодавства України необхідно виділити окрему статтю фінансово-економічного забезпечення, що передбачатиме дохідно-витратні спрямування коштів на наукові розробки, матеріальне преміювання викладачів та стипендіальні заохочення студентства. Подібна новація, на мій погляд, забезпечила б не лише підтримання автономного фінансового статусу ЗВО, але й виконала спрямовально-координаційне забезпечення культури здобуття освіти відповідно до стандартів країн-членів ЄС, адже останні виступають для України своєрідним «визначником» сталого державотворчого розвитку.

Водночас, нормативне забезпечення фінансової автономії ЗВО має передбачати реалізацію положень Закону України «Про державно-приватне партнерство» та Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» щодо інституційно-секторального забезпечення підтримки закладів вищої освіти з боку державних та приватних інвесторів у частині створення новітніх наукових інновацій та відкриттів.

До Закону України «Про освіту» та Закону України «Про вищу освіту», на мою думку, доцільно додати аспект реалізації академічних прав та свобод громадянина шляхом реалізації принципу фінансової автономії ЗВО. Зазначена автономія повинна передбачати господарський та навчально-науковий рівні імплементації. Успішність подібної ініціативи напряду залежить від бюджетно-системних, національно-економічних та фінансово-децентралізованих тенденцій вітчизняного державотворення.

Логічним також виглядає внесення змін та доповнень до ПКМУ № 215 від 15.04.2015 р. «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» щодо зниження контролю за витратами ЗВО на допустимому рівні задля недопущення обмеження фінансової автономії шляхом владно-дискретивної узурпації (перевищення повноважень).

Висновки. Правове регулювання фінансової автономії ЗВО в Україні має ознаки комплексності, впорядкованості та систематизованості. Процес забезпечено нормами Закону України «Про освіту», Закону України «Про вищу освіту», Закону України «Про повну загальну середню освіту», Закону України «Про публічні закупівлі», Постанови КМУ № 305 від 24.03.2021 р. «Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку», частково — Постанови КМУ № 215 від 15.04.2015 р. «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України».

Водночас, нормативно-правове регулювання подекуди має ознаки алогічності та непослідовності (як от щодо нормативного визначення статусу засновника, керівника та уповноваженої особи під час витрати коштів як елементу реалізації ЗВО власної фінансової автономії за нормами законодавства України).

При цьому, на наше переконання, важливим елементом нормативно-правового забезпечення фінансової автономії ЗВО в Україні повинна стати вибіркова інкорпорація позицій Єврокомісії та держав-членів ЄС щодо забезпечення мультиосвітнього середовища із процесом інформаційно-економічної відкритості.

Список використаних джерел:

1. The Treaty of Lisbon, 2007 : Fact Sheets on the EU. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>

2. European University Association : EUA. URL: <https://eua.eu>
3. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
4. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
5. Василькова, Н. Дослідження автономії університетів у Європі : Університетська освіта. 2011. № 1. С. 48-57.
6. Dryburgh, E. The Law of Endowments : Westminster Consulting. URL: <https://westminster-consulting.com/Media/Confero/Issue10/the-law-of-endowments>
7. Остапенко В. Фінансова автономія закладів вищої освіти : Економічні студії. 2019. № 2 (24). С. 147-150.
8. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>
9. Воробйова. О. Фінансова автономія ВНЗ як ресурс забезпечення якості освіти : НАПН. 2017. С. 53-58.
10. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
11. Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку: Постанова КМУ від 24.03.2021 р. № 305 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/305-2021-п#Text>
12. Микуляк, О. Автономія закладів освіти : чи все так просто : iFactor, Місцеве самоврядування. № 12, 12.2021 р. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2021/december/issue-12/article-118591.html>