

ШЛЯХИ РОЗШИРЕННЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ УНІВЕРСИТЕТІВ

©2018 СОКОЛОВСЬКА А. М.

УДК 336:378

Соколовська А. М. Шляхи розширення фінансової автономії університетів

Метою статті є компаративний аналіз фінансової автономії українських і західноєвропейських університетів і визначення на основі цього аналізу можливих напрямів розширення такої автономії в Україні у взаємозв'язку із внесенням законодавчих змін до визначення статусу університетів. Обґрунтовано можливість надання державним університетам права обирати один із таких статусів: бюджетна установа; державна некомерційна установа (організація) неринкового типу; державна комерційна установа (організація) (т. зв. підприємницький університет). Встановлено, що розширення фінансової автономії державних некомерційних закладів вищої освіти можливе на шляху переходу від коштарисного до грантового фінансування; виведення доходів від надання платних послуг з-під обмежень, накладених Бюджетним кодексом України; надання права не повертати державі не використані протягом року бюджетні кошти; самостійно визначати нормативи чисельності осіб, котрі отримують вищу освіту, на одну посаду науково-педагогічного та наукового працівника, а також норми часу навчальної та іншої роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників; засновувати підприємства для провадження інноваційної та/або виробничої діяльності. Подальших наукових досліджень потребують питання збільшення часового горизонту бюджетного фінансування українських університетів у зв'язку з повноцінним функціонуванням середньострокового бюджетного планування, а також умов запровадження та засад функціонування державних підприємницьких університетів.

Ключові слова: індикатори фінансової автономії, бюджетна установа, некомерційний університет неринкового типу, некомерційний університет ринкового типу, підприємницький університет.

Бібл.: 13.

Соколовська Алла Михайлівна – доктор економічних наук, професор, заступник директора Науково-дослідного фінансового інституту Академії фінансового управління Міністерства фінансів України (бульв. Дружби Народів, 38, Київ, 01014, Україна)

E-mail: sokolovska_alla@ukr.net

УДК 336:378

UDC 336:378

Соколовская А. М. Пути расширения финансовой автономии университетов

Sokolovska A. M. The Ways to Expand the Financial Autonomy of Universities

Целью статьи является компаративный анализ финансовой автономии украинских и западноевропейских университетов и определение на основе этого анализа возможных направлений расширения такой автономии в Украине во взаимосвязи с внесением законодательных изменений в определение статуса университетов. Обоснована возможность предоставления государственным университетам права выбирать один из таких статусов: бюджетное учреждение; государственное некоммерческое учреждение (организация) нерыночного типа; государственное коммерческое учреждение (организация) (т. н. предпринимательский университет). Установлено, что расширение финансовой автономии государственных некоммерческих учреждений высшего образования возможно на пути перехода от сметного к грантовому финансированию; выведения доходов от оказания платных услуг из-под ограничений, наложенных Бюджетным кодексом Украины; предоставления права не возвращать государству не использованные в течение года бюджетные средства; самостоятельно определять нормативы численности лиц, получающих высшее образование, на одну должность научно-педагогического и научного работника, а также нормы времени учебной и другой работы педагогических и научно-педагогических работников; учреждать предприятия для производства инновационной и/или производственной деятельности. Дальнейших научных исследований требуют вопросы увеличения временного горизонта бюджетного финансирования украинских университетов в связи с полноценным функционированием среднесрочного бюджетного планирования, а также условий внедрения и принципов функционирования государственных предпринимательских университетов.

Ключевые слова: индикаторы финансовой автономии, бюджетное учреждение, некоммерческий университет нерыночного типа, некоммерческий университет рыночного типа, предпринимательский университет.

Библ.: 13.

Соколовская Алла Михайловна – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Научно-исследовательского финансового института Академии финансового управления Министерства финансов Украины (бульв. Дружбы Народов, 38, Киев, 01014, Украина)

E-mail: sokolovska_alla@ukr.net

The article is aimed at comparative analysis of financial autonomy of Ukrainian and Western European universities and determining, on the basis of this analysis, possible directions of expansion of such autonomy in Ukraine in connection with the introduction of legislative changes in the definition of the status of universities. The possibility of granting the State universities the right to choose one of the following statuses is substantiated: budget institution; State-owned non-commercial institution (organization) of non-market type; State-owned commercial institution (organization) (i.e. entrepreneurial university). It has been determined that expansion of financial autonomy of the State-owned non-commercial institutions of higher education is possible on the way of transition from the budgeted to the grant financing; releasing the incomes from the provision of paid services from the restrictions imposed by the Budget Code of Ukraine; granting the right of not returning to the State the budgetary funds not used during the year; independently determine the norms of the number of persons receiving higher education for one position of scientific and pedagogical-scientific workers, as well as the norms of time for the educational and other work of pedagogical and scientific-pedagogical workers; establish enterprises for the production of innovation and/or production activities. Further scientific researches are required as to the issues of increase of the time horizon of budgetary financing of the Ukrainian universities in connection with the full-fledged functioning of the medium-term budget planning, and also conditions of introduction and principles of functioning of the State-owned entrepreneurial universities.

Keywords: indicators of financial autonomy, budget institution, non-commercial university of non-market type, non-commercial university of market type, entrepreneurial university.

Bibl.: 13.

Sokolovska Alla M. – D. Sc. (Economics), Professor, Deputy Director of the Financial Management Research Institute of Academy of Finance of the Ministry of Finance of Ukraine (38 Druzhby Narodiv Blvd., Kyiv, 01014, Ukraine)

E-mail: sokolovska_alla@ukr.net

Щоб бути успішними в умовах посилення конкуренції за абітурієнтів, бюджетне фінансування й залучення позабюджетних коштів, університети повинні мати можливість швидко реагувати на зміни в освітньому середовищі, нові тенденції й виклики, приймати самостійні рішення як у питаннях вибору стратегії розвитку закладу, організації навчального процесу, здійснення науково-дослідної, міжнародної та інших видів діяльності, так і в питаннях розпорядження активами, залучення додаткових джерел фінансування, визначення напрямів їх використання тощо. Адаптація університетів до нових вимог неможлива без делегування їм додаткових повноважень у вирішенні навчальних, організаційних, кадрових, фінансових питань, розширення їх автономії.

Для українських університетів державної форми власності питання фінансової автономії стоїть особливо гостро через їх функціонування у статусі бюджетних установ, котрий обмежує їх права розпоряджатися не лише державними, а й заробленими коштами. На думку Шарова О. І., фінансова автономія українських закладів вищої освіти (ЗВО) реалізується лише на 5%, тобто є мінімальною [1]. Певні кроки до її розширення були зроблені завдяки ухваленню у 2014 р. нового Закону України «Про вищу освіту», яким університетам було надано права розпоряджатися власними надходженнями, зокрема від надання платних послуг; відкривати поточні та депозитні рахунки в банках та ін. [2]. Проте і цей закон не усунув суттєвих обмежень фінансової автономії українських університетів порівняно із західноєвропейськими.

Питання університетської автономії активно досліджуються у працях Т. Естерманна (порівняльний аналіз університетської автономії в різних системах вищої освіти) [3], Б. Кларка (концепція підприємницького університету) [4], А. Леслі, Ш. Слотер (теорія академічного капіталізму) [5], І. Каленюк [6], О. Шарова [1], А. Шевченко [7]. Недостатньо дослідженими є питання напрямів розширення фінансової автономії українських університетів у взаємозв'язку зі зміною їх статусу.

Метою статті є компаративний аналіз фінансової автономії українських і західноєвропейських університетів і визначення на основі цього аналізу можливих напрямів розширення такої автономії в Україні у взаємозв'язку із внесенням законодавчих змін до визначення статусу університетів.

Порівняльний аналіз фінансової автономії українських і західноєвропейських університетів здійснено в контексті її основних індикаторів:

- ✦ тривалість і тип державного фінансування;
- ✦ можливість накопичувати резерви та зберігати не використані протягом року державні кошти;

- ✦ можливість проводити операції на фінансовому ринку (позичати кошти, інвестувати у фінансові продукти, випускати акції та облигації);
- ✦ можливість встановлювати плату за навчання для студентів своєї країни / інших країн.

Проведений аналіз показав, що основою фінансової автономії університетів є розширення їх прав і можливостей у питаннях розпорядження бюджетними коштами, забезпечення гнучкості, прозорості, а також збільшення часового горизонту фінансування, його націленості на результат. Розвитку фінансової автономії університетів у країнах Західної Європи в цьому напрямі сприяють такі процеси:

- ✦ перехід все більшої кількості країн на довгострокові договірні відносини між університетами і міністерствами, якими передбачено виділення бюджету з урахуванням потреб держави і завдань та зобов'язань, які бере на себе університет, з можливими річними коригуваннями;
- ✦ перехід від річного до багаторічного складання бюджетів університетів, який розширює горизонти внутрішньоуніверситетського планування, дозволяє реалізовувати довгострокові цілі. Незважаючи на те, що найпоширенішим періодом фінансування є рік, в окремих країнах бюджети університетів формуються на кілька років: у Норвегії – на два, в Австрії – на три, Люксембурзі – на чотири роки [3];
- ✦ запровадження формалізованої системи оцінок наукової та освітньої діяльності; перехід до гнучкого фінансування університетів за формулою або за результатами діяльності, котре дозволяє позбавитись надмірного ручного втручання, уникати політичного тиску, забезпечує прозорість у розподілі фінансування;
- ✦ розподіл бюджетних коштів не через постатейне бюджетування, а через блок-гранти, котрі являють собою фінансові гранти, призначені для покриття певних категорій витрат: на навчання, поточні операційні витрати та/або на наукові дослідження. Як правило, університети не можуть перерозподіляти кошти між цими категоріями, проте отримують можливість самостійно (або з урахуванням певних обмежень) розподіляти кошти між внутрішніми статтями витрат та/або діяльністю [8].

Важливим кроком на шляху розширення фінансової автономії українських університетів стане реформування системи їх державного фінансування в напрямі запровадження розподілу обсягу видатків загального фонду державного бюджету між закладами вищої освіти на підготовку кадрів на умовах державного замовлення за формулою, котра базуватиметься не лише на показниках витрат, а й на показниках результативності. Проте, сфокусувавши

всю увагу на розробці алгоритму формули фінансування¹, МОН фактично відмовився (можливо, тимчасово) від ідеї виокремлення в окремі потоки (блоки) видатків на навчання (надання освітніх послуг), на наукову діяльність, на інвестиції (капітальні видатки), на соціальну підтримку вразливих категорій студентів (соціальні стипендії). Така ідея неодноразово висловлювалася в різних варіантах концепцій реформування фінансування вищої освіти в Україні. Її реалізація могла би стати підґрунтям поєднання блок-грантового і формульного фінансування, зокрема видатки на навчання та науку могли б розподілятися за формулами.

Однак запровадження розподілу державного фінансування між університетами за формулою в Україні поки що не передбачається поєднувати з переходом до блок-грантового фінансування, а питання про надання університетам права розпоряджатися коштами в межах окремого блок-гранту взагалі не ставиться. Між тим, кошторисне фінансування через детальну регламентацію цільового спрямування бюджетних коштів, відсутність у керівників університетів свободи маневру ресурсами з метою задоволення найбільш нагальних потреб установи є однією з причин мінімальної фінансової автономії університетів в Україні.

Фінансова автономія європейських університетів реалізується також через надання їм права не повертати державі не використані протягом року бюджетні кошти й використовувати профіцит бюджету за власним бажанням. Таке право надано університетам не в усіх країнах. Зокрема, у двох країнах Балтії (Латвії та Литві), а також у деяких південних країнах (Кіпр, Румунія, Сербія, Туреччина, Португалія) університети зобов'язані повертати будь-який потенційний надлишок державі на кінець фінансового року. У ряді країн Європи університетам хоча й дозволено зберігати потенційний надлишок, проте за певних обмежень. Такі обмеження встановлені щодо: суми надлишку, яка не може перевищувати певний відсоток загальної суми фінансування (5% у Чеській Республіці й Норвегії та 10% у Швеції); напрямів його подальшого використання (на Мальті, в Італії та Словенії профіцит може використовуватися тільки для попередньо визначених конкретних заходів, у Польщі – лише на інвестиції). Крім того, можуть застосовуватися інші обмеження. Зокрема, англійським університетам дозволено зберігати надлишки з блочного гранту, проте, можливо, доведеться повернути надлишок, отриманий з цільового фінансування [9].

¹ Наприкінці 2017 р. були презентовані проекти двох методик розподілу бюджетних видатків на вищу освіту, що містили формули розподілу таких видатків: Академії фінансового управління і Міністерства освіти і науки України.

Фінансова автономія європейських університетів забезпечується шляхом надання їм можливості проводити операції на фінансових ринках. Втім, надаючи університетам право запозичувати гроші в банках, уряди більшості країн встановлюють обмеження на розмір таких запозичень; вимагають, щоб університети брали дозвіл на запозичення від відповідних органів (Данія, Латвія) або дозволяють університетам брати позики лише в Національному банку, як це відбувається в Швеції. У Польщі університети можуть позичати гроші, і держава може гарантувати позику. Якщо позика гарантована активами університету, отриманими від держави чи органів місцевого самоврядування, міністр казначейства повинен затвердити заявку на отримання кредиту. Університети в Греції, Угорщині, Норвегії, Португалії, Швейцарії та Туреччині не можуть позичати гроші на фінансових ринках. В Ісландії, хоча державні університети і не можуть прямо запозичувати гроші, це можуть робити компанії, котрі належать цим університетам. В Австрії, Чехії, Данії, Естонії, Фінляндії та Нідерландах університети можуть позичати гроші без обмежень [3; 9].

Ще більше обмежень встановлено на операції університетів з цінними паперами. Такі обмеження можуть набувати форму обов'язкового дозволу державних органів на такі операції: надання права на їх проведення не самим університетам, а компаніям, пов'язаним з університетами (Великобританія) або їх фондам (Фінляндія, Франція); надання права університетам на придбання лише державних цінних паперів (Чехія та Угорщина); надання права на інвестиції у фінансові продукти, проте позбавлення права випускати акції та облігації (Люксембург) [3; 9].

Українські університети, як і інші бюджетні установи, позбавлені права переносити невикористані бюджетні кошти на наступний бюджетний період, що пов'язано передусім з проблемами запровадження цілісної системи середньострокового бюджетного планування. Державні університети не можуть також проводити операції з цінними паперами, тобто бути повноцінним суб'єктом фінансового ринку. Проте їм надано право відкривати поточні та депозитні рахунки в національній та іноземній валюті відповідно до законодавства та користуватися банківськими кредитами без урахування обмежень на право здійснення запозичень, установлених статтею 16 і пунктом 27 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України [2].

Незважаючи на те, що вітчизняні університети самостійно встановлюють плату за навчання, вони не можуть стягувати різні додаткові плати з іноземних студентів, які навчаються за тією ж програмою, що й українські студенти-контрактники, тоді як європейські університети можуть встановлювати вищу плату за навчання для студентів з країн – не членів ЄС. Крім того, українські університети можуть змінювати

розмір плати за навчання в порядку, передбаченому договором, не частіше одного разу на рік і не більш як на офіційно визначений рівень інфляції за попередній календарний рік.

У європейських університетах використовуються три моделі розподілу прав і обов'язків між університетами і міністерством щодо встановлення плати за навчання: визначення розміру плати самим університетом (країни Східної Європи); визначення її міністерством (або будь-яким іншим відповідним державним органом) (Франція, Іспанія, Туреччина та ін.); модель співпраці (уряд встановлює граничний («стеля») розмір плати за навчання, в межах якого університети можуть самостійно приймати рішення щодо її величини; уряд затверджує розмір плати, встановлений університетом; «диференційована кооперативна модель», в якій розмір плати встановлюють різні стейкхолдери для різних груп студентів: наприклад, уряд регулює рівень плати для основних студентів (вітчизняних та європейських), тоді як університети можуть приймати рішення щодо плати за навчання студентів з країн, які не є членами ЄС (північно-західна модель: Великобританія, Нідерланди, Ірландія) [3].

У процесі обговорення проблеми фінансової автономії українських ЗВО висувуються пропозиції обмежити їх право самостійно встановлювати плату за навчання. Зокрема, пропонується запровадити норму, згідно з якою вона не може бути нижчою за її мінімальний розмір, визначений центральним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки, і має бути однаковою для всіх студентів одного набору однієї програми.

Метою зазначеного обмеження є унеможливлення субсидування навчання студентів-контрактників за рахунок бюджетних коштів, виділених на навчання студентів за державним замовленням. Така практика вважається негативною та несправедливою. Проте, на нашу думку, її не варто оцінювати однозначно. *По-перше*, не можна не враховувати того, що фактичні витрати на надання освітньої послуги додаткового студента в окремих ЗВО можуть бути як більшими, так і меншими за їх мінімальний норматив. *По-друге*, зниження ціни освітньої послуги для студентів-контрактників за рахунок часткового субсидування дозволяє зменшити несправедливість, породжену навчанням одних студентів за державний коштом, а інших – на платній основі, якщо такі відмінності спричинені: а) мінімальним відривом балів ЗНО; б) вибором абітурієнта навчатися за контрактом в університеті з вищим рівнем освіти, незважаючи на те, що в дещо слабшому закладі він міг би навчатися безкоштовно; в) різними можливостями отримати якісну освіту і високі бали ЗНО для дітей із багатих і бідних сімей, у містах і селах тощо.

Правовою основою подальшого розширення фінансової автономії ЗВО українські фахівці вважа-

ють внесення законодавчих змін до визначення їх статусу. Наразі Законом України «Про вищу освіту» (ст. 27) встановлено, що заклад вищої освіти як суб'єкт господарювання може діяти в одному з таких статусів: бюджетна установа; неприбутковий заклад вищої освіти; прибутковий заклад вищої освіти [2]. Враховуючи зміст, який вкладається в поняття «неприбуткова організація» в п. 133.4 ст. 133 Податкового кодексу України [10], відмінності між типами ЗВО з різним статусом зведені до того, як вони використовують свої доходи (прибутки), у т. ч. чи розподіляють вони прибуток у разі його отримання та відтак чи сплачують податок на прибуток. Метою існуючого законодавчого визначення статусу ЗВО є надання університетам державної та недержавної форм власності права обрати статус неприбуткового ЗВО та не сплачувати податок на прибуток. Інші відмінності між університетами із різним статусом Законом [2] не передбачені. Між тим, виокремлення різних типів ЗВО за статусом, на нашу думку, має бути пов'язано з наданням їм різних прав у сфері господарської та фінансової діяльності, тобто вони мають відрізнитися за рівнем їх фінансової автономії.

Розв'язуючи проблему наповнення конкретним змістом визначення ЗВО із різним статусом, необхідно окремо визначити типи (статус) державних і приватних ЗВО. На нашу думку, державний ЗВО може діяти в одному з таких статусів: бюджетна установа; державна некомерційна установа (організація) неринкового типу; державна комерційна установа (організація) (т. зв. підприємницький університет). Приватний ЗВО може діяти у статусі як приватної некомерційної установи ринкового типу, так і приватної підприємницької установи (приватний підприємницький університет).

Запропоновані терміни (крім терміна «приватна комерційна установа») вживаються в міжнародних документах чи українському законодавстві. Зокрема, визначенню некомерційної діяльності та державних комерційних підприємств присвячено ст. 52–54 і 74–75 Господарського кодексу України [11]. А про заклади освіти як про некомерційні організації (далі – НКО) йдеться в Системі національних рахунків 2008, підготовленої під егідою ООН, Європейської комісії, ОЕСР, МВФ, Світового банку. Як зазначається в цьому документі [12], більшість НКО є юридичними особами, які існують незалежно від фізичних осіб, корпорацій або органів державного управління, котрі засновують, фінансують та контролюють такі організації або управляють ними. Мотиви, якими керуються інституційні одиниці, створюючи НКО, можуть бути різними, у т. ч. – надання платних послуг у сфері охорони здоров'я або освіти, проте без наміру отримання прибутку. На практиці ж їхня діяльність не може не приводити до прибутків або збитків. Проте увесь отриманий прибуток повинен залишатися в розпорядженні НКО.

З іншого боку, статус некомерційних організацій дозволяє їм залучати додаткові кошти у вигляді пожертв, придбавати активи, котрі приносять значні доходи від власності, на додачу до тієї виручки, яку вони отримують від плати за надані послуги. Це, своєю чергою, дає можливість НКО встановлювати плату за послуги, суттєво нижчу від середнього рівня витрат. У цілому ж існують НКО, котрі займаються як ринковим, так і неринковим виробництвом. Неринкові НКО надають основну частину послуг безплатно або за економічно незначущими цінами, тобто за цінами, котрі не чинять значного впливу на попит і пропозицію послуг. Неринкові НКО поділяються на дві групи: ті, які контролюються органами державного управління, і ті, які ними не контролюються. У ринкових виробників плата за послуги ґрунтується на понесених виробничих витратах і є достатньо високою для того, щоб суттєво впливати на рівень попиту на надані послуги [12].

Очевидно, що державні ЗВО переважно виступають у статусі некомерційних установ неринкового типу, тоді як приватні ЗВО, враховуючи їх функціонування на засадах самоокупності, – у статусі некомерційних установ ринкового типу. Як бачимо, у цілому зміст, що вкладається у термін «некомерційні організації», ширший, ніж той, що вкладається в термін «неприбуткові організації» в Податковому кодексі України.

Приватні ЗВО, крім статусу некомерційних установ (організацій) ринкового типу, можуть набувати статус суб'єкта підприємницької діяльності (приватної підприємницької установи). У даному разі термін «приватна підприємницька установа» вживається лише з метою відмежування приватних ЗВО, котрі хоч і отримують прибуток, проте не розподіляють його, отже, не є платниками податку на прибуток, від приватних ЗВО, котрі розподіляють прибуток, сплачуючи з нього встановлений податок. В іншому типі приватних ЗВО, на відміну від державних, між собою не відрізняються.

Визначаючи відмінності різних типів державних ЗВО, необхідно враховувати, що вони мають відрізнятися за рівнем їх автономії, передусім фінансової. Мінімальний рівень фінансової автономії характерний для бюджетних установ, які, згідно з Бюджетним кодексом України (ст. 2), є організаціями, створеними органами державної влади або місцевого самоврядування, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджету [13]. На нашу думку, зазначене визначення не відповідає умовам сучасної ринкової економіки, де більшість бюджетних установ не утримується, а фінансується, й не лише за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а й за рахунок коштів, отриманих від надання платних послуг і з інших джерел фінансування. Більш вдалим, на нашу думку, є визначення, згідно з яким бюджетні

установи є організаціями, створеними органами державної влади або місцевого самоврядування для виконання робіт та надання державних (публічних) послуг у сферах освіти, науки, культури та мистецтва, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення та в інших сферах.

ЗВО, що є бюджетними установами, також можуть надавати платні послуги, кошти від яких є їх власними надходженнями (у тому сенсі, що вони не можуть бути вилучені в дохід державного або місцевих бюджетів), проте вони включаються до спеціального фонду бюджету, а їх класифікація (поділ на групи і підгрупи) і напрями використання регламентуються ст. 13 Бюджетного кодексу України. Бюджетні установи фінансуються на основі кошторису.

Ширша автономія має бути передбачена для державних некомерційних ЗВО. Їм варто надати більші права щодо:

- ✦ *використання бюджетних коштів.* Зокрема, для них варто передбачити перехід від кошторисного бюджетування до бюджетування на основі блок-грантів, зокрема на надання освітніх послуг, розподіл яких всередині університету по статтях витрат може здійснюватися самим університетом з урахуванням його потреб і певних, встановлених державою, обмежень. Такими обмеженнями можуть бути ставки заробітної плати, нормативи матеріальних витрат на підготовку здобувачів вищої освіти тощо;
- ✦ *використання доходів від надання платних послуг.* Зазначені доходи мають бути виведені з-під обмежень, накладених Бюджетним кодексом України, тобто ЗВО мають отримати право самостійно визначати обсяги та статті витрат власних надходжень;
- ✦ *запровадження замість кошторису трирічного фінансового плану, який затверджується керівником установи за погодженням із спостережною радою;*
- ✦ *нагромадження невикористаних упродовж року державних коштів з метою їх використання для інвестиційних цілей.*

Саме державним некомерційним ЗВО, на відміну від бюджетних організацій, варто надати права:

- ✦ відкривати поточні та депозитні рахунки в банках у національній та іноземній валютах;
- ✦ засновувати сталий фонд (ендаумент) ЗВО;
- ✦ самостійно визначати (в межах граничних значень нормативів, встановлених центральним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки):
- ✦ нормативи чисельності осіб, які навчаються, на одну посаду науково-педагогічного та наукового працівника;

- ✦ норми часу навчальної та іншої роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників;
- ✦ засновувати підприємства для провадження інноваційної та/або виробничої діяльності.

Доцільність надання бюджетним і державним некомерційним ЗВО різних прав у сфері фінансової та господарської діяльності можна пояснити тим, що бюджетні установи функціонують не лише у сфері вищої освіти, а й у інших сферах. Тому всі вони повинні мати однакові права й обов'язки.

Найширша автономія має бути надана державним комерційним закладам вищої освіти (підприємницьким університетам). Крім прав, передбачених для державних некомерційних ЗВО, їм можуть бути надані права:

- ✦ користуватися банківськими кредитами. При цьому необхідно передбачити, що держава не несе субсидіарної відповідальності по цих кредитах;
- ✦ придбавати державні цінні папери й отримувати доходи по них;
- ✦ розподіляти доходи (прибуток).

Водночас у разі отримання прибутку державні комерційні ЗВО повинні сплачувати податок на прибуток.

Проте доцільність на даному етапі надавати державним ЗВО статус комерційних установ (підприємницьких університетів), на нашу думку, потребує обговорення.

ВИСНОВКИ

Українські університети державної форми власності, порівняно із західноєвропейськими, мають низький рівень фінансової автономії, навіть попри розширення їх прав у сфері економічної та фінансової діяльності внаслідок ухвалення у 2014 р. Закону України «Про вищу освіту», яким університетам дозволено: розпоряджатися власними надходженнями, зокрема від надання платних послуг; відкривати депозитні рахунки в банках; користуватися кредитами; засновувати підприємства для провадження інноваційної та/або виробничої діяльності тощо. Водночас вони не мають права вільно розпоряджатися бюджетними коштами (через кошторисне фінансування), не можуть проводити операції з цінними паперами, накопичувати державні кошти, не використані упродовж бюджетного року.

Правовою основою розширення їх фінансової автономії може стати внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо визначення їх статусу та надання ЗВО, котрі мають різний статус, різних прав у сфері фінансової та господарської діяльності. Зокрема, обґрунтовано доцільність функціонування університетів державної форми власності в одному з таких статусів: бюджетна установа, державна некомерційна установа неринкового типу, державна комерційна установа (підприємницький університет);

ЗВО приватної форми власності – у статусі як приватної некомерційної установи ринкового типу, так і приватної підприємницької установи (приватний підприємницький університет).

Подальших наукових досліджень потребують питання збільшення часового горизонту бюджетного фінансування українських університетів у зв'язку з повноцінним функціонуванням середньострокового бюджетного планування, а також умов запровадження та засад функціонування державних підприємницьких університетів. ■

ЛІТЕРАТУРА

- 1. Шаров О. І.** Перспективи фінансової автономії університетів України // Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу : V Міжнар. наук.-практ. конф. (23 листоп. 2016 р., м. Київ). URL: <http://ihed.org.ua/ua/resursy/konferentsiia.html>
- 2.** Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page6>
- 3. Estermann T., Nokkala T., Steinel M.** (2011). University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels: European University Association. URL: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2
- 4. Clark B. R.** Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Issues in Higher Education. Bingley, 1998. URL: http://www.finhed.org/media/files/05-Clark_-_Creating_Entrepreneurial_Universities.pdf
- 5. Slaughter S., Leslie L. L.** Academic capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University. Baltimore, 1997. URL: <http://w.astro.berkeley.edu/~kalas/documents/ethics/Academic%20Capitalism.pdf>
- 6. Каленюк І.** Напрями трансформації механізмів фінансування освіти в сучасному світі. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 1. С. 24–36. URL: <https://doi.org/10.15407/dse2017.01.024>
- 7. Шевченко Л. С.** Фінансова автономія університету: світовий досвід для України. *Право та інновації*. 2015. № 1. С. 19–25. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Shevchenko9.pdf>
- 8. Estermann T., Pruvot E. B., Claeys-Kulik A.-L.** Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. EUA 2013. URL: http://www.eua.be/Libraries/publication/DEFINE_final
- 9. Estermann, T., Nokkala, T.** University Autonomy in Europe I: Exploratory Study. European University Association, Brussels. 2009. URL: http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf
- 10.** Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755 (зі змінами і допов.), (редакція від 19.04.2018 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
- 11.** Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV (зі змінами і допов.), (редакція від 07.03.2018 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
- 12.** Система национальных счетов 2008. Нью-Йорк. 2012. С. 80–81. URL: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008russian.pdf>
- 13.** Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (зі змінами і допов.), (редакція від 01.01.2018 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

REFERENCES

Clark, B. R. "Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Issues in Higher Education. Bingley, 1998". http://www.finhed.org/media/files/05-Clark_-_Creating_Entrepreneurial_Universities.pdf

Estermann, T., and Nokkala, T. "University Autonomy in Europe I: Exploratory Study. European University Association, Brussels. 2009". http://www.rkrs.si/gradiva/dokumenti/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf

Estermann, T., Nokkala, T., and Steinel, M. "University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels: European University Association". http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2

Estermann, T., Pruvot, E. B., and Claeys-Kulik, A. -L. "Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. EUA 2013". http://www.eua.be/Libraries/publication/DEFINE_final

Kaleniuk, I. "Napriamy transformatsii mekhanizmiv finansuvannia osvity v suchasnomu sviti" [Directions of transformation of financing mechanisms of education in the modern world]. Demohrafiia ta sotsialna ekonomika. 2017. <https://doi.org/10.15407/dse2017.01.024>

[Legal Act of Ukraine] (2003). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

[Legal Act of Ukraine] (2010). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

[Legal Act of Ukraine] (2010). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page6>

"Sistema natsionalnykh schetov 2008" [System of National Accounts 2008]. <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008russian.pdf>

Sharov, O. I. "Perspektyvy finansovoi avtonomii universytetiv Ukrainy" [Prospects of financial autonomy of Ukrainian universities]. Yevropeiska intehratsiia vyshchoi osvity Ukrainy v konteksti Bolonskoho protsesu. <http://ihed.org.ua/ua/resursy/konferentsiia.html>

Shevchenko, L. S. "Finanova avtonomiia universytetu: svitovyi dosvid dlia Ukrainy" [University financial autonomy: world experience for Ukraine]. Pravo ta innovatsii. 2015. <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Shevchenko9.pdf>

Slaughter, S., and Leslie, L. L. "Academic capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University. Baltimore, 1997". <http://w.astro.berkeley.edu/~kalas/documents/ethics/Academic%20Capitalism.pdf>