

25.02.2015 р.
Ю.М. Вітренко,
к.е.н., доцент, завідувач відділу економіки вищої освіти
Інституту вищої освіти НАПН України

Аналітична записка
«ПРО НЕОБХІДНІСТЬ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ
ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ»

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, схваленою постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII, серед основних цілей своєї діяльності сформульована необхідність «забезпечення фінансової автономії вищих навчальних закладів».

В Інституті вищої освіти НАПН України у рамках затвердженої в установленому порядку тематики науково-дослідних робіт здійснюються дослідження шляхів підвищення ефективності економічної діяльності у сфері вищої освіти, зокрема, і питань фінансової автономії вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ).

Результати дослідження засвідчують, що державні і комунальні ВНЗ з часів радянської планової економіки здійснюють економічну діяльність у статусі «бюджетна установа». Згідно із діючим Бюджетним кодексом України «**бюджетні установи – органи державної влади, місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими**» (п.12 частини першої ст. 2).

Проте бюджетна статистика переконливо свідчить, що за всі роки незалежності України ВНЗ ніколи повністю не утримувались за рахунок бюджетних коштів – у середньорічному розрахунку у загальній структурі фінансових ресурсів державних і комунальних ВНЗ до 40 відсотків складала власні надходження, і уже на цій підстав вони не повинні мати статус бюджетної установи.

Крім того, результати дослідження дають достатньо підстав для висновку, що перебування державних і комунальних ВНЗ у статусі «бюджетна установа» унеможлиблює досягнення задекларованої у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України цілі – фінансової автономії ВНЗ. Зазначений висновок обґрунтовується тим, що межі самостійності для всіх типів бюджетних установ визначені у Бюджетному кодексі України на основі одного із принципів бюджетної системи України – принципу єдності бюджетної системи, який забезпечується «**...єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності**» (п.1 частини першої статті 7).

Власні надходження бюджетних установ (кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами, як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності – (п.15 частини першої статті 2) включаються до спеціального фонду бюджету (стаття 13) і напрями їх використання детально регламентовані. Більше того, оскільки бюджетні установи визнані неприбутковими, то навіть, якщо у платі за навчання чи у інших власних надходженнях може бути прибуток (а у результаті економічної діяльності завжди є або прибуток, або збиток), то ВНЗ, як бюджетна установа, зобов'язаний спрямувати його на забезпечення діяльності, яка повинна фінансуватись за рахунок коштів загального фонду (частина 9 статті 51).

За нашим висновком, найбільш ефективним шляхом досягнення зазначеної цілі – забезпечення фінансової автономії ВНЗ – повинен стати їх перехід із статусу «бюджетна установа» на статус «некомерційна організація» (далі – НКО) відповідно до концептуальних засад Системи національних рахунків 2008 (далі – СНР 2008), запровадження якої в Україні передбачено Планом заходів імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї

сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. (п. 223).

СНР 2008 містить окремий розділ «некомерційні організації» (далі – НКО), в якому викладені: визначення НКО; їх характеристики; поділ на НКО, які зайняті ринковими виробництвом і НКО, які зайняті неринковим виробництвом.

Так, зокрема, загальне визначення НКО сформульовано у СНР 2008 таким чином: **«Некомерційні організації – це юридичні особи або громадські організації, які створюються з метою виробництва товарів і послуг, чий статус не дозволяє їм бути джерелом доходу, прибутку або іншої фінансової вигоди для одиниць, які їх засновують, контролюють або фінансують»** (п. 4.83, с. 137). У коментарі до цього визначення підкреслюється, що на практиці їх виробнича діяльність повинна мати деякий прибуток або збиток, який НКО, можливо, отримують, не може бути присвоєний будь-якою іншою інституційною одиницею. Статус НКО визначений таким чином, що інституційні одиниці, які ними керують або їх контролюють, не мають права на частку в прибутку або іншому доході, які вони отримують. На цій підставі вони часто звільняються від сплати податків (с.137-138).

Основні характеристики НКО визначаються такими положеннями:

- Більшість НКО є юридичними особами, створеними відповідно до законодавства, діяльність яких є незалежною від фізичних та юридичних осіб, які їх створюють, фінансують, контролюють або управляють ними. Ціль НКО формулюється у статуті або інших аналогічних документах.
- У НКО не існують акціонери з вимогами щодо прибутку чи капіталу НКО. Члени НКО не мають права на отримання частки прибутку, який надійшов від виробничої діяльності НКО, увесь прибуток належить НКО.
- Управління НКО у більшості випадків покладається на групу керівників, виконавчий комітет або інший аналогічний орган, вибраний простою більшістю всіх членів. Керівники є аналогом членів ради директорів корпорації і несуть відповідальність за призначення тих чи інших керуючих.
- Термін «некомерційна організація» пов'язаний з тим фактом, що члени асоціації, яка контролює НКО, не мають права отримувати будь-яку вигоду від операцій і не можуть присвоювати будь-який прибуток, який НКО, можливо, отримує. Це не означає, що НКО не може мати прибуток від своєї виробничої діяльності (ст. 138).

До НКО, які зайняті ринковим виробництвом, відносяться виробники, випуск яких, або більша його частина, продається по економічно значимими цінами, тобто, по цінах, які суттєво впливають на кількість продукції, яку виробники готові постачати, і на кількість продукції, яку покупці хочуть придбати. Школи, коледжі, університети, клініки, лікарні та ін. є НКО, зайняті ринковим виробництвом, якщо вони отримують платежі, що відображають їх затрати на виробництво, і які достатньо високі, щоб суттєво впливати на попит на їх послуги. В результаті виробничої діяльності цих одиниць має прибуток або збиток. Будь-який прибуток повинен залишатися в НКО, оскільки їх статус не дозволяє передавати його іншим особам.

З іншого боку, через статус некомерційної організації вони можуть отримувати додаткові кошти як пожертви окремих осіб, корпорацій чи органів державного управління. Таким чином, вони можуть купувати активи, які можуть приносити значні доходи від власності додатково до доходів від платежів за послуги, що дозволяє їм брати платежі нижче середньої величини затрат. Проте вони повинні розглядатися як ринкові виробники, поки платежі за їх послуги визначаються, головним чином, витратами на виробництво, і вони достатньо високі, щоб суттєво впливати на попит.

Такі НКО не є благодійними організаціями, їх реальна ціль часто полягає у наданні освітніх, медичних і інших послуг високої якості, використовуючи дохід від пожертв і подарунків для того щоб просто дещо знизити високі ціни за їх послуги (ст. 139).

На підставі концептуальних положень СНР 2008 дослідниками запропоновано таке визначення статусу державних і комунальних ВНЗ: **«Державний (комунальний) вищий**

навчальний заклад – це некомерційна організація (заклад, установа), юридична особа, яка створюється з метою ринкового виробництва освітніх послуг, як основної діяльності, за попереднім замовленням юридичних (органів державного управління, органів місцевого самоврядування, корпорацій тощо) чи фізичних осіб відповідно до стандартів вищої освіти у межах кожної спеціальності за визначеною ціною послуги та виробництва продуктів вторинної діяльності, перш за все, професійної, наукової і технічної».

Статус некомерційної організації передбачає, що будь-який можливий прибуток, який отримує у результаті виробничої діяльності ВНЗ, повністю залишається у його розпорядженні, і засновники ВНЗ не мають права на частку прибутку, який отримує ВНЗ.

Крім того запропоновано також визначення освітнього продукту, «освітньої послуги» ВНЗ: **«Освітній продукт (освітня послуга, освітня продукція, продукти освіти – тотожні поняття) як результат економічної діяльності ВНЗ – це освітня діяльність, що вносить зміни в інтелектуальний стан окремих осіб і формує у них здатність створювати валову додану вартість; виробляється за попереднім замовленням відповідно до стандартів вищої освіти для кожного рівня вищої освіти в межах кожної спеціальності з видачею документа про здобуття вищої освіти; має вартісний вираз за основною ціною, або ціною виробника».**

На наше переконання, саме запропоновані визначення, які на сьогодні відсутні у діючих нормативно-правових актах, повинні стати основою для розробки заходів щодо забезпечення фінансової автономії ВНЗ.

Вважаємо, що найбільш оптимальним шляхом реалізації забезпечення фінансової автономії ВНЗ має стати розроблення та прийняття окремого закону України «Про некомерційні організації», в якому на концептуальних засадах Системи національних рахунків 2008 були б визначені конкретні положення діяльності ВНЗ у статусі «некомерційна організація», інших закладів освіти, закладів охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури, наукових установ тощо.

Враховуючи динамічне зростання обсягів некомерційної діяльності в Україні (одним із яскравих проявів цього може слугувати зростання в останній час кількості волонтерських та благодійних організацій), розроблення і прийняття запропонованого закону сприяло б розв'язання багатьох проблем, які виникають у суспільному житті України.

Дослідники Інституту вищої освіти НАПН України готові взяти участь у розробленні проекту такого закону в частині сфери вищої освіти.

Контакти:

Вітренко Юрій Миколайович, тел. (044) 286-63-68, моб. (096) 233-39-80, e-mail: youvit@ukr.net.