

УДК 351.851+378:37.014.542/.543

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.108>

ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕЖІ ТА МОЖЛИВОСТІ

Тимчак В.В.,

*кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0001-9739-1914*

Тимчак М.В.

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів і банківської справи
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0001-9135-3714*

Тимчак В.В., Тимчак М.В. Фінансова автономія закладів вищої освіти: адміністративно-правові межі та можливості.

У статті досліджуються теоретичні та практичні аспекти фінансової автономії закладів вищої освіти в контексті адміністративно-правового регулювання їх діяльності. Проведено комплексний аналіз нормативно-правової бази, що визначає фінансову самостійність університетів, виявлено основні перевірки між декларованими принципами автономії та реальними обмеженнями, що склалися бюджетним, податковим та іншими галузями законодавства. Розглянуто структуру сучасної моделі фінансування вищої освіти в Україні та здійснено її порівняльний аналіз з моделями європейської фінансової автономії університетів. Визначено ключові проблемні аспекти реалізації фінансової автономії українських закладів вищої освіти, зокрема жорсткий регламент використання бюджетних коштів, обмеження щодо розпорядження власністю наданими, відповідність процедури публічних закупівель, фіскальні обмеження та обмеження щодо управління майном.

На системній основі підходу сформульовано концептуальне визначення фінансової автономії закладів вищої освіти як законодавчо закріпленої можливості самостійно залучати, розподіляти та використовувати фінансові ресурси для забезпечення своєї діяльності відповідно до власної стратегії розвитку.

Проаналізовано міжнародний досвід забезпечення фінансової автономії університетів, випущено три основні моделі (максимальна, обмежена та мінімальна автономія) та визначено інноваційні підходи до розширення фінансової самостійності закладів вищої освіти, що застосовуються в їх європейських країнах. Особлива увага приділяється таким механізмам як фінансування на основі результативності діяльності, договірні відносини між державою та університетами, створення ендавмент-фондів та надання спеціального правового статусу закладам вищої освіти.

У контексті адміністративно-правового регулювання розроблено пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази для розширення фінансової автономії українських закладів вищої освіти, зокрема внесення змін до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про вищу освіту», податкового законодавства, законодавства про публічні закупівлі та управління державним майном. Запропоновано концептуальні підходи до диверсифікації джерел фінансування закладів вищої освіти, розвитку їх співпраці з бізнесом, розширення участі в міжнародних грантових програмах, вдосконалення механізмів надання платних освітніх послуг, створення та функціонування ендавмент-фондів та комерціалізації результатів наукових досліджень.

Обґрунтовано необхідність забезпечення балансу між розширенням фінансової автономії та посиленням відповідальності й підзвітності закладів вищої освіти через впровадження стандартів фінансової звітності, розвиток внутрішнього аудиту, публічне оприлюднення фінансової інформації та активізацію механізмів громадського контролю.

Ключові слова: заклади вищої освіти, фінансова автономія, адміністративно-правове регулювання, диверсифікація джерел фінансування, фінансовий менеджмент, бюджетне законодавство, освітнє право.

Tymchak V.V., Tymchak M.V. Financial autonomy of higher education institutions: administrative and legal limits and possibilities.

The article examines the theoretical and practical aspects of the financial autonomy of higher education institutions in the context of administrative and legal regulation of their activities. A comprehensive analysis of the regulatory framework that determines the financial independence of universities was conducted, revealing the main discrepancies between the declared principles of autonomy and the real restrictions that have arisen in budgetary, tax, and other areas of legislation. The structure of the modern model of financing higher education in Ukraine is considered and its comparative analysis with models of European financial autonomy of universities is carried out. Key problematic aspects of the implementation of financial autonomy of Ukrainian higher education institutions have been identified, in particular, strict regulations on the use of budget funds, restrictions on the disposal of granted property, compliance with the public procurement procedure, fiscal restrictions, and restrictions on property management.

On the basis of the systemic approach, a conceptual definition of the financial autonomy of higher education institutions has been formulated as a legally enshrined ability to independently attract, distribute and use financial resources to ensure their activities in accordance with their own development strategy.

The international experience of ensuring the financial autonomy of universities was analyzed, three main models were released (maximum, limited and minimum autonomy), and innovative approaches to expanding the financial independence of higher education institutions, which are used in their European countries, were identified. Particular attention is paid to mechanisms such as performance-based financing, contractual relations between the state and universities, the creation of endowment funds, and granting special legal status to higher education institutions.

In the context of administrative and legal regulation, proposals have been developed to improve the regulatory framework for expanding the financial autonomy of Ukrainian higher education institutions, in particular, amendments to the Budget Code of Ukraine, the Law of Ukraine «On Higher Education», tax legislation, legislation on public procurement and state property management. Conceptual approaches are proposed to diversify sources of financing for higher education institutions, develop their cooperation with business, expand participation in international grant programs, improve mechanisms for providing paid educational services, create and operate endowment funds, and commercialize the results of scientific research.

The need to ensure a balance between expanding financial autonomy and strengthening the responsibility and accountability of higher education institutions through the implementation of financial reporting standards, the development of internal audit, public disclosure of financial information, and the activation of public control mechanisms is substantiated.

Key words: higher education institutions, financial autonomy, administrative and legal regulation, diversification of funding sources, financial management, budget legislation, educational law.

Постановка проблеми. Реформування системи вищої освіти України є одним із пріоритетних напрямів державної політики, що обумовлено євроінтеграційними процесами та глобальними трансформаціями освітнього простору. Ключовим аспектом цих реформ виступає розширення автономії закладів вищої освіти (далі – ЗВО), зокрема її фінансової складової. Фінансова автономія як здатність університетів самостійно залучати та розподіляти фінансові ресурси, визначати та реалізовувати фінансову стратегію свого розвитку є необхідною передумовою для їх конкурентоспроможності на національному та міжнародному рівнях.

Актуальність дослідження адміністративно-правових меж та можливостей фінансової автономії ЗВО зумовлена низкою чинників. По-перше, існує суперечність між декларованим у законодавстві розширенням автономії університетів та реальними обмеженнями, що накладаються нормами бюджетного, податкового та господарського права. По-друге, трансформація системи державного фінансування вищої освіти вимагає від університетів пошуку альтернативних джерел надходжень та ефективних механізмів управління ними. По-третє, забезпечення балансу між автономією та підзвітністю ЗВО залишається невирішеною проблемою, що потребує комплексного правового аналізу.

Мета дослідження полягає у визначенні реальних адміністративно-правових меж фінансової автономії закладів вищої освіти та обґрунтуванні можливостей їх розширення з урахуванням українських реалій та європейського досвіду.

Стан опрацювання проблематики. Проблема правового регулювання фінансування закладів вищої освіти є предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Питанням фінансування вищої освіти приділяли увагу такі вчені, як В. Андрущенко, Т. Боголіб, І. Ва-

карчук, Л. Гриневич, Л. Дробозіна, В. Кремень, С. Ніколаєнко, В. Огнев'юк, В. Опарін, К. Павлюк, Т. Фініков, Л. Шевченко та інші.

Значний внесок у дослідження правових аспектів фінансування вищої освіти зробили В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Губерська, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, І. Литвин, О. Музика-Стефанчук, Н. Нижник, О. Орлюк, О. Рябченко, Ю. Фролов та інші.

Серед зарубіжних дослідників питаннями фінансування вищої освіти займалися Б. Джонстоун, Н. Барр, Г. Вільямс, П. Друкер, Є. Карпенко, Я. Кузьмінов, Р. Патора, Дж. Салмі, Л. Шпаковська та інші.

У науковій літературі розглядаються різні аспекти фінансування вищої освіти, зокрема: правові основи державного фінансування ЗВО; проблеми фінансової автономії закладів вищої освіти; механізми розподілу бюджетних коштів; альтернативні джерела фінансування вищої освіти; зарубіжний досвід фінансування вищої освіти.

Проте, незважаючи на значну кількість досліджень, питання адміністративно-правового регулювання фінансування ЗВО, фінансової автономії ЗВО в умовах реформування вищої освіти в Україні залишається недостатньо вивченим і потребує подальшого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Фінансова автономія ЗВО є складовою їх інституційної автономії поряд з академічною, організаційною та кадровою. Відповідно до Європейської асоціації університетів (EUA), фінансова автономія передбачає здатність університетів вільно приймати рішення щодо своїх фінансів та включає такі аспекти: тривалість і тип державного фінансування; можливість зберігати надлишки; здатність позичати гроші; право володіти будівлями; можливість встановлювати плату за навчання [1, с. 15].

У вітчизняному законодавстві поняття «фінансова автономія» не має чіткого визначення, однак його зміст розкривається через сукупність прав ЗВО щодо фінансово-господарської діяльності. Згідно з ч. 1 ст. 32 Закону України «Про вищу освіту», заклади вищої освіти мають право «розпоряджатися власними надходженнями, зокрема від надання платних послуг; відкривати поточні та депозитні рахунки в банках; здійснювати фінансово-господарську діяльність в Україні та за кордоном» [2].

Аналіз наукових підходів до розуміння фінансової автономії дозволяє визначити її як законодавчо закріплену можливість ЗВО самостійно залучати, розподіляти та використовувати фінансові ресурси для забезпечення своєї діяльності відповідно до власної стратегії розвитку та з урахуванням встановлених державою адміністративно-правових обмежень.

Правове регулювання фінансової автономії ЗВО в Україні здійснюється системою нормативно-правових актів різної юридичної сили. Конституційною основою є ст. 53 Основного Закону, що гарантує право на освіту та визначає засади державної освітньої політики [3].

Базовим законодавчим актом у досліджуваній сфері є Закон України «Про вищу освіту», який закріплює принцип автономії ЗВО та конкретизує його зміст. Відповідно до ст. 1 цього Закону, автономія закладу вищої освіти визначається як «самостійність, незалежність і відповідальність закладу вищої освіти у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів» [2].

Важливу роль у регулюванні фінансово-господарської діяльності ЗВО відіграють також Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, закони України «Про публічні закупівлі», «Про освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», а також підзаконні нормативно-правові акти, зокрема постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства освіти і науки України та Міністерства фінансів України.

Особливе значення має Постанова Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1187 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності», яка встановлює вимоги до матеріально-технічного забезпечення освітньої діяльності, що безпосередньо впливає на фінансові потреби ЗВО [4].

Відповідно до чинного законодавства, фінансування діяльності ЗВО може здійснюватися з різних джерел. Для державних і комунальних закладів основним джерелом є кошти державного та місцевих бюджетів. Згідно зі ст. 71 Закону України «Про вищу освіту», фінансування державних ЗВО здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості у прийнятті рішень [2].

Крім бюджетних асигнувань, джерелами фінансування ЗВО є:

плата за навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації; надходження від наукової та науково-технічної діяльності; доходи від надання додаткових освітніх та інших послуг;

благодійні внески та гранти; кошти від господарської діяльності; інші джерела, не заборонені законодавством.

За даними Державної служби статистики України, частка державного фінансування у загальному обсязі надходжень ЗВО становить приблизно 55–60%, а решту складають власні надходження університетів [5, с. 78]. Це свідчить про поступове зростання ролі диверсифікованих джерел фінансування та посилення фінансової автономії ЗВО.

Незважаючи на законодавчо закріплені принципи автономії, фінансова діяльність українських ЗВО підлягає суттєвим адміністративно-правовим обмеженням. Аналіз нормативно-правової бази та практики її застосування дозволяє виділити такі основні обмеження:

по-перше, жорстка регламентація використання бюджетних коштів. Відповідно до Бюджетного кодексу України, державні та комунальні ЗВО функціонують як бюджетні установи та зобов'язані дотримуватися затвердженого кошторису, що обмежує їх можливості оперативного перерозподіляти кошти відповідно до потреб [6];

по-друге, обмеження щодо розпорядження власними надходженнями. Хоча законодавство передбачає право ЗВО розпоряджатися власними надходженнями, на практиці існують численні обмеження щодо їх використання, зокрема обов'язкові нормативи спрямування коштів на конкретні статті витрат;

по-третє, складна процедура публічних закупівель. Закон України «Про публічні закупівлі» встановлює складні процедури для здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, що часто призводить до затримок у матеріально-технічному забезпеченні освітнього процесу та наукових досліджень [7];

по-четверте, обмеження щодо встановлення вартості навчання. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 191, вартість навчання для здобувачів вищої освіти не може бути нижчою за орієнтовний розмір витрат на підготовку одного здобувача, що обмежує цінову політику ЗВО [8];

по-п'яте, фіскальні обмеження. Незважаючи на неприбутковий статус, ЗВО підлягають оподаткуванню за окремими видами діяльності, що зменшує їх фінансові можливості.

по-шосте, обмеження щодо управління майном. Державні ЗВО не мають права відчужувати нерухоме майно, що знаходиться в їх оперативному управлінні, що обмежує можливості ефективного використання матеріальних активів.

Ці та інші адміністративно-правові обмеження суттєво звужують реальну фінансову автономію українських ЗВО порівняно з європейськими університетами.

Аналіз європейського досвіду правового регулювання фінансової автономії університетів дозволяє виділити три основні моделі:

Максимальна автономія (Великобританія, Швеція, Норвегія, Нідерланди). Університети отримують державне фінансування у вигляді блок-грантів, мають право самостійно розподіляти кошти, встановлювати плату за навчання, здійснювати позики, розпоряджатися майном. Вони функціонують як незалежні юридичні особи з повною фінансовою відповідальністю [9, с. 42].

Обмежена автономія (Німеччина, Франція, Італія, Іспанія). Університети мають певні обмеження щодо розподілу коштів, встановлення плати за навчання, здійснення позик. Державне фінансування здійснюється з визначенням цільового призначення коштів за основними напрямками [10, с. 124].

Мінімальна автономія (країни Центральної та Східної Європи). Університети мають суттєві обмеження щодо фінансової діяльності, державне фінансування здійснюється за кошторисним принципом з детальним визначенням статей витрат [11, с. 87].

Україна за своїми характеристиками наближається до третьої моделі, проте поступово впроваджує елементи другої моделі, що відповідає загальній тенденції розширення фінансової автономії ЗВО у європейському просторі вищої освіти.

У європейських країнах застосовуються різноманітні інноваційні підходи до забезпечення фінансової автономії університетів. Фінансування на основі результатів діяльності (performance-based funding). Цей підхід передбачає розподіл державного фінансування на основі досягнення університетами визначених показників якості освіти та наукових досліджень. Він стимулює ЗВО до підвищення ефективності діяльності та забезпечує конкуренцію між ними [12, с. 35].

Контракти між державою та університетами. У багатьох європейських країнах (Франція, Фінляндія, Австрія) впроваджено практику укладання контрактів між міністерством освіти та університетами, в яких визначаються стратегічні цілі розвитку ЗВО та обсяги їх фінансування на середньостроковий період (3–5 років) [13, с. 67].

Ендавмент-фонди (endowment funds) – у Великобританії, США та інших країнах університети створюють спеціальні фонди цільового капіталу, доходи від якого використовуються для фінансу-

вання освітньої та наукової діяльності. Законодавство цих країн передбачає податкові пільги для благодійників, що сприяє наповненню таких фондів [14, с. 92].

Спеціальний правовий статус університетів – у деяких країнах (Австрія, Фінляндія) університети отримали спеціальний правовий статус, що дозволяє їм функціонувати за межами загальних правил для бюджетних установ, маючи більшу автономію у фінансових питаннях [15, с. 118].

Для розширення фінансової автономії українських ЗВО необхідно вдосконалити нормативно-правове регулювання, зокрема:

запропонувати зміни до Бюджетного кодексу України, а саме доцільно передбачити особливий статус державних ЗВО у бюджетному процесі, що дозволить їм мати більшу гнучкість у розпорядженні коштами. Зокрема, пропонується запровадити фінансування державних ЗВО шляхом надання блок-грантів з правом самостійного розподілу коштів між статтями витрат.

удосконалити положення Закону України «Про вищу освіту», необхідно конкретизувати зміст фінансової автономії ЗВО, визначити її межі та механізми реалізації. Доцільно законодавчо закріпити право ЗВО створювати ендаумент-фонди та отримувати доходи від їх діяльності;

опрацювати зміни до податкового законодавства. Важливо розширити перелік податкових пільг для ЗВО та їх благодійників, зокрема, звільнити від оподаткування доходи ЗВО від освітньої, наукової та інноваційної діяльності, що реінвестуються у розвиток закладу;

більш суттєво удосконалити законодавство про публічні закупівлі. Доцільно запровадити спрощені процедури закупівель для ЗВО, особливо щодо придбання обладнання для наукових досліджень та освітнього процесу.

змінити процедуру регулювання правового статусу майна ЗВО. Необхідно надати державним ЗВО право більш вільно розпоряджатися майном, що знаходиться в їх оперативному управлінні, з метою оптимізації його використання та залучення додаткових фінансових ресурсів

Розширення фінансової автономії ЗВО нерозривно пов'язане з розвитком альтернативних джерел фінансування. У цьому контексті важливими є такі напрями: розвиток співпраці з бізнесом, який полягає в створенні правових та економічних стимулів для посилення взаємодії ЗВО з приватним сектором, зокрема через виконання спільних науково-дослідних проектів, надання консультаційних послуг, створення спільних підприємств та інноваційних структур.

Участь у міжнародних грантових програмах, суть якого полягає забезпеченні адміністративно-правових умов для ефективної участі українських ЗВО у міжнародних освітніх та наукових програмах, зокрема Horizon Europe, Erasmus+ тощо.

Доцільно розширити автономію ЗВО у встановленні вартості освітніх послуг з урахуванням їх якості та ринкового попиту, а також спростити процедуру запровадження нових освітніх програм та курсів. Необхідно розробити детальні правила створення та функціонування ендаумент-фондів ЗВО, а також механізми залучення коштів до них, зокрема через податкові пільги для донорів. Важливо вдосконалити правове регулювання трансферу технологій та захисту інтелектуальної власності ЗВО, що дозволить їм отримувати додаткові доходи від комерціалізації результатів наукових досліджень.

Розширення фінансової автономії ЗВО має супроводжуватися посиленням їх відповідальності та підзвітності. Доцільно розробити та затвердити єдині стандарти фінансової звітності ЗВО, що забезпечать прозорість їх фінансової діяльності та можливість порівняння ефективності використання коштів різними закладами. Важливо законодавчо закріпити вимоги щодо створення та функціонування підрозділів внутрішнього аудиту у ЗВО, що дозволить підвищити ефективність контролю за використанням фінансових ресурсів. Необхідно розширити перелік фінансової інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню ЗВО, та забезпечити її доступність для всіх зацікавлених сторін, а також посилити роль наглядових рад та інших органів громадського контролю у забезпеченні ефективності фінансової діяльності ЗВО.

Висновки Дослідження адміністративно-правових меж та можливостей фінансової автономії закладів вищої освіти дозволяє зробити такі висновки:

Фінансова автономія є невід'ємною складовою інституційної автономії ЗВО та необхідною умовою забезпечення якості освіти і наукових досліджень. Вона передбачає здатність університетів самостійно залучати, розподіляти та використовувати фінансові ресурси відповідно до власних стратегічних пріоритетів. В Україні нормативно-правове забезпечення фінансової автономії ЗВО характеризується суперечностями між декларованими принципами автономії та реальними адміністративно-правовими обмеженнями, що накладаються бюджетним, податковим та іншим законодавством.

Основними адміністративно-правовими обмеженнями фінансової автономії українських ЗВО є жорстка регламентація використання бюджетних коштів, обмеження щодо розпорядження власними надходженнями, складна процедура публічних закупівель, фіскальні обмеження та обмеження

щодо управління майном. Аналіз європейського досвіду свідчить про різноманіття моделей фінансової автономії університетів – від максимальної до мінімальної, що відображає різні підходи до балансу між автономією та державним контролем у сфері вищої освіти.

Розширення фінансової автономії українських ЗВО потребує комплексного вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема внесення змін до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про вищу освіту», податкового законодавства, законодавства про публічні закупівлі та управління державним майном.

Важливими напрямками розширення фінансової автономії ЗВО є розвиток альтернативних джерел фінансування (співпраця з бізнесом, участь у грантових програмах, розвиток платних освітніх послуг, створення ендаумент-фондів, комерціалізація результатів наукових досліджень) та підвищення прозорості й підзвітності фінансової діяльності ЗВО.

Оптимальна модель фінансової автономії ЗВО в Україні має забезпечувати баланс між свободою університетів у прийнятті фінансових рішень та їх відповідальністю перед державою і суспільством за ефективне використання фінансових ресурсів та якість освітніх послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. European University Association. University Autonomy in Europe II: The Scorecard. Brussels: EUA, 2021. 82 p.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 № 1187. *Офіційний вісник України*. 2020. № 99. Ст. 3420.
5. Державна служба статистики України. Вища освіта в Україні у 2023 році: статистичний збірник. Київ, 2023. 163 с.
6. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
7. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89.
8. Про деякі питання запровадження індикативної собівартості: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 № 191. *Офіційний вісник України*. 2020. № 25. Ст. 946.
9. Estermann T., Nokkala T., Steinell M. University Autonomy in Europe II. Brussels: European University Association, 2021. 81 p.
10. Боголіб Т.М. Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в умовах трансформаційних змін. Київ: Міленіум, 2022. 324 с.
11. Kovač V., Ledić J., Rafajac B. Academic Profession and Society Expectations: Challenges for University Autonomy. *Journal of Higher Education Policy and Management*. 2022. Vol. 44. No. 2. P. 85–102.
12. De Boer H., Jongbloed B. Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Brussels: European Commission, 2022. 202 p.
13. Claeys-Kulik A.L., Estermann T. Define thematic report: performance-based funding of universities in Europe. Brussels: European University Association, 2022. 58 p.
14. Дробот О.С. Фінансова автономія закладів вищої освіти: досвід Великої Британії. *Український педагогічний журнал*. 2023. № 1.