

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



ЛИТВИНЕНКО ЖАННА МИКОЛАЇВНА

УДК 336.5

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИДАТКІВ
НА ВИЩУ ОСВІТУ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидати юридичних наук

Запоріжжя – 2021

Дисертація є рукописом.

Робота виконана в Класичному приватному університеті, м. Запоріжжя.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
МОНАЄНКО Антон Олексійович,
Університет державної фіскальної служби України,
перший проректор з навчально-методичної
та виховної роботи.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
ВДОВІЧЕН Віталій Анатолійович,
Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича,
декан юридичного факультету;

кандидат юридичних наук
БОЙКО Валентина Вячеславівна,
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»,
доцент кафедри публічного управління,
адміністрування та права.

Захист відбудеться «29» вересня 2021 р. о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 17.127.07 Класичного приватного університету за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, ауд. 124.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Класичного приватного університету за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, ауд. 114.

Автореферат розісланий «28» серпня 2021 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



О. В. Гороховська

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. У період побудови правової держави особливої актуальності набуває питання вдосконалення законодавства загалом і в такій галузі, як фінансове право, зокрема. Це пояснюється гострою необхідністю поповнення дохідної частини бюджету й водночас розумного скорочення видаткової частини в умовах зростання його дефіциту, особливо в зв'язку з кризовою ситуацією в державі останнім часом.

Саме за допомогою перерозподілу доходів свого бюджету та спрямування коштів на фінансування пріоритетних напрямів (наприклад, вища освіта) держава забезпечує виконання поставлених перед нею завдань.

Відомо, що видатки держави передбачають реалізацію таких функцій публічних фінансів, як: розподільна, регуляторна та стимулююча, – причому роль останніх двох постійно зростає. Прояв цих функцій можливий лише за умови подальшого вдосконалення їх правового регулювання й правозабезпечення. Визначення пріоритетних напрямів фінансової діяльності перебуває під постійним впливом і контролем держави, а державний вплив – правовий, отже, подальше вдосконалення правових норм у галузі фінансів є на часі.

Особливо актуальним видається твердження про те, що в результаті вдосконалення всіх фінансово-правових інститутів (видатків держави зокрема) можливим є досягнення балансу публічних і приватних інтересів у питанні фінансування, з одного боку, держави, зацікавленої в економії бюджетних коштів, з іншого – закладів вищої освіти, зацікавлених у достатності коштів для здійснення освітньої діяльності, господарюючих суб'єктів і громадян, з третього боку, для яких вища освіта повинна бути як доступною, так і якісною. Такий баланс інтересів є передумовою успішного розвитку економічної та соціальної інфраструктури країни, який повинен бути основою системи держава – право – економіка – соціальна сфера.

Таким чином, очевидно, що питання, обрані для вивчення в цій дисертації (видатки держави на вищу освіту), є актуальними, оскільки успішне здобуття вищої освіти є, у свою чергу, неодмінною умовою успішного розвитку суспільства та держави, що передбачає не лише поліпшення життя населення цієї країни, а й у цілому сприяння розвитку світової цивілізації. Освітні процеси є інваріантними щодо соціально-економічної трансформації держави, оскільки несуть у собі абсолютні цінності; освіченість громадян держави є основою економічного розвитку й державної безпеки країни.

Жодні економічні та соціальні реформи не матимуть успіху без достатньої й навіть пріоритетної уваги до проблем підготовки фахівців усіх галузей економіки та суспільного життя, які усвідомлюють суть економічних і соціальних реформ, здатні реалізувати їх з повним розумінням справи й нести відповідальність за отримані результати, що не менш важливо, реагувати на наслідки прийнятих рішень у повсякденному процесі їх виконання.

Проблематику правових засад публічних видатків, виконання бюджетів за видатками та фінансування реалізації функцій і завдань держави та місцевого

самоврядування, фінансового контролю в цій сфері проаналізовано в працях таких українських і зарубіжних науковців, як: В. В. Бойко, Л. К. Воронова, В. А. Вдовічен, О. П. Гетманець, І. В. Гінсбург, О. О. Дмитрик, Ю. О. Крохіна, Н. А. Куфакова, А. О. Монаєнко, О. А. Музика-Стефанчук, А. А. Нечай, С. О. Ніщимна, Є. С. Овсянніков, О. П. Орлюк, Н. Ю. Пришва, В. О. Рядінська, Л. А. Савченко, О. В. Солдатенко, Н. І. Хімічева, Н. Я. Якимчук та ін.

Водночас низка важливих питань правового регулювання саме видатків на вищу освіту не була досліджена в науковій літературі останнім часом, не вивчено достатньою мірою фінансово-правовий механізм бюджетних видатків, проблеми здійснення фінансового контролю за видатками закладів вищої освіти, класифікацію методів фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти, законодавче забезпечення позабюджетної діяльності закладів вищої освіти, що зумовило вибір теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах науково-дослідної роботи Класичного приватного університету «Баланс публічних і приватних інтересів при правовому регулюванні суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0116U008200), одним з виконавців якої є здобувачка.

Мета й задачі дослідження. *Метою дослідження є вдосконалення теоретико-практичних засад правового регулювання видатків на повну вищу освіту в Україні.*

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

- визначити фінансово-правовий механізм бюджетних видатків;
- охарактеризувати бюджетні видатки як систему зобов'язань з фінансування;
- розвинути понятійний апарат фінансово-правової науки через визначення деяких категорій;
- удосконалити науково-практичний підхід до інституційного забезпечення фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти;
- розробити пропозиції щодо подальшої класифікації методів фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти;
- удосконалити законодавче забезпечення позабюджетної діяльності закладів вищої освіти з метою розширення джерел їх фінансування;
- надати авторське бачення структури внутрішніх органів фінансового контролю за видатками закладів вищої освіти.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері правового регулювання видатків на вищу освіту в Україні.

Предмет дослідження – правове регулювання видатків на вищу освіту в Україні.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених у дисертації завдань застосовано загально- та спеціально-наукові методи дослідження, а саме: *аналізу й синтезу* – у ході всієї роботи над проблемою – від добору теоретичного матеріалу та аналізу нормативно-правової бази щодо правового регулювання видатків на вищу освіту в Україні; *історико-правовий* – для аналізу питань формування

нормативно-правових засад видатків на вищу освіту, фінансового контролю в цій сфері (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1); *конкретно-історичного аналізу* – для уточнення основних понять, що зазнали змін у результаті трансформації правового регулювання видатків на вищу освіту в Україні (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.3); *формально-логічний* і *прогностичний* – для теоретичного узагальнення та розробки пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства України з метою належного правового регулювання видатків вищу освіту в Україні (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3); *абстрактно-логічний* – для теоретичного узагальнення й формулювання науково-практичних висновків. Вимоги формальної логіки щодо послідовності, визначеності та неупередженості дотримано в ході формування висновків і пропозицій відповідно до мети дослідження.

Інформаційну базу дослідження становлять Конституція України, Бюджетний кодекс України, законодавство України, зокрема Закони України «Про освіту», «Про вищу освіту», підзаконні нормативно-правові акти; праці українських та іноземних науковців щодо правового регулювання видатків на вищу освіту.

Наукова новизна одержаних результатів. Основні наукові положення, що мають елементи новизни, полягають у такому:

вперше:

– доведено й обґрунтовано поняття фінансового контролю за видатками закладів вищої освіти як сукупності контрольних дій органів публічної влади, громадських організацій та інших суб'єктів з перевірки дотримання закладами вищої освіти законності, доцільності, ефективності використання виділених головних розпорядником бюджетних коштів грошових фондів з метою реалізації ефективної освітньої політики держави для забезпечення прав і свобод громадян у сфері вищої освіти та виконання ними статутних завдань у частині використання бюджетних коштів;

удосконалено:

– поняття бюджетних видатків як системи зобов'язань з фінансування відповідних бюджетних програм;

– понятійний апарат фінансово-правової науки шляхом визначення категорії фінансово-правового механізму бюджетних видатків як системи правових засобів, що відрізняються один від одного за своїми функціями й правовою природою, які послідовно організовані та спрямовані на усунення всіх перешкод під час реалізації бюджетних прав та законних інтересів держави і громадян у частині виділення бюджетних коштів;

– поняття громадського фінансового контролю у сфері вищої освіти як діяльності певних суб'єктів з метою суспільної перевірки й оцінювання, а також спостереження за діяльністю закладів вищої освіти щодо законного та доцільного витрачання грошових коштів і прийнятих ними рішень у фінансовій сфері;

– науково-практичний підхід до інституційного забезпечення фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти за допомогою створення двох основних суб'єктів: Громадської палати України й Українського студентського союзу;

– класифікацію методів фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти шляхом виділення ендаумент-моніторингу, який являє собою спостереження за рухом грошових коштів закладів вищої освіти;

набуло подальшого розвитку:

– законодавче забезпечення позабюджетної діяльності закладів вищої освіти з метою розширення джерел їх фінансування шляхом доповнення Закону України «Про вищу освіту» статтею 73-1 «Підприємницька діяльність закладу вищої освіти» та статтею 73-2 «Індивідуальна трудова науково-педагогічна діяльність»;

– формування структури закладів вищої освіти для покращення внутрішнього фінансового контролю за видатками шляхом утворення всередині ЗВО внутрішніх органів фінансового контролю.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що застосування розроблених авторкою пропозицій щодо належного правового регулювання видатків на вищу освіту сприятиме вдосконаленню чинного фінансового законодавства України. Наведені в дослідженні висновки та положення розширюють теоретичні знання про сучасний стан і шляхи вдосконалення правового регулювання видатків на вищу освіту, вони можуть бути використані:

– у *науково-дослідній діяльності* – для подальших науково-правових досліджень у галузі фінансового права, передусім у підгалузі бюджетного права та публічних видатків, фінансового контролю;

– у *сфері правотворчості* – під час підготовки й уточнення низки положень чинних нормативно-правових актів щодо формування та здійснення видатків на вищу освіту;

– у *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення адміністративної практики при формуванні видатків на вищу освіту й виконанні державного бюджету України за видатками, у процесі управління у сфері вищої освіти та здійснення фінансового контролю (довідка про практичне впровадження в діяльність Кабінету Міністрів України від 20.02.2020);

– у *навчальному процесі* – під час викладання курсів фінансового, бюджетного права в закладах вищої освіти; підготовки підручників, посібників і методичних рекомендацій з дисциплін фінансового права (довідка про впровадження Класичного приватного університету від 16.11.2018 № 100).

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження доповідалися та обговорювалися на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях та круглих столах, таких як: Науково-практичний круглий стіл «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період» (м. Київ, 2013 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 2013 р.); Круглий стіл «Актуальні проблеми сучасного адміністративного права» (м. Запоріжжя, 2013 р.); IV Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми публічного та приватного права» (м. Запоріжжя, 2013 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (м. Харків, 2020 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності» (м. Львів, 2021 р.).

Публікації. Результати дослідження викладено в 10 наукових працях, з яких: 3 – статті в наукових фахових виданнях України з юридичних наук, 1 – стаття в зарубіжному періодичному науковому виданні, 6 – матеріали конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотацій, вступу, двох розділів, що включають шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації – 197 сторінок, з них основний текст – 157 сторінок, список використаних джерел (170 найменувань) – 19, додатки – 3 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми; визначено мету й завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження; вказано наукову новизну та практичне значення одержаних результатів; наведено дані щодо апробації результатів і їх оприлюднення.

Розділ 1 «Теоретичні засади правового регулювання видатків на вищу освіту в Україні» містить три підрозділи.

У *підрозділі 1.1 «Бюджетні видатки як об'єкт фінансово-правового регулювання»* визначено фінансово-правовий механізм бюджетних видатків, про що свідчить відповідний пункт наукової новизни. Правові підстави виникнення бюджетних зобов'язань, являють собою юридичні факти, на основі яких вони виникають. Такими юридичними фактами є закон України про Державний бюджет на відповідний рік, інші нормативно-правові акти, договори або угоди України, органів місцевого самоврядування при здійсненні органами державної влади своїх бюджетних повноважень. Видатки випливають із бюджетних зобов'язань, закріплених у раніше прийнятих нормативно-правових актах.

Необхідність витрачання бюджетних коштів зумовлена бюджетними зобов'язаннями, що виникають у зв'язку із здійсненням повноважень органів державної влади. Отже, бюджетні зобов'язання – це, по суті, видаткові зобов'язання, що підлягають виконанню у відповідному фінансовому році. При складанні й виконанні бюджетів учасники бюджетного процесу мають виходити з необхідності виконання відповідних бюджетних зобов'язань з використанням обсягу бюджетних коштів, рівного розмірам зобов'язань.

Бюджетні видатки є системою зобов'язань з фінансування відповідних бюджетних програм, що реалізуються державою із зазначенням виконавця за умови дотримання законодавства про видатки та з визначенням «зустрічного» задоволення. Досягнення «зустрічного» задоволення передбачає виконання бюджетного зобов'язання. Бюджетні видатки – це процес погашення бюджетних зобов'язань, що включає прийняття грошових зобов'язань, їх підтвердження, санкціонування їх оплати, підтвердження їх виконання. Потрібно розмежовувати бюджетні видатки як правову можливість фінансування відповідних соціально-економічних та інших програм і бюджетні видатки як «механізм» їх здійснення на основі фінансово-правових норм, що регулюють видаткові відносини між одержувачем бюджетних коштів та їх головним розпорядником.

Проведене дослідження бюджетних видатків крізь призму механізму фінансово-правового регулювання дає підстави говорити, що до системи джерел правового регулювання витрачання бюджетних коштів, крім Конституції, Бюджетного кодексу України, щорічного закону України про Державний бюджет на відповідний рік та інших законів, які спричиняють виникнення бюджетних зобов'язань для державного бюджету, можна віднести й такі підзаконні нормативно-правові акти, як бюджетний розпис, який затверджує Мінфін України, Бюджетна декларація, Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє середовище України.

У підрозділі 1.2 «Фінансово-правові аспекти оцінювання ефективності бюджетних видатків» зазначено, що оцінювання ефективності бюджетних видатків є важливим інструментом сучасної бюджетної політики держави, що спрямований на підвищення рівня прозорості бюджетного процесу та забезпечення доступності інформації про цілі, обсяги й результати витрачених бюджетних ресурсів.

Встановлено, що для підвищення ефективності бюджетних видатків: 1) органи державної влади мають бути орієнтовані на вирішення питань, пов'язаних з підвищенням ефективності надання державних послуг; з порядком урахування результатів оцінювання ефективності видатків при формуванні проєкту державного бюджету; із створенням нових методик оцінювання ефективності державних програм; 2) має буде продовжена робота зі скорочення частки неефективних бюджетних видатків; зі створення стимулів для більш економного та раціонального використання бюджетних коштів тощо; 3) перед наукою фінансового права потрібно поставити завдання вирішення проблеми ефективного витрачання коштів бюджетів шляхом проведення наукових досліджень і теоретико-правових розробок. У межах виконання цих завдань можуть бути розроблені концепції розвитку українського бюджетного законодавства.

Наголошено, що під час оцінювання ефективності витрачання бюджетних коштів потрібно перевіряти: а) наявність і дотримання затверджених головними розпорядниками бюджетних коштів документів, що визначають стратегію, цілі й завдання надання державної підтримки; б) вимірність поставлених цілей і завдань та їх зв'язок з ключовими показниками ефективності головного розпорядника бюджетних коштів; в) наявність системи оцінювання відповідальності за недосягнення поставлених цілей. При цьому доцільно застосовувати правила оцінювання ефективності, враховувати особливості визначення цільового характеру бюджетних коштів, проте, критерії оцінювання ефективності на нормативному рівні не закріплені. Недостатньо чітко врегульовано питання ефективності використання бюджетних коштів.

Як основні критерії ефективності використання бюджетних коштів можна застосовувати критерії економічної й соціальної ефективності. Методика оцінювання ефективності використання бюджетних коштів враховує необхідність визначення: 1) ступеня досягнення цілей і вирішення завдань державної програми в цілому, на яку виділяють бюджетні кошти; 2) ступеня відповідності

запланованого рівня видатків і ефективності використання коштів державного бюджету; 3) ступеня реалізації цільових програм та основних заходів (досягнення очікуваних результатів їх реалізації); 4) досягнення порогових значень цільових індикаторів (показників) державної програми.

Доцільним також є прийняття стандарту фінансового контролю «Проведення аудиту ефективності використання бюджетних коштів». У цьому стандарті критеріями оцінювання ефективності використання бюджетних коштів мають бути якісні й кількісні характеристики організації, процесів і результатів використання бюджетних коштів і (або) діяльності об'єктів перевірки, які показують, якими повинні бути організація та процеси і які результати є свідченням ефективного використання бюджетних коштів. Зазначені критерії можна буде вибирати за кожною метою аудиту в процесі попереднього вивчення його предмета. Кількість критеріїв оцінювання може бути різною залежно від предмета аудиту й діяльності, що перевіряється.

У підрозділі 1.3 «Особливості фінансово-правових норм у галузі вищої освіти» встановлено, що в процесі розподілу в бюджеті фінансово-правовими нормами встановлюється загальна сума розподілених коштів на забезпечення певної функції держави, зокрема, на вищу освіту. Потім ці гроші розподіляють Міністерство освіти і науки України або інше міністерство, у сфері управління якого перебуває заклад вищої освіти, як головний розпорядник бюджетних коштів безпосередньо одержувачам бюджетних коштів – закладам вищої освіти.

У фінансовому праві, особливо в інституті видатків, норми права встановлює держава. Приписи держави з приводу видатків за рахунок централізованих фондів грошових коштів завжди виражаються конкретно й категорично. Суб'єкти, що вступають у правовідносини з приводу бюджетних асигнувань, не мають права на свій розсуд змінювати ці приписи стосовно коштів бюджету.

Крім встановленого фінансово-правовими нормами порядку виділення та використання бюджетних коштів у сфері вищої освіти, заклади вищої освіти можуть вести свою господарську діяльність, зокрема, здавати в оренду приміщення, надавати платні освітні чи інші послуги. Організація такої діяльності закладу вищої освіти – це вже питання цивільно-правового характеру.

Таким чином, фінансування вищої освіти є видом фінансової діяльності держави, регульованої нормами не лише фінансового права, а й цивільного, проте в цій сфері діяльності держави не можна втрачати загальнодержавний фінансовий контроль за правильним і раціональним витрачанням коштів, і норми права, що регулюють ці сторони процесу використання коштів, будуть нормами фінансового права, оскільки повинні містити обов'язкові приписи, виконання яких забезпечуватиме загальнодержавні інтереси.

Встановлено, що система фінансування вищої освіти в умовах нестачі бюджетних коштів видається неефективною внаслідок того, що: а) розподіл бюджетних коштів за бюджетною класифікацією та дотримання принципу їх цільового використання не дає змоги здійснювати маневрування ресурсами залежно від конкретних умов; б) посилення контролю за витрачанням бюджетних

коштів виливається в необхідність доводити фінансовим органам необхідність кожної витрати цих коштів, що зводить нанівець законодавчо встановлену автономію й самостійність закладів вищої освіти; в) чинна структура фінансових органів містить безліч проміжних ланок, які уповільнюють рух фінансових потоків.

Розділ 2 «Удосконалення правового регулювання вищої освіти в Україні» містить три підрозділи.

У підрозділі 2.1 *«Система фінансового контролю за видатками на вищу освіту»* обґрунтовано, що фінансовий контроль за видатками закладів вищої освіти можна визначити як сукупність контрольних дій органів публічної влади, громадських організацій та інших суб'єктів з перевірки дотримання закладами вищої освіти законності, доцільності, ефективності використання виділених головних розпорядником бюджетних коштів грошових фондів з метою реалізації ефективної освітньої політики держави для забезпечення прав і свобод громадян у сфері вищої освіти та виконання ними статутних завдань у частині використання бюджетних коштів.

Основна мета фінансового контролю за діяльністю закладів вищої освіти – це профілактика й своєчасне виявлення їх порушень фінансової дисципліни, а також законності та економічності в управлінні фінансовою діяльністю цих установ.

Завданнями фінансового контролю за діяльністю закладів вищої освіти є: забезпечення виконання ними вимог нормативно-правових актів України (Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, Законів «Про освіту», «Про вищу освіту», статутів закладів вищої освіти тощо) при здійсненні фінансово-господарської діяльності; здійснення ними ефективного планування фінансово-господарської діяльності відповідно до затверджених нормативів; забезпечення органів управління оперативною інформацією для прийняття ефективних управлінських рішень при здійсненні керівництва закладами вищої освіти; здійснення охорони та захисту майнових прав та об'єктів нерухомості закладів вищої освіти; встановлення доцільності господарських операцій, що здійснюються закладами вищої освіти; аналіз і оцінювання стану об'єктів і суб'єктів фінансового контролю за діяльністю закладів вищої освіти; виявлення резервів фінансово-економічного потенціалу закладів вищої освіти; застосування заходів юридичної відповідальності до осіб, які порушили фінансову дисципліну закладу вищої освіти; здійснення профілактики порушень у сфері фінансової діяльності закладів вищої освіти.

Фінансовий контроль за ефективністю витрачання бюджетних коштів закладів вищої освіти потрібно розглядати як важливий і своєчасний крок у процесі розвитку всієї системи фінансового контролю у сфері вищої освіти, що відповідає потребам реформування системи вищої освіти. Необхідність здійснення такого контролю зумовлена насамперед тим, що він дає змогу визначати ступінь досягнення запланованих соціально-економічних результатів і тим самим оцінити ефективність використання бюджетних коштів, призначених для фінансування діяльності певного закладу вищої освіти. Фінансовий контроль за діяльністю

зкладів вищої освіти є комплексною й цілеспрямованою системою економіко-правових дій конкретних органів державної влади, які базуються на законодавчо встановлених положеннях держави.

Аналіз видів фінансового контролю за діяльністю закладів вищої освіти варто розпочати з парламентського контролю в цій сфері. Основним суб'єктом, що здійснює парламентський фінансовий контроль, є Рахункова палата. Вона контролює діяльність закладів вищої освіти в межах контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Наступним видом фінансового контролю за діяльністю закладів вищої освіти є відомчий фінансовий контроль за витрачанням бюджетних коштів, виділених цим установам, який здійснюють відповідні міністерства й відомства. У межах цього контролю можлива перевірка витрачання коштів на здійснення переданих повноважень у межах встановленої компетенції органом виконавчої влади, що здійснює функції з контролю та нагляду у фінансово-бюджетній сфері, органом виконавчої влади, що здійснює функції з контролю й нагляду у сфері вищої освіти. Головними напрямками відомчого фінансового контролю у сфері вищої освіти є: а) контроль за законним використанням фінансових ресурсів; б) контроль за наявністю й рухом майна; в) перевірка формування достовірної та повної інформації про фінансові результати діяльності підвідомчих закладів вищої освіти.

Внутрішньоорганізаційний фінансовий контроль у сфері вищої освіти є самостійною функцією управління, яка реалізується закладом вищої освіти. Головним його призначенням є систематичне спостереження за ефективністю фінансово-економічної діяльності, моніторинг дотримання фінансової дисципліни, виявлення внутрішньоорганізаційних резервів, забезпечення збереження грошових коштів, усунення причин і умов, що породжують фінансові правопорушення. Суб'єктів, які здійснюють внутрішньоорганізаційний фінансовий контроль у закладі вищої освіти, можна поділити на дві групи: загальні та спеціальні. Перша група суб'єктів, поряд зі своїми основними функціями, виконує ті, які мають стосунок до фінансової діяльності (ректор, вчена рада), а друга – це спеціально створені суб'єкти для здійснення фінансової діяльності й фінансового контролю (бухгалтерії, фінансові відділи та управління тощо). Цей вид контролю регламентований внутрішніми документами самого закладу вищої освіти, а саме статутами, положеннями про фінансовий відділ тощо.

Наступний вид контролю, який здійснюється у сфері вищої освіти, – аудиторський (незалежний) фінансовий контроль. Він доповнює державний фінансовий контроль і здійснюється відповідно до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність аудиторями (аудиторськими фірмами)». Мета аудиторського контролю – встановлення достовірності бухгалтерського обліку та фінансової звітності закладів вищої освіти. У теорії фінансового контролю прийнято виділяти кілька видів аудиторського контролю за різними ознаками: 1) за суб'єктами, що здійснюють аудит, – зовнішній і внутрішній (внутрішньофірмовий); 2) з підстав проведення – обов'язковий і добровільний (ініціативний).

Зовнішній аудит здійснюють сторонні аудитори або аудиторські організації на підставі укладеного договору про надання аудиторських послуг або про

проведення аудиторської перевірки. Внутрішній аудит організація проводить самостійно – це робить власна служба внутрішнього аудиту закладу вищої освіти. Внутрішній аудит дає змогу оцінити надійність і ефективність системи внутрішнього контролю в закладі вищої освіти. Становлення служб внутрішнього аудиту в закладах вищої освіти проходить досить складно.

Громадський фінансовий контроль за діяльністю закладів вищої освіти заснований на положеннях Конституції України. Вони встановлюють права громадян на участь в управлінні справами держави, обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування забезпечити кожній особі можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають її права і свободи. Чинне законодавство України передбачає право громадян брати участь як особисто, так і в складі громадських організацій у здійсненні громадського контролю.

За результатами дослідження запропоновано визначити громадський фінансовий контроль у сфері вищої освіти, про що свідчить відповідний пункт наукової новизни. Також запропоновано здійснювати громадський фінансовий контроль за діяльністю закладів вищої освіти за допомогою створення двох основних суб'єктів: Громадської палати України й Українського студентського союзу. Громадська палата України здійснюватиме контроль за доходами професорсько-викладацького складу й ректорів закладів вищої освіти. За таких умов Громадська палата України може, наприклад, прийняти рішення провести контроль за нарахуванням зарплат і порівняти показники якості роботи закладу вищої освіти із зарплатою її керівника. Український студентський союз як суб'єкт громадського контролю здійснюватиме перевірку заявок закладів вищої освіти на придбання будь-якого майна в межах державних закупівель.

У частині виділення методів фінансового контролю за діяльністю закладів вищої освіти запропоновано такий різновид спостереження, як ендаумент-моніторинг, який являє собою спостереження за рухом грошових коштів закладів вищої освіти. Ендаумент-моніторинг може бути зовнішній і внутрішній. Зовнішній ендаумент-моніторинг здійснюють органи державної влади як органи управління відповідним закладом вищої освіти (Мінфін України, МОН України тощо). Внутрішній ендаумент-моніторинг повинні проводити органи управління закладу вищої освіти, наприклад, його вчена рада.

У підрозділі 2.2 *«Позабюджетна діяльність закладів вищої освіти»* зазначено, що заклад вищої освіти, надаючи платні послуги, може здійснювати діяльність з метою отримання прибутку. Така діяльність закладу вищої освіти спрямована на отримання позабюджетних коштів. Кошти, отримані від надання платних послуг, заклад вищої освіти використовує на свій розсуд. Тобто, по суті, за таких умов заклад вищої освіти здійснює підприємницьку діяльність. У зв'язку із чим, з метою розвитку позабюджетної діяльності закладів вищої освіти запропоновано доповнити Закон України «Про вищу освіту» двома статтями:

Стаття 73-1. Підприємницька діяльність закладу вищої освіти

1. Заклад вищої освіти має право вести підприємницьку діяльність, передбачену його статутом.

2. До підприємницької діяльності закладу вищої освіти належать такі операції:

– виконання і здавання в оренду основних фондів та майна закладу вищої освіти;

– продаж товарів, обладнання; надання посередницьких послуг;

– пайова участь у діяльності інших установ (у тому числі освітніх) та організацій;

– придбання акцій, облігацій, інших цінних паперів та отримання доходів (дивідендів, відсотків) за ними;

– здійснення операцій, що дають дохід, безпосередньо не пов'язаний з власним виробництвом передбачених статутом продукції, робіт, послуг і з їх реалізацією.

3. Діяльність закладу вищої освіти з реалізації передбачених його статутом виробленої продукції, робіт і послуг належить до підприємницької лише в тій частині, в якій отримується від цієї діяльності дохід і не реінвестується безпосередньо в цей навчальний заклад і (або) на безпосередні потреби забезпечення, розвитку та вдосконалення освітнього процесу (у тому числі на заробітну плату) у цьому навчальному закладі.

4. У своїй підприємницькій діяльності заклад вищої освіти прирівнюється до підприємства й підпадає під дію Господарського кодексу України.

5. Засновник або орган управління закладом вищої освіти мають право припинити його підприємницьку діяльність, якщо вона йде на шкоду освітньої діяльності, передбаченої статутом, до рішення суду з цього питання.

Стаття 73-2. Індивідуальна трудова науково-педагогічна діяльність

1. Індивідуальна трудова науково-педагогічна діяльність, що супроводжується отриманням доходів, розглядається як підприємницька й підлягає реєстрації відповідно до законодавства України.

2. Індивідуальна трудова науково-педагогічна діяльність не ліцензується. При її реєстрації заявник подає до відповідного реєстраційного органу лише заяву та документ про сплату реєстраційного збору.

3. Не зареєстрована індивідуальна трудова науково-педагогічна діяльність не допускається. Фізичні особи, які займаються такою діяльністю з порушенням законодавства України, несуть відповідальність відповідно до законодавства України. Усі доходи, отримані від такої діяльності, підлягають стягненню в дохід відповідного місцевого бюджету в установленому порядку.

Звідси спонукальними мотивами організації та розширення масштабів підприємницької діяльності для закладу вищої освіти можуть бути компенсація нестачі коштів для підтримки, відновлення, а іноді й розширення основних фондів, зумовленого дефіцитом бюджетних коштів; підвищення ефективності використання основних фондів; забезпечення умов для реалізації потенціалу співробітників; розширення масштабів задоволення потреб зовнішніх для закладу вищої освіти суб'єктів.

Оскільки головна мета закладів вищої освіти пов'язана з отриманням соціального ефекту, вони неконкурентоспроможні у сфері підприємництва. Для

забезпечення конкурентоспроможності вони повинні спрямувати всі свої зусилля на отримання прибутку, не відмовляючись від досягнення соціального ефекту, тобто на розвиток вищої освіти. Тому під час оцінювання органами влади доцільності оподаткування прибутку закладу вищої освіти і джерел його отримання потрібно виходити з того, в якому напрямі його використовували.

Якщо прибуток капіталізують, тобто спрямовують на розширення масштабів діяльності з метою збільшення маси прибутку, то він має підлягати оподаткуванню на загальних підставах. Якщо ж заклад вищої освіти спрямовує (реінвестує) його на розвиток матеріально-технічної бази або вирішення соціальних завдань, то його прибуток підлягає звільненню від оподаткування.

Державний заклад вищої освіти за своєю суттю є некомерційною організацією, яка не прагне до отримання прибутку заради прибутку, а має спрямовувати всю його суму виключно на власний розвиток з метою задоволення потреб громадян у суспільних благах.

Отже, метою організації підприємництва закладу вищої освіти є залучення законними методами фінансових коштів і матеріальних ресурсів з будь-яких позабюджетних джерел для забезпечення ефективного виконання ними своєї основної функції із задоволення потреб громадян у здобутті вищої освіти й підготовки кадрів для галузей національної економіки країни.

З'ясовано, що у фінансовому аспекті в закладах вищої освіти комерційну діяльність доцільно розглядати в двох напрямках: 1) надання послуг, пов'язаних з навчально-виховним процесом (платні освітні послуги); 2) надання послуг, не пов'язаних з навчально-виховним процесом (науково-дослідні, інформаційні, господарські та інші види послуг).

У підрозділі 2.3 «Фінансові правопорушення у сфері вищої освіти» зазначено, що здійснення фінансового контролю за діяльністю закладів вищої освіти націлене на проведення профілактики й своєчасне виявлення порушень фінансової дисципліни, а також законності та економічності в управлінні фінансовою діяльністю цих установ. Відповідно, для виявлених порушень фінансової дисципліни у сфері вищої освіти будуть характерні такі ознаки:

- суспільна небезпека, оскільки наслідки цього правопорушення є негативними для фінансової діяльності держави й територіальної громади;
- специфічний суб'єкт (суб'єктом може бути заклад вищої освіти), який виступає як платник податків, податковий агент, учасник бюджетного процесу тощо;
- винуватість, яка передбачає доведеність вини певного суб'єкта в установленому законом порядку (посадова особа закладу вищої освіти);
- протиправність, тобто наявне порушення певної норми фінансового законодавства;
- караність, тобто законодавством передбачено застосування санкцій за вчинене правопорушення.

З огляду на ці ознаки визначено фінансове правопорушення у сфері вищої освіти як суспільно небезпечне, винне, протиправне діяння, що посягає на фінансові відносини, в яких одним із суб'єктів виступає заклад вищої освіти, за здійснення якого передбачено чинним законодавством заходи фінансової відповідальності.

Таким чином, оскільки фінансове правопорушення у сфері вищої освіти є суспільно небезпечним діянням, необхідно посилювати фінансовий контроль за діяльністю закладів вищої освіти, адже зниження якості й доступності освіти в державі є одним з основних викликів і загроз економічній безпеці України.

З метою поліпшення якості вищої освіти Міністерство освіти і науки України або інший орган управління закладом вищої освіти має проводити періодичні ревізії діяльності відповідного закладу вищої освіти, який здійснює порушення фінансової дисципліни.

Встановлено, що найбільш поширеними правопорушеннями серед закладів вищої освіти є: нецільове використання бюджетних коштів; несвоєчасна виплата соціальної стипендії; порушення порядку ведення операцій, здійснюваних за допомогою каси; недотримання вимог у договірних відносинах з оренди майна; відсутність контролю за своєчасним і повним перерахуванням коштів, одержуваних закладом вищої освіти (плата за навчання, проживання в гуртожитку, орендна плата, оплата комунальних послуг); грубе порушення правил ведення бухгалтерського обліку, що виразилося в спотворенні статей форми бухгалтерської звітності; порушення вимог до оформлення фактів господарського діяльності закладу вищої освіти первинними документами; порушення загальних вимог до бухгалтерської (фінансової) звітності; порушення вимог до проведення інвентаризації активів і зобов'язань, а також до переліку об'єктів, що підлягають інвентаризації; невжиття заходів щодо стягнення простроченої заборгованості за орендною платою за користування майном; недотримання вимоги державної реєстрації різних прав (прав власності, інших речових прав на нерухомі речі), виникнення, обмежень, переходу і припинення цих прав, за винятком майна, зазначеного в законодавстві; порушення керівником закладу вищої освіти вимог до ведення бухгалтерського обліку, зберігання документів бухгалтерського обліку та оформлення облікової політики.

Для запобігання цим правопорушенням доцільно проводити профілактичну, інструктивно-методичну й аналітичну роботу, а також ревізійні заходи з покращення комплексного стану фінансової діяльності закладів вищої освіти.

Проаналізувавши порушення фінансової дисципліни у сфері вищої освіти, встановлено типові, а саме:

1) порушення, пов'язані з оформленням прав на майно і з доходами від його використання, – відсутність реєстрації прав власності на земельні ділянки, невнесення об'єктів до реєстру речових прав на нерухоме майно, розпорядження майном закладу вищої освіти без узгодження з його органом управління; здійснення внесків до статутного капіталу сторонніх організацій майном закладу вищої освіти; зменшення ставок орендної плати та фактичних розмірів площ закладу вищої освіти, що здаються в оренду; перевищення посадових повноважень у частині розпорядження майном, закріпленим за закладом вищої освіти; заборгованість орендарів за орендною платою та оплатою комунальних послуг; неправильний розрахунок комунальних послуг;

2) порушення, пов'язані з виконанням бюджету, – прийняття бюджетних зобов'язань понад ліміт, несвоєчасне відображення в облікових документах

проведених операцій, нецільові видатки, запозичення бюджетних коштів на виплату зарплати за позабюджетною діяльністю, авансування страхових соціальних платежів за рахунок бюджетних коштів, недотримання балансу бюджетних і позабюджетних коштів.

Найбільш поширеним і економічно небезпечним для держави серед усіх фінансових правопорушень є нецільове використання бюджетних коштів закладом вищої освіти, який може допускати такі порушення фінансової дисципліни в цій частині: невідповідність реальних доходів і видатків джерелам формування й напрямам використання грошових коштів; використання бюджетних коштів на проекти, що не затверджені бюджетним кошторисом і підлягають фінансуванню за рахунок інших доходів; використання бюджетних коштів для формування статутного капіталу різних суб'єктів господарювання; перерозподіл бюджетних коштів між різними статтями видатків бюджету без необхідних обґрунтувань та погоджень; витрачання грошових коштів, матеріальних цінностей понад встановлені ліміти; видача позик фізичним і юридичним особам за рахунок коштів бюджету, виділених закладу вищої освіти за кошторисом; здійснення комерційних угод під заставу, предметом якого є майно закладу вищої освіти.

Встановлено, що в закладах вищої освіти виявляють численні факти використання бюджетних коштів не за цільовим призначенням:

1) порушення, пов'язані з оплатою праці (завищення розрядів з оплати праці, доплати за шкідливі умови праці без проведення атестації робочих місць, виплати за угодами, що дублюють функціональні обов'язки працівника, недоплата працівникам зарплати);

2) порушення, пов'язані з оплатою товарів, робіт, послуг (завищення обсягів і вартості робіт, укладення договорів без конкурсу або порушення законодавства при укладанні контрактів, неправомірна оплата за будівництво або ремонт будівель);

3) порушення, пов'язані з виплатою стипендій (необґрунтована виплата стипендій, оплата відряджень студентам);

4) порушення, пов'язані з касовими операціями (несвоєчасна здача в касу готівкових коштів; видача грошових коштів за неоформленими документами, завищення ліміту готівкових коштів, видача авансу за наявності заборгованості);

5) порушення, пов'язані з недостачами та надлишками грошових коштів;

6) порушення, пов'язані з дебіторською й кредиторською заборгованістю (невідображення взаємозаліків за навчання студентів, цільових внесків фізичних і юридичних осіб, нестягнення або несписання заборгованості);

7) порушення, пов'язані з веденням обліку й звітності закладу вищої освіти (списання грошових коштів без первинних документів, списання майна без попереднього оприбуткування).

За результатами дослідження запропоновано з метою покращення внутрішнього фінансового контролю закладу вищої освіти розширити структуру органів фінансового контролю шляхом введення служби внутрішнього фінансового контролю, про що свідчить відповідний пункт наукової новизни.

Виділення подібної структурної одиниці зумовлено такими факторами: економічна ситуація в державі змушує заклади вищої освіти здійснювати фінансово-

господарські операції для збереження стійких позицій у загальнодержавній фінансовій системі; низький рівень демографічного розвитку створює умови для конкуренції між закладами вищої освіти за абітурієнтів, а отже, і за бюджетне фінансування.

Вирішення зазначених проблем буде більш ефективним за наявності впорядкованої та структурованої системи внутрішнього фінансового контролю закладу вищої освіти. Сучасний заклад вищої освіти має створювати комплексну систему якості, що відповідає європейському стандарту якості. В основі подібної системи повинен бути внутрішній контроль за витрачанням коштів закладу вищої освіти, одержуваних за рахунок бюджетного фінансування й комерційної діяльності.

ВИСНОВКИ

У дисертації подано теоретичне узагальнення й сучасне вирішення наукового завдання, що полягає в розробці нових теоретичних положень і науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання видатків на вищу освіту в Україні. Отримані в процесі дослідження результати дають змогу сформулювати такі висновки та внести пропозиції, що мають теоретичне і практичне значення для науки фінансового права.

1. За результатами дослідження запропоновано розуміти фінансово-правовий механізм бюджетних видатків як систему правових засобів, що відрізняються один від одного за своїми функціями й правовою природою, які послідовно організовані та спрямовані на усунення всіх перешкод під час реалізації бюджетних прав та законних інтересів держави і громадян у частині виділення бюджетних коштів. Це дасть змогу розширити розуміння фінансово-правового інституту видатків та апарат фінансово-правової науки.

2. Встановлено, що бюджетні видатки є системою зобов'язань з фінансування відповідних бюджетних програм, що залучаються державою із зазначенням виконавця за умови дотримання законодавства про видатки та з визначенням «зустрічного» задоволення. Досягнення «зустрічного» задоволення передбачає виконання бюджетного зобов'язання. Бюджетні видатки являють собою процес погашення бюджетних зобов'язань, що включає прийняття грошових зобов'язань, їх підтвердження, санкціонування їх оплати, підтвердження їх виконання. Потрібно розмежовувати бюджетні видатки як правову можливість фінансування відповідних соціально-економічних та інших програм і бюджетні видатки як «механізм» їх здійснення на основі правових норм, що регулюють видаткові відносини між одержувачем бюджетних коштів і їх головним розпорядником. «Видатки бюджету» є сукупністю правовідносин щодо фінансування з бюджету за допомогою передачі одержувачам бюджетних коштів прав і (або) виконання бюджетних зобов'язань у певному обсязі. Видатки бюджету не ототожнюються з виконанням бюджету за видатками, оскільки виникають у відповідному бюджеті раніше, ніж будь-які грошові кошти.

3. За результатами дослідження фінансовий контроль за видатками закладів вищої освіти запропоновано визначити як сукупність контрольних дій органів публічної влади, громадських організацій та інших суб'єктів з перевірки

дотримання закладами вищої освіти законності, доцільності, ефективності використання виділених головних розпорядником бюджетних коштів грошових фондів з метою реалізації ефективної освітньої політики держави для забезпечення прав і свобод громадян у сфері вищої освіти та виконання ними статутних завдань у частині використання бюджетних коштів. Це дасть змогу вдосконалити процес здійснення фінансового контролю у сфері вищої освіти та деталізувати фінансову діяльність держави в частині здійснення фінансового контролю за видатками.

4. За результатами дослідження громадський фінансовий контроль у сфері вищої освіти запропоновано визначити як діяльність певних суб'єктів з метою суспільної перевірки й оцінювання, а також спостереження за діяльністю закладів вищої освіти щодо законного та доцільного витрачання грошових коштів і прийнятих ними рішень у фінансовій сфері. Це поняття деталізуватиме фінансовий контроль і дасть змогу виокремити та класифікувати більш детально види фінансового контролю.

5. Удосконалено науково-практичний підхід до інституційного забезпечення фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти шляхом створення двох основних суб'єктів: Громадської палати України й Українського студентського союзу. Це надасть громадському фінансовому контролю у сфері вищої освіти більш практичного значення та сприятиме підвищенню ефективності цього виду фінансового контролю за діяльністю закладів вищої освіти.

6. За результатами дослідження запропоновано стосовно фінансового контролю за діяльністю закладів вищої освіти, що використовують різні джерела фінансування своєї діяльності, такий різновид спостереження, як ендаумент-моніторинг, який являє собою спостереження за рухом грошових коштів закладів вищої освіти. Таке вдосконалення класифікації методів фінансового контролю дасть змогу в сучасних умовах відповідати реаліям і бути затребуваними відповідно до нових тенденцій та інноваційних підходів до ефективного здійснення фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти.

7. За результатами дослідження запропоновано вдосконалити законодавче забезпечення позабюджетної діяльності закладів вищої освіти з метою розширення джерел їх фінансування шляхом доповнення Закону України «Про вищу освіту» статтею 73-1 «Підприємницька діяльність закладу вищої освіти» та статтею 73-2 «Індивідуальна трудова науково-педагогічна діяльність». Це дасть змогу закладам вищої освіти залучати законними методами фінансові кошти й матеріальні ресурси з будь-яких позабюджетних джерел для забезпечення ефективного виконання ними своєї основної функції із задоволення потреб громадян у здобутті вищої освіти й підготовки кадрів для галузей національної економіки країни та виконувати належним чином свої статутні завдання.

8. Для покращення внутрішнього фінансового контролю закладу вищої освіти запропоновано розширити його структуру шляхом створення служби внутрішнього фінансового контролю. Створення подібної структури в закладі вищої освіти буде більш ефективним за наявності впорядкованої та структурованої системи внутрішнього фінансового контролю, що сприятиме формуванню якісної системи використання бюджетних коштів закладом вищої освіти за допомогою мобілізації його власних можливостей.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації, що висвітлюють основні наукові результати дисертації

*Статті в наукових фахових виданнях України,
включених до міжнародних наукометричних баз*

1. Литвиненко Ж. М. Суб'єкти та правові засоби фінансування вищої освіти в Україні. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2012. № 4 (38). С. 97–101.
2. Литвиненко Ж. М. Правові аспекти фінансування видатків на вищу освіту як складова фінансової діяльності держави. *Право та державне управління*. 2012. № 4 (9). С. 115–119.
3. Литвиненко Ж. М. Правове регулювання позабюджетної діяльності закладів вищої освіти. *Правові новели*. 2021. № 13. Т. 2. С. 19–25.

Стаття в зарубіжному періодичному науковому виданні

4. Литвиненко Ж. М. Система фінансового контролю за видатками на вищу освіту. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 4 (32). Vol. 3. С. 36–41.

Публікації, що додатково відображають наукові результати дисертації та засвідчують обов'язкову апробацію матеріалів дисертації

Матеріали конференцій

5. Литвиненко Ж. М. Міжнародний досвід фінансового забезпечення науки у вищих навчальних закладах. *Актуальні проблеми сучасного адміністративного права* : матеріали круглого столу, 22 березня 2013 р. / за ред. В. М. Огаренка та ін. Запоріжжя : КПУ, 2013. С. 128–131.
6. Литвиненко Ж. М. Фінансування видатків як складова фінансової діяльності держави. *Правове життя сучасної України* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (16–17 травня 2013 р.) / відп. за вип. д-ра юрид. наук, проф. В. М. Дрьомін ; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2013. Т. 2. С. 140–142.
7. Литвиненко Ж. М. Класифікація видатків держави на вищу освіту *Актуальні проблеми публічного та приватного права* : тези доповідей IV Міжнародної науково-практичної конференції, 25 жовтня 2013 р. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. Запоріжжя : КПУ, 2013. С. 187–188.
8. Литвиненко Ж. М. Фінансова політика України в галузі вищої освіти. *Проблеми теорії фінансового права в сучасний період* : матеріали науково-практичного круглого столу / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 13 листопада 2013 р. Запоріжжя : КПУ, 2013. С. 46–47.
9. Литвиненко Ж. М. Фінансові правопорушення в сфері вищої освіти. *Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 18–19 вересня 2020 р. Харків : Громадська організація «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 32–33.

10. Литвиненко Ж. М. Оцінка ефективності бюджетних видатків. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 16–17 квітня 2021 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2021. Ч. 2. С. 21–23.

АНОТАЦІЯ

Литвиненко Ж. М. Правове регулювання видатків на вищу освіту в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право. – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2021.

Дисертація є одним з перших досліджень, присвячених правовому регулюванню видатків бюджетів на вищу освіту в Україні. У роботі визначено фінансово-правовий механізм бюджетних видатків. Охарактеризовано бюджетні видатки як систему зобов'язань з фінансування. Розвинуто понятійний апарат фінансово-правової науки шляхом визначення деяких категорій. Удосконалено науково-практичний підхід до інституційного забезпечення фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти. Розроблено пропозиції щодо класифікації методів фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти. Удосконалено законодавче забезпечення позабюджетної діяльності закладів вищої освіти з метою розширення джерел їх фінансування. Надано авторське бачення структури внутрішніх органів фінансового контролю за видатками закладів вищої освіти.

Ключові слова: бюджетні видатки, грошові кошти, заклад вищої освіти, фінансова діяльність, фінансовий контроль, позабюджетна діяльність, бюджетні зобов'язання.

АННОТАЦИЯ

Литвиненко Ж. Н. Правовое регулирование расходов на высшее образование в Украине. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Классический приватный университет, Запорожье, 2021.

Диссертация является первым комплексным исследованием, которое посвящено финансово-правовому регулированию расходов на высшее образование в Украине.

Предложено понимать финансово-правовой механизм бюджетных расходов как систему правовых средств, отличающиеся друг от друга по своим функциям и правовой природе, последовательно организованных и направленных на устранение всех препятствий при реализации бюджетных прав и законных интересов государства и граждан в части выделения бюджетных средств. Это

позволит расширить понимание финансово-правового института расходов и аппарат финансово-правовой науки.

Бюджетные расходы представляют собой систему обязательств по финансированию соответствующих бюджетных программ, привлекаемых государством с указанием исполнителя при условии соблюдения законодательства о расходах и с определением «встречного» удовлетворения. Достижение «встречного» удовлетворения предусматривает выполнение бюджетного обязательства. Бюджетные расходы представляют собой процесс погашения бюджетных обязательств, включая принятие денежных обязательств, их подтверждение, санкционирование их оплаты, подтверждение их исполнения. Необходимо различать бюджетные расходы как правовую возможность финансирования соответствующих социально-экономических и других программ и бюджетные расходы как «механизм» их осуществления на основе правовых норм, регулирующих расходные отношения между получателем бюджетных средств и их главным распорядителем. Расходы бюджета являются совокупностью правоотношений по финансированию из бюджета посредством передачи получателем бюджетных средств прав и (или) выполнения бюджетных обязательств в определенном объеме. Расходы бюджета не отождествляются с выполнением бюджета по расходам, поскольку появляются в соответствующем бюджете раньше, чем денежные средства.

По результатам исследования финансовый контроль за расходами высших учебных заведений предложено определить как совокупность контрольных действий органов публичной власти, общественных организаций и других субъектов по проверке соблюдения вузами законности, целесообразности, эффективности использования выделенных главным распорядителем бюджетных средств денежных фондов в целях реализации эффективной образовательной политики государства для обеспечения прав и свобод граждан в сфере высшего образования и выполнения ими уставных задач в части использования бюджетных средств.

Общественный финансовый контроль в сфере высшего образования предложено понимать как деятельность определенных субъектов с целью общественной проверки и оценки, а также наблюдения за деятельностью высших учебных заведений на предмет законного и целесообразного расходования денежных средств и принятых ими решений в финансовой сфере.

Усовершенствован научно-практический подход к институциональному обеспечению финансового контроля за расходами в сфере высшего образования посредством создания двух основных субъектов: Общественной палаты Украины и Украинского студенческого союза. Предложен относительно финансового контроля за деятельностью высших учебных заведений, использующих различные источники финансирования своей деятельности, такой вид наблюдения, как эндаумент-мониторинг, представляющий собой наблюдение за движением денежных средств высших учебных заведений.

По результатам исследования предложено усовершенствовать законодательное обеспечение внебюджетной деятельности учреждений высшего образования с целью расширения источников их финансирования путем

дополнения Закона Украины «О высшем образовании» статьей 73-1 «Предпринимательская деятельность учреждения высшего образования» и статьей 73-2 «Индивидуальная трудовая научно-педагогическая деятельность».

Для улучшения внутреннего финансового контроля учреждения высшего образования предложено расширить его структуру путем создания службы внутреннего финансового контроля. Создание подобной структуры в заведении высшего образования будет более эффективным при наличии упорядоченной и структурированной системы внутреннего финансового контроля, будет способствовать формированию качественной системы использования бюджетных средств учреждением высшего образования с помощью мобилизации его собственных возможностей.

Ключевые слова: бюджетные расходы, денежные средства, учреждение высшего образования, финансовая деятельность, финансовый контроль, внебюджетная деятельность, бюджетные обязательства.

SUMMARY

Litvynenko Zh. M. Legal regulation of expenditures for higher education in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of a candidate of legal sciences in specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – Classic Private University, Zaporozhye, 2021.

The dissertation is the first comprehensive study, which is devoted to the legal regulation of budget expenditures for higher education in Ukraine. The paper defines the financial and legal mechanism of budget expenditures. Budget expenditures are characterized as a system of financing obligations. The conceptual apparatus of financial and legal science has been developed through the definition of some categories. The scientific and practical approach to the institutional support of financial control over expenditures in the field of higher education has been improved. Proposals for further classification of methods of financial control over expenditures in higher education have been developed. Legislative support for extra-budgetary activities of higher education institutions has been improved in order to expand the sources of their funding. The author's vision of the structure of internal bodies of financial control over expenditures of higher education institutions is given.

Key words: budget expenditures, cash, higher education institution, financial activities, financial control, extrabudgetary activities, budget commitments.

ЛИТВИНЕНКО ЖАННА МИКОЛАЇВНА

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИДАТКІВ
НА ВИЩУ ОСВІТУ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидати юридичних наук

Підписано до друку 26.08.2021.

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк цифровий. Гарнітура Times.

Умовн.-друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 100 пр. Зам. № 17-2021/22АБ.

Видавець та виготовлювач
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
серія ДК, № 3321 від 25.11.2008