

Административное право;
административный процесс

МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ США

О возможности использования данного опыта
в Украине



Богдан Владимирович ДЕРЕВЯНКО,
профессор кафедры хозяйственного
и экологического права
Донецкого юридического института МВД
Украины, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: DEL2000@i.ua

Научная специальность: 12.00.07 —
административное право и процесс,
финансовое право; информационное право

Аннотация. В статье изучен опыт финансово-правового регулирования сферы образования США. Предложены соответствующие механизмы для использования его украинским законодателем: ваучерная система, финансирование вузов выпускниками, негосударственные займы, участие вузов в проектах коммерческих предприятий.

Ключевые слова и словосочетания: сфера образования, механизмы финансово-правового регулирования, вуз, ваучер, ассоциация выпускников, законодатель.

Annotation. In the article studied the experience of financial and legal regulation of the U.S. education. Suggest mechanisms for Ukrainian lawmaker: voucher system, the financing of university graduates, private loans, universities participate in the projects of commercial enterprises.

Key words and word combinations: education, mechanisms of financial and legal regulation, university, voucher, alumni association, lawmaker.

Рецензент — Н.Л. Шелухин, заведующий кафедрой хозяйственного и экологического права Донецкого института внутренних дел МВД Украины, доктор юридических наук, профессор

В современном мире развитие сферы образования в государстве определяет уровень развития самого государства и его перспективы на мировой экономической и политической арене. В свою очередь, уровень развития сферы образования во многом опре-

деляется его финансированием. Для государств центральной и восточной Европы обеспечение достаточности государственного финансирования сферы образования является часто невыполнимым заданием. Поэтому в помощь государственному финансированию должны приходить

альтернативные механизмы. Такие механизмы прошли апробацию в экономически развитых государствах на протяжении многих лет. В качестве примера можно взять механизмы финансирования системы образования США.

Изучению приведенных вопросов уделяли внимание украинские и российские авторы, ссылки на работы которых есть в статье. Благодаря им предполагается достичь цели статьи: определить механизмы финансово-правового регулирования сферы образования США, которые могут быть использованы в Украине.

Сегодня проблемы в образовании США так или иначе связаны с недостатком финансовых ресурсов. И это при затратах на образование в 5,6% от ВВП! По объему финансирования образования США занимают первое место в мире¹.

Источниками финансового обеспечения деятельности вузов США являются: средства, выделяемые из бюджетов федерального, штата и местного; плата студентов за обучение и услуги; доходы от собственной деятельности; пожертвования организаций и отдельных лиц; проценты от сбережений на специальных фондах, созданных частными организациями и лицами².

Вместе с тем повышение уровня государственного финансирования приводит к снижению объемов суверенитета учебных заведений (далее — УЗ) и в определенной степени университетской автономии. На сегодня США являются особым государством, где негосударственные учебные заведения относительно свободны от государственного регулирования в формах, методах образования, образовательных программах и образовательном процессе. Здесь частные школы подчиняются государственным актам в сфере здравоохранения и безопасности учеников и сотрудников, а также федеральным законам о недискриминации³. Поэтому установление дополнительного государственного контроля в сфере образования может быть негативно воспринято УЗ США даже в обмен на свое финансирование. В связи с этим частные УЗ США сами заинтересованы в сохранности существующего баланса с минимальным государственным финансированием и минимальным вмешательством в свою деятельность.

В качестве средства для «выравнивания баланса» государственные учебные заведения расширяют ассортимент услуг и постоянно повышают плату за предоставление основных и дополнительных образовательных и иных услуг. В подтверждение этому можно привести статисти-

ческие данные: в последние годы финансирование государственных вузов США из правительственных источников уменьшилось с 45,6% от общего объема доходов в 1980—1981 гг. до 35,8% в 1999—2000 гг. и до 28,3% в 2007—2008 гг.

Компенсацией за это кардинальное изменение является значительное повышение платы за обучение (с 12,9 до 29,6%), увеличение частных пожертвований, грантов и контрактов (с 2,5 до 10,2%), торговли и услуг (с 19,6 до 27,4%). Последняя категория включает доходы от сопутствующих предприятий (хозрасчетные общежития, пункты питания), а также от университетских клиник, которые для отдельных вузов формируют значительный объем денежных поступлений.

Для сравнения: в Украине в 2007—2008 учебном году доля бюджетных средств, за счет которых осуществлялась подготовка специалистов, составляла 74,6%, собственных средств — 21,6%, кредитных ресурсов — 1,8%, грантов — 0,8%, средств предприятий — 0,7%⁴.

Из приведенного сравнения следует, что в США государство финансирует учебные заведения примерно на 30% от их потребностей, а в Украине — приблизительно на 75%. При этом американские учебные заведения способны самостоятельно заработать нужные 70% средств, тогда как украинские часто не могут заработать нужные 25%. Причин этого можно назвать много.

И прежде всего это чрезмерное количество учебных заведений, которые из-за увеличения предложения услуг уменьшают спрос и, соответственно, их стоимость; и непрестижность украинского образования для граждан европейских государств; и недостаточная обеспеченность учебных заведений оборудованием, материалами и иными основными фондами и оборотными средствами. А может иметь место и обратный процесс — отбор государством части от заработанных ресурсов у учебных заведений.

Украинскими учеными также предлагается развивать в Украине правовую базу, которая бы регулировала хозяйственные отношения с участием вузов в разных объединениях предприятий, а также предоставлять поддержку научно-исследовательской деятельности вузов, например, через венчурное финансирование.

По этому поводу следует сказать, что целевой капитал Гарвардского университета составляет 37 млрд долл., среди которых статья прибыли от подготовки специалистов является зна-

чительно меньшей, чем от научной работы⁵. Украинские учебные заведения в данном показателе значительно уступают. Поэтому необходимо использовать опыт практической деятельности УЗ в США и совершенствовать практику сотрудничества учебных заведений и коммерческих субъектов.

Относительно необходимости углубления сотрудничества между учебными заведениями и работодателями неоднократно говорилось в работах и российских и украинских ученых. Однако если у нас такое сотрудничество осталось воспоминанием о советских временах либо существует как исключение в отдельных объединениях предприятий, имеющих в своем составе УЗ, то в США публично-частное партнерство является реальностью: здесь наиболее эффективным подходом к интеграции признана модель государственно-частного партнерства, в которой структурное подразделение учебного заведения (кафедра университета) и коммерческое предприятие реализуют совместный проект⁶.

Главная особенность такого сотрудничества заключается в его финансовом аспекте: коммерческое предприятие финансирует деятельность УЗ в обмен на подготовку для себя качественных сотрудников, на обучение с целью повышения квалификации работающих, получение результатов от выполнения учебными заведениями научных исследований на заказ, получение консультаций и др. Однако особенностью финансового обеспечения деятельности УЗ в США является активное участие в этом процессе общественных организаций и граждан. Законом (Актом) США «О возможностях высшего образования» от 14 августа 2008 г. учебным заведениям было рекомендовано усиливать связи с предпринимательскими структурами.

Одной из наиболее действенных форм взаимодействия разных групп общества в США является функционирование ассоциаций выпускников отдельных УЗ. Их участники делают членские взносы в развитие учебных заведений, которые когда-то закончили. Существуют практики объявления среди учащихся конкурса на получение премии кем-то из выпускников; присвоения факультету, курсу, кафедре, корпусу, аудитории имени выпускника, сделавшего значительный финансовый взнос в развитие учебного заведения.

В подтверждение сказанного можно отметить, что одним из решающих факторов финансовой стабильности в УЗ США становятся вы-

пускники (особенно лучших университетов), которыми ежегодно выделяются небольшие суммы и делаются пожертвования для университетов в завещаниях. Для расширения базы поддержки от выпускников и других меценатов университеты США создали разветвленную систему связей с теми, кто предоставляет финансовую поддержку, — от специализированных журналов для выпускников до присвоения имени меценатов кафедрам, институтам, исследовательским центрам, факультетам или лекционным залам⁷.

Отдельные компании и меценаты предоставляют безвозмездные займы (гранты) на образование. Подобные гранты также могут предоставлять штат, город либо графство. Как правило, студент, получивший грант, после окончания вуза должен отработать по специальности 5—10 лет⁸.

Итак, УЗ США справедливым отношением и качественным обучением стимулируют студентов к финансированию своей деятельности в будущем, после получения высокодоходной профессии. Особенностью является наличие косвенного финансирования, когда выпускники или их ассоциации финансируют не учебные заведения, а обучение студентов.

Иными словами, выпускники платят за обучение наиболее успешных студентов, предоставляют им беспроцентные кредиты и т.п. А такая поддержка важна из-за достаточно высокой стоимости обучения.

Для преодоления проблемы финансирования обучения в США также возникла система финансовой помощи, предоставляемой в основном американским гражданам, частично — иностранным студентам, в том числе студентам из республик бывшего СССР. Однако средства фондов, спонсоров, выпускников и их ассоциаций, правительства и штатов, выделяемые в качестве грантов на обучение, чаще всего достаются гражданам США. Иностранцы заранее предупреждаются о невозможности получения финансирования образования в США⁹. Вряд ли стоит винить американское правительство, общественные организации и граждан в неполном финансировании образования иностранцев.

В Украине иностранцы не могут получить образование бесплатно. На наш взгляд, в современных условиях нужно расширять количество платных услуг для иностранцев, повышать их качество и пропорционально увеличивать стоимость.

Ан
транс
теля с
жен за
же вре
ты и т.
ям, а
дента
средст
из так
ся так
Ва
нансо
зоват
Обос
вания
мен г
шим
особе
бы от
котог
судаг
С
черн
раты
казат
пере
сокр
ты н
шен
юш
этом
заин
слаб
I
пред
для
чем
пол
и п
бот
опл
ист
дит
(вк
ше)
дол
год
дук
25
мес

Аналогично и УЗ США рассматривают иностранного студента как потенциального пополнителя своего бюджета. И именно этот студент должен заботиться об оплате своего обучения. В то же время разнообразные льготы, скидки, кредиты и т.п. предоставляются не учебным заведениям, а потребителям их услуг — ученикам и студентам. Однако потом студент возвращает эти средства учебному заведению. В качестве одного из таких способов в США начинает использоваться так называемая ваучерная система.

Ваучер является формой распределения финансовых ресурсов, которую можно охарактеризовать как объектно-субъектную субвенцию. Обосновывая идеи ваучерной системы образования, лауреат Нобелевской премии М. Фридмен предложил, чтобы всем родителям, имеющим детей дошкольного возраста, выдавались особые сертификаты (ваучеры), которыми бы они оплатили школе обучение своих детей и которые бы потом были выкуплены у школ государством¹⁰.

С 2000 г. в штате Флорида при помощи ваучерной системы штат пытается сократить затраты на образование. Учеников с низкими показателями обучения по ваучерной программе переводят в частные школы, а в школах штата сокращаются учителя и, соответственно, затраты на фонд оплаты труда, амортизацию помещений и др. Выкуп ваучеров у родителей отстающих учеников осуществляет государство. Поэтому администрация государственных школ заинтересована в искусственном «вытягивании» слабых учеников¹¹.

Еще одним видом помощи являются займы, предоставляемые студентам или их родителям для оплаты обучения. Проценты по ним ниже, чем при оплате обычного кредита. Желающий получить заем должен зарегистрироваться в вузе и представить поручителя, который живет и работает в США не менее двух лет, имеет высокооплачиваемую работу и позитивную «кредитную историю».

Студенты могут обратиться с просьбой о кредите в размере полной стоимости образования (включая плату за обучение и проживание в общежитии). Минимальная сумма займа — 1 тыс. долл., максимальная — 45 тыс. долл. за учебный год. Новый заем можно получить в течение следующего года. Срок возврата займа — от 10 до 25 лет в зависимости от суммы. Минимальная месячная плата — 50 долл.¹².

Итак, позитивным моментом в финансировании сферы образования США является эффективное негосударственное финансирование учебных заведений, благодаря которому последние имеют реальную университетскую автономию.

Среди механизмов финансово-правового регулирования сферы образования США, которые могут быть использованы в Украине, можно назвать следующие:

- ваучерную систему оплаты обучения;
- связь учебных заведений с ассоциациями выпускников;
- тесное сотрудничество учебных заведений с коммерческими структурами, в том числе вхождение их в состав объединений предприятий.

¹ Корф Д.В. Правовые основы финансирования образования в США: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 3.

² Монаенко А. Джерела та порядок фінансування видатків вищих навчальних закладів // Підприємство, господарство і право. 2009. № 9. С. 73.

³ Волкова Н.С. К вопросу о статусе частных образовательных организаций за рубежом / Н.С. Волкова, Ф.М. Цомартова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 3. С. 77.

⁴ Боголіб Т.М. Фінансові аспекти розвитку вищої освіти у США // Фінанси України. 2010. № 2. С. 82.

⁵ Чирва А. А який ендаумент у вас? // Урядовий кур'єр. 2008. 18 грудня (№ 238). С. 9.

⁶ Лисов В. Довузовское профессиональное образование в России: нынешнее состояние и вопросы модернизации // Рос. экономич. журнал. 2008. № 7—8. С. 41.

⁷ См.: Павловський К. Трансформації вищої освіти в ХХІ столітті: польський погляд. К.: Навч.-метод. центр «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2005. С. 47;

Огневьюк В. Університетська освіта України в контексті перспектив європейської інтеграції // Віче. 2010. № 20. С. 18.

⁸ Боголіб Т.М. Указ. соч. С. 75.

⁹ Там же. С. 76—77.

¹⁰ Якубовський Р.В. Правові засади фінансового забезпечення навчальних закладів: зарубіжний досвід і перспективи його використання в Україні // Часопис Київського університету права. 2011. № 1. С. 138—140.

¹¹ Корф Д.В. Правовое регулирование финансирования среднего образования в США // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2009. Т. 4. № 3—4. С. 258.

¹² Боголіб Т.М. Указ. соч. С. 78.