

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, к.ю.н.,
доцент
E-mail: DEL2000@i.ua

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 определяется его финансированием. Для государств центральной и восточной Европы обеспечение достаточности государственного финансирования сферы образования является часто невыполнимым заданием. Поэтому в помощь государственному финансированию должны приходиться альтернативные механизмы. Такие механизмы могли пройти апробацию в экономически развитых государствах на протяжении многих лет. В качестве примера можно взять механизмы финансирования системы образования США. Изучению этих 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 % ВВП! По объему финансирования образования США занимают первое место в мире [1, с. 3].

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 лицами [2, с. 73]. С другой стороны, 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 УЗ 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 недискриминации [3, с. 77]. Поэтому установление дополнительного государственного контроля в сфере образования может быть негативно воспринято УЗ США даже в обмен на свое финансирование. А поэтому 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 УЗ расширяют ассортимент услуг и постоянно повышают плату за предоставление основных и дополнительных образовательных и иных услуг. В подтверждение этому можно привести арифметическую информацию: в последние годы финансирование государственных ВУЗов США из правительственных источников уменьшилось с 45,6 %

от общего объема доходов в 1980-1981 годах до 35,8 % в 1999-2000 и до 28,3 % в 2007-2008 годах. 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, с. 82]. Из приведенного сравнения следует, что в США государство финансирует УЗ примерно на 30 % от их потребностей, а в Украине – приблизительно на 75 %. При этом американские УЗ способны самостоятельно заработать нужные 70 % средств, тогда как наши УЗ часто не могут заработать нужные 25 %. Причин можно назвать много. Это и чрезмерное количество УЗ, которые из-за увеличения предложения услуг уменьшают спрос и, соответственно, их стоимость; это и непрестижность украинского образования для граждан европейских государств; это и недостаточная обеспеченность УЗ оборудованием, материалами и иными основными фондами и оборотными средствами. А может иметь место и обратный процесс – отбор государством части от заработанных ресурсов у УЗ.

Украинскими учеными также предлагается развивать в Украине правовую базу, которая бы регулировала хозяйственные отношения с участием ВУЗов в разных объединениях предприятий, а также предоставление поддержки научно-исследовательской деятельности ВУЗов, например, через венчурное финансирование. По этому поводу следует сказать, что целевой капитал Гарвардского университета составляет \$ 37 млрд., среди которых статья прибылей от подготовки специалистов является значительно меньшей, чем от научной работы [5]. Украинские УЗ в таком показателе значительно уступают. Поэтому необходимо использовать опыт практической деятельности УЗ в США, и совершенствовать практику сотрудничества УЗ и коммерческих субъектов.

Относительно необходимости углубления сотрудничества между УЗ и работодателями неоднократно повторяется в работах 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: в США наиболее эффективным подходом к интеграции признана модель государственно-частного партнерства, в которой структурное подразделение УЗ (кафедра университета) и коммерческое предприятие реализуют совместный проект [6, с. 41]. Главная особенность такого сотрудничества заключается в его финансовом аспекте: коммерческое предприятие финансирует деятельность УЗ в обмен на подготовку для себя качественных будущих сотрудников, повышение квалификации работающих, получение результатов от выполнения УЗ 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 года было рекомендовано УЗ 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 УЗ, которые когда-то закончили. Существует практика объявления среди учащихся конкурса на получение премии кого-то из выпускников; практика присвоения факультету, курсу, кафедре, корпусу, аудитории имени выпускника, сделавшего значительный финансовый взнос в развитие УЗ. В подтверждение сказанного можно отметить, что одним из решающих факторов финансовой стабильности в УЗ США становятся выпускники (особенно лучших университетов), которыми ежегодно выделяются небольшие суммы и делаются пожертвования для университетов в завещаниях. Для расширения частной 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 залам [7, с. 47; 8, с. 18].

Отдельные компании и меценаты предоставляют безвозвратные 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 лет [4, с. 75].

Итак, УЗ США справедливым отношением и качественным обучением стимулируют своих студентов к финансированию своей деятельности в будущем, после получения высокодоходной профессии. Особенностью является наличие косвенного финансирования, когда выпускники или их ассоциации финансируют не УЗ, 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 т.ч. 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 США [4, с. 76-77]. Вряд ли стоит винить американское правительство, общественные организации и граждан в неполном финансировании образования иностранцев. В Украине иностранцы не могут получить образование бесплатно. И в современных условиях нужно расширять количество платных услуг для иностранцев, повышать их качество и пропорционально увеличивать стоимость. Аналогично и УЗ США рассматривают иностранного студента как потенциального пополнителя своего бюджета. И именно этот студент должен заботиться об оплате своего обучения. С другой стороны, разнообразные льготы, скидки, кредиты и т.п. предоставляются не УЗ, а потребителям их услуг – ученикам и студентам. Однако потом студент передает эти средства УЗ. 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 особенные сертификаты

Деревянко Б. В. Механизмы финансово-правового регулирования сферы образования США. О возможности использования данного опыта в Украине / Б. В. Деревянко // Закон и право. — 2013. — № 2. — С. 112—115.

(ваучеры), которыми бы они оплатили школе за обучение своих детей и которые бы потом были выкуплены у школ государством [9, с. 140].

С 2000 года 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. А выкуп ваучеров у родителей отстающих учеников осуществляет государство. Поэтому администрация государственных школ заинтересована в искусственном «вытягивании» слабых учеников [10, с. 258].

Еще одним видом помощи являются займы, предоставляемые студентам или их родителям для оплаты обучения. Проценты по ним ниже, чем при оплате обычного кредита. Желая 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., максимальная – \$ 45 тыс. за учебный год. Новый заем можно получить на протяжении следующего года. Срок возврата займа – от 10 до 25 лет в зависимости от суммы. Минимальная месячная плата – \$ 50 [4, с. 78].

Итак, позитивом в финансировании сферы образования США является эффективное негосударственное финансирование УЗ, благодаря которому последние имеют реальную университетскую автономию. Среди механизмов финансово-правового регулирования сферы образования США, которые могут быть использованы в Украине, можно назвать ваучерную систему оплаты обучения, связь УЗ с ассоциациями выпускников, тесное сотрудничество УЗ с коммерческими структурами, в т.ч. вхождение их в состав объединений предприятий.

Литература:

1. Корф Д.В. Правовые основы финансирования образования в США : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / Д.В. Корф. — М., 2008. — 28 с.
2. Монаенко А. Джерела та порядок фінансування видатків вищих навчальних закладів / А. Монаенко // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 9. — С. 72—75.
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. 74—78.
4. Боголіб Т. М. Фінансові аспекти розвитку вищої освіти у США / Т. М. Боголіб // Фінанси України. — 2010. — № 2. — С. 70—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 / В. Лисов // Российский экономический журнал. — 2008. — № 7—8. — С. 35—55.
7. Павловський К. Трансформації вищої освіти в ХХІ столітті: польський погляд. — К.: Навч.-метод. центр «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2005. — 230 с.
8. Огнев'юк В. Університетська освіта України в контексті перспектив європейської інтеграції / В. Огнев'юк // Віче. — 2010. — № 20. — С. 16—20.
9. Якубовський Р.В. Правові засади фінансового забезпечення навчальних закладів: зарубіжний досвід і перспективи його використання в Україні / Р.В. Якубовський // Часопис Київського університету права. — 2011. — № 1. — С. 138—142.
10. Корф Д.В. Правовое регулирование финансирования среднего образования в США / Д.В. Корф // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2009. — Т. 4. — № 3—4. — С. 253—269.