

СОЦІАЛЬНІ, ЕКОНОМІКО- ПРАВОВІ ТА ФІНАНСОВІ ВИКЛИКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Монографія

Братислава-Харків, 2019

SOCIAL, ECONOMIC, LEGAL AND FINANCIAL CHALLENGES IN THE CONTEXT OF GLOBAL TRANSFORMATIONS

Monograph

Bratislava-Kharkiv, 2019

*Рекомендовано вченою радою
Харківського національного економічного університету
імені Семена Кузнеця
(протокол № 10 від 15 липня 2019 р.)*

Рецензенти: **Кукса І.М.** – д.е.н., професор, зав. кафедри фінансів, оподаткування та інформаційних технологій Луганського національного аграрного університету;
Райко Д.В. – д.е.н., професор, заступник директора з наукової роботи Навчально-наукового інституту економіки, менеджменту та міжнародного бізнесу Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»

С 75 Соціальні, економіко-правові та фінансові виклики в умовах глобальних трансформацій: Монографія / За ред. Л. Гур'янової, В. Цибакової; Братислава – Харків: ВШЕМ – ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2019. – 188 с., укр. мова, англ. мова, рос. мова
ISBN 978-80-89654-57-4

У монографії досліджуються теоретичні та методологічні засади забезпечення сталого розвитку соціально-економічних систем в умовах глобальних трансформацій. Розглянуто основні напрями реформування фіскальних механізмів на різних рівнях ієрархії в умовах впливу «шоків», проведено порівняльний аналіз ефективності фіскальної політики та здійснено оцінку реформ фінансової децентралізації. З'ясовано особливості трансформації окремих секторів економіки в умовах інтеграційних процесів. Значну увагу приділено механізмам регулювання розвитку окремих секторів економіки, концепції розвитку циркулярної економіки. Запропоновано стратегії економічного зростання, модернізації фінансової інфраструктури та розвитку правової культури для забезпечення сталого розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому.

Для фахівців у сфері економіки, фінансів, управління складними соціально-економічними системами, державних службовців, науковців, викладачів, аспірантів і студентів. Книга буде корисною усім, хто прагне поглибити власні знання щодо суспільно-економічних відносин.

2.4. Освітня субвенція в контексті регулювання міжбюджетних відносин в Україні

Важливу роль у формуванні бюджетної політики і організації бюджетного процесу займає міжбюджетне регулювання, метою якого є перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами для забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за відповідними бюджетами та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати їх виконання.

Об'єктивна необхідність регулювання державою міжбюджетних відносин зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших чинників. З правової точки зору міжбюджетні відносини передбачають:

- законодавче розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг;
- установлення сфери їх спільних повноважень;
- визначення видатків державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги;
- розподіл доходів між державним та місцевими бюджетами;
- установлення переліку делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування;
- визначення політики держави у сфері фінансового вирівнювання [1, с. 271].

Упродовж різних етапів українського державотворення однією з гострих проблем, з якою стикалася місцева влада, була невідповідність між дохідними можливостями та видатковими зобов'язаннями. Її усунення потребувало або пошуку нових джерел доходів, або перегляду видатків, хоча найчастіше для покриття бюджетних розривів використовувалися дотації та субвенції. Дотації та субвенції є міжбюджетними трансфертами, які ви-

ступають основним джерелом формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування для здійснення делегованих державних повноважень.

Як бачимо з даних динаміки офіційних трансфертів, їх частка у доходах місцевих бюджетів є досить значною і має тенденцію до збільшення, що відображено у таблиці 1. Так, за останні 8 років обсяг міжбюджетних трансфертів зріс більше як у 3 рази або на 205,6 млрд. грн. (з 93,3 млрд. грн. у 2011 р. до 298,9 млрд. грн. у 2018 р.). Темпи зростання міжбюджетних трансфертів за аналізованими роками є різними. Найбільші з них відмічено у 2012 р. проти 2011 р. – 131,2 %; у 2015 р. проти 2014 р. – 133,2 % та у 2017 р. проти 2016 р. – 139,5 %. Слід відмітити, що зростання обсягів міжбюджетних трансфертів за період 2011-2018 рр. відбувалося вищими темпами, ніж зростання обсягів доходів місцевих бюджетів. Це свідчить про недостатність власних фінансових ресурсів у місцевих бюджетах і їх залежність від трансфертів з державного бюджету.

Питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів коливається в межах 52,3 % – 59,1 %. Досвід європейських країн вказує, що частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів становить до 50 %.

Органи влади на місцях надають перевагу дотаціям, які мають широкую гнучкість використання і здатність швидко адаптуватися до тих чи інших вимог. Натомість субвенції підривають фінансову автономію територій, через що втрачається певний ступінь свободи реалізовувати власну бюджетну політику. Загалом же субвенції спрямовуються на стимулювання розвитку програм і заходів конкретного регіону.

Субвенції як елемент міжбюджетних трансфертів дають змогу вилучити фіксовану суму коштів із бюджету вищого рівня для збалансування бюджету нижчого рівня у разі перевищення видатків над доходами. Більшість із них є соціальними та спрямованими на забезпечення приблизно однакового рівня суспільних благ і послуг у різних регіонах.

Таблиця 1

Динаміка показників міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України за період 2011-2018 рр.

Показники	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 / 2011 рр.
Доходи місцевих бюджетів, млрд. грн.	178,1	225,9	220,8	231,5	294,5	366,1	502,1	562,4	384,3
Обсяг міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам, млрд. грн.	93,3	124,7	115,7	130,6	173,9	195,4	272,6	298,9	205,6
Темпи зростання обсягів міжбюджетних трансфертів, %	122	131,2	93,1	112,7	133,2	112,3	139,5	109,6	89,8
Темпи зростання доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів), %	107,4	116,6	104,3	96,1	119,2	141,5	124,2	114,5	106,6
Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	52,3	55,2	52,4	56,4	59,1	53,4	54,3	53,1	101,6

Таблиця 2

Динаміка показників міжбюджетних трансфертів в розрізі їх видів за період 2011-2018 рр.

Показники	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 / 2011 рр.
Обсяг міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам, млрд. грн., в тому числі:	93,3	124,7	115,7	130,6	173,9	195,4	272,6	298,9	205,6
Дотації	48,1	60,6	61,2	64,4	7,27	6,83	21,99	25,17	-22,9
Субвенції, з них:	46,7	63,8	54,6	66,17	166,7	188,56	250,6	273,8	227,1
Освітня субвенція	—	—	—	—	44,1	44,5	51,5	60,4	16,3
Частка освітньої субвенції у структурі міжбюджетних трансфертів, %	—	—	—	—	25,35	22,77	18,9	20,2	-5,15
Частка освітньої субвенції у структурі субвенцій загалом, %	—	—	—	—	26,45	23,6	20,6	22,1	-4,35

Примітка. Складено авторами за даними джерела [5; 6]

У період 2011-2014 рр. співвідношення дотацій і субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам вказує на їх близькі значення, а в окремі роки більших осяг трансфертів припадав саме на дотації (2011 р. та 2013 р.).

З 2015 р. запроваджено нову модель міжбюджетних відносин, яка кардинально змінює механізм нарахування дотацій та субвенцій місцевим бюджетам. Так, серед дотацій виділяють базову і реверсну, які відрізняються вертикальними напрямками спрямування коштів: з державного до місцевих – базова і навпаки – реверсна.

Серед субвенцій запроваджено: освітню, медичну субвенції, субвенції на здійснення програм соціального захисту населення, субвенції на виконання інвестиційних проектів, субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження. Так, якщо у 2014 р. субвенції займали лише 50,67 % усіх міжбюджетних трансфертів, то у наступних 2015-2018 рр. субвенції становили більше 89 %.

Динаміка абсолютних показників субвенцій місцевим бюджетам у 2011-2018 рр. вказує на їх зростання з 46,7 млрд. грн. до 273,8 млрд. грн. або на 227,1 млрд. грн. зростання відбулося майже у 6 разів. Особливо суттєве зростання відбулося у 2015 р. проти 2014 р., що пов'язано із скороченням виділення дотацій. Дана ситуація обумовлена зменшенням фіскальної ролі дотацій і відповідно зниження впливу місцевої влади на економічний і соціальний розвиток територій. Проблема полягає в тому, що субвенції призначаються урядом на конкретну мету, яка найкраще може бути відома тільки органам влади на місцях. Крім того, упродовж року можуть виникнути більш нагальні питання, що потребуватимуть фінансової допомоги із центру.

Найвищими абсолютними показниками у складі субвенцій характеризуються: освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на надання пільг і житлових субсидій, субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми (див. рис. 1 та табл. 2).

ОСНОВНІ ТРЕНДИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Надання освітньої і медичної субвенцій розраховуються відповідно до формули, затвердженої Кабінетом Міністрів України. Показники, які враховуються у формулі при розрахунку освітньої субвенції між місцевими бюджетами наведено на рис. 2.

Освітня субвенція спрямовується на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників у навчальних закладах.

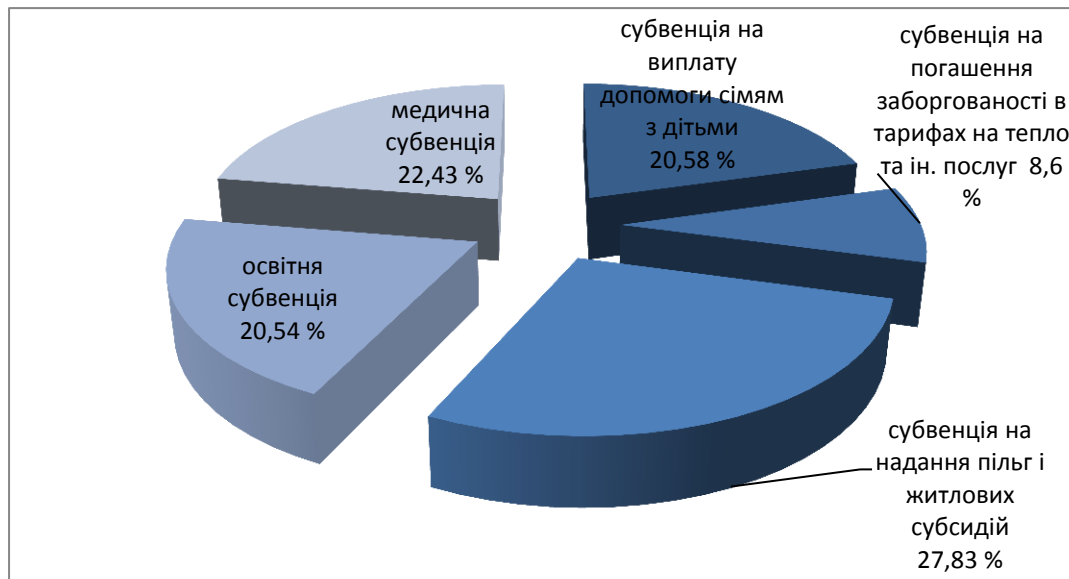


Рис. 1. Структура субвенцій місцевим бюджетам за їх видами у 2018 р.

Примітка. Складено авторами за даними джерела [5]

Показники, які враховуються у формулі розподілу освітньої субвенції між відповідними бюджетами	
→	кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах
→	наповнюваність класів
→	коригуючі коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів та залежно від місцевості, в якій розташований заклад

Рис. 2. Показники, які враховуються у формулі розрахунку освітньої субвенції для місцевих бюджетів [7]

Залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів. Залишки можуть спрямовуватися, зокрема, на такі видатки [7]:

- придбання шкільних автобусів;
- оновлення навчальної та матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів;
- придбання підручників і посібників для загальноосвітніх навчальних закладів;
- оснащення загальноосвітніх навчальних закладів засобами навчання з фізики, хімії, біології, географії, математики, навчальними комп'ютерними комплексами з мультимедійними засобами навчання (інтерактивна дошка, мультимедійний проектор, під'єднаний до комп'ютера вчителя, учнівське комп'ютерне обладнання, програмне забезпечення, електронні підручники, комутаційне обладнання тощо);
- підключення загальноосвітніх навчальних закладів до Інтернету, насамперед у сільській місцевості;
- здійснення заходів у сфері енергоефективності та енергозбереження.

Динаміка поступлення освітньої субвенції у період 2015-2018 рр. демонструє зростання з 44,1 млрд. грн. до 60,4 млрд. грн. або на 16,3 млрд. грн. Питома вага освітньої субвенції у структурі усіх субвенцій місцевим бюджетам у 2018 р. становила 22,1 %, а у структурі міжбюджетних трансфертів – 20,2 %, тобто п'ята частина усіх міжбюджетних трансфертів припадає на освітню субвенцію.

Основне призначення освітньої субвенції полягає у забезпеченні в повному обсязі видатків на оплату праці педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів усіх ступенів, шкільних відділень навчально-виховних комплексів, спеціалізованих шкіл, ліцеїв, гімназій, колегіумів,

вечірніх шкіл, загальноосвітніх навчальних закладів для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, професійно-технічних навчальних закладів у частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти [3, с. 56].

Освітня субвенція є елементом нової моделі фінансування і міжбюджетних відносин та спрямовується до місцевих бюджетів. Завдяки новаціям навчальні заклади, споживачі послуг незалежно від регіону будуть у рівних умовах. Здавалося, що такий підхід є виправданий, хоча не дає змогу здійснити капітальні видатки навчальних закладів і оновити їх матеріально-технічну базу.

За період 2015-2018 рр. обсяг освітньої субвенції зріс на 16,3 млрд. грн. (з 44,1 млрд. грн. до 60,4 млрд. грн.). Окрім того, у 2017 -2018 рр. урядом передбачено додаткову дотацію у сумі майже 15 млрд. грн. на освіту, медицину і культуру для виконання повноважень місцевих органів влади у сфері освіти; збільшення інвестицій дало змогу підняти соціальний статус учителів, підтримати професійну освіту [2, с. 81]. Збільшення видатків значною мірою продиктовано потребами реформ, основою для яких є новий Закон «Про освіту» та старт «Нової української школи», що передбачає забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти (для таких цілей місцевим бюджетам виділяється субвенція з держбюджету в розмірі 1,37 млрд. грн.).

Обсяги освітньої субвенції для обласних і районних бюджетів, міських (м. Києва та міст обласного значення) бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад затверджуються щорічно в Законах про Державний бюджет України.

Деякі фахівці модель освітньої субвенції називали виправданою, адже вона «створює можливості для того, щоби районний чи міський бюджети отримали певну суму грошей і самі розподілили їх між школами» [4]. Доповнюючи це, висувається гіпотеза, що освітня субвенція не вигідна для фінансування малокомплектних шкіл через витрачання власних доходів місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 103-2 Бюджетного кодек-

ксу України, цей трансферт розподіляється між бюджетами на основі формули, яка враховує кількість учнів, наповнюваність класів та коригуючі коефіцієнти. Водночас у її складі передбачається резерв коштів, але не більш, ніж 1% від загального обсягу субвенцій. Розподіл резерву освітньої субвенції та визначення напрямів використання здійснює Кабінет Міністрів України за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Слід позитивно оцінити збереження залишків коштів за освітньою субвенцією на рахунках відповідних місцевих бюджетів на кінець бюджетного періоду та можливість використання в наступному році з урахуванням цільового призначення субвенції або на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів. Однак останнє положення не логічне хоча б через те, що за наявності коштів у вільному доступі їх розпорядники змушені чекати до закінчення бюджетного періоду, аби використати на здійснення капітальних видатків.

Разом зі зростанням доходів місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування отримують і нові повноваження. Зокрема, з 2016 р. фінансування професійно-технічної освіти здійснюється за рахунок власних доходів місцевих бюджетів, що є цілком виправдано з економічного погляду:

по-перше, на місцях більше можливостей привести у відповідність кількість підготовлених кадрів та перелік спеціальностей до потреб місцевих роботодавців;

по-друге, одним із напрямів оптимізації державних видатків може бути використання як бази навчання для ПТУ старших класів середньої школи. Щодо інших суб'єктів, то фрагментарна інформація про обсяги підготовки кадрів, підвищення кваліфікації персоналу та середній розмір витрат підприємств на одного працівника свідчить про те, що не всі керівники усвідомлюють доцільність та ефективність соціальних інвестицій.

Таким чином, з внесенням змін до Бюджетного кодексу України місцеві бюджети отримали освітню субвенцію, основне призначення якої полягало у забезпеченні видатків на оплату праці. Такий підхід не дає змоги

здійснити капітальні видатки закладів освіти, оновити їх матеріально-технічну базу. Зміна механізму фінансування видатків цієї галузі практично не враховує регіональних особливостей окремих територій. У зв'язку з впровадженням в Україні освітньої реформи потребує усунення практика кошторисного фінансування, що ґрунтується на бюджетному утриманні, а покриття витрат має здійснюватися відповідно до обсягів реально наданих освітніх послуг.

За словами глави групи радників з питань освіти ЮНЕСКО, голови Європейської асоціації освітнього права і політики професора Жана де Груфа (Бельгія): «Освіта – це не лише відповідальність держави, але й відповідальність громадянського суспільства, тому воно не є ексклюзивним правом держави, а, в першу чергу, правом і відповідальністю батьків за навчання та виховання своїх дітей» [8, с. 136].

Механізми реалізації принципу «кошти ходять за дитиною»:

- пряме фінансування на рахунок школи за формулою: норматив бюджетної забезпеченості 1 учня помножений на кількість учнів;
- за ваучером, що надається родині на кожного школяра з розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості, який вона повинна використати за власним вибором у будь-якому навчальному закладі, що має дозвіл на здійснення відповідної освітньої діяльності, або у формі сімейної освіти з подальшим незалежним оцінюванням освітніх результатів учнів на відповідність сформованим державним вимогам.

Наукові дослідження показують, що використання ваучерів призвело до покращення якості освіти (Нідерланди, Швеція, Данія, Італія).

У Грузії наслідком запровадження ваучерного принципу стали:

- мінімальний рівень корупції по всій системі (практична її відсутність);
- зрозумілість для всієї системи формування шкільного бюджету;
- підвищення якості освіти внаслідок посилення конкуренції шкіл.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний менеджмент: підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. Київ: КНЕУ, 2004. 864 с.
2. Глухова В.І., Кравченко Ю.М. Міжбюджетні трансфери як форма бюджетного регулювання. Економіка і регіон. 2014. № 4. С. 80-84.
3. Деркач М. І. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного й динамічного дисбалансів місцевих бюджетів. Фінанси України. 2011. № 4. С. 55-64.
4. Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам. Постанова Кабінету міністрів України від 16.09.15 р. № 727 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/6-2015-%D0%BF#n18> (дата звернення 13.01.2019)
5. Звіти про виконання місцевих бюджетів України у 2014-2018 рр. URL: <http://treasury.gov.ua/> (дата звернення: 16.04.2019)
6. Звіт Рахункової палати України про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2018 роках. Київ: 2019. URL: http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756589/Zvit_11-1_2019.pdf?subportal=main (дата звернення: 16.04.2019)
7. Порядок та умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Постанова Кабінету міністрів України від 14.01.2015 р. № 6. зі змінами і доповненнями. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/6-2015-> (дата звернення: 16.04.2019)
8. Федченко К.А. Механізми реформування міжбюджетних відносин в умовах економічної нестабільності. Вісник ЖДТУ. 2017. № 4 (82). С. 135-138.