

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



ЗІНУХОВА ВІКТОРІЯ МИХАЙЛІВНА

УДК 336.5

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИДАТКІВ
НА ПОВНУ ЗАГАЛЬНУ СЕРЕДНЮ 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,
в. о. ректора.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
СОЛДАТЕНКО Оксана Володимирівна,
ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»,
професор кафедри правознавства;

кандидат юридичних наук
БОЙКО Валентина В'ячеславівна,
Національний університет
«Полтавська політехніка ім. Юрія Кондратюка»,
старший викладач кафедри публічного управління,
адміністрування та права.

Захист відбудеться «12» травня 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 «10» квітня 2021 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



О. В. Гороховська

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Злиття економічних і соціальних функцій сучасної освіти, нові завдання, які постають перед нею в сучасному суспільстві, висувають особливі вимоги до якості останньої, що дає змогу відокремити її як одну з основних сфер публічних інтересів. Традиційно держава була основним замовником і споживачем послуг у сфері освіти, що надавалися населенню, і це зумовлювало пріоритет бюджетного фінансування, проте такий підхід не враховував усіх елементів права громадян на освіту, їх потреб щодо форм, якості тощо.

У ст. 53 Конституції України закріплено, що повна загальна середня освіта є обов'язковою, однак визначено як гарантії права на освіту те, що держава забезпечує доступність і безоплатність повної загальної середньої освіти (ПЗСО) у державних та комунальних навчальних закладах, розвиток повної загальної середньої освіти, надання державних стипендій та пільг учням. Дитиноцентризм, як орієнтація на потреби учня в освітньому процесі, спрямований на забезпечення реалізації права на повну загальну середню освіту та визначає її мету – різнобічний розвиток, виховання й соціалізація особистості, яка усвідомлює себе громадянином України, здатна до життя в суспільстві та цивілізованій взаємодії з природою, має прагнення до самовдосконалення й навчання впродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору та самореалізації, трудової діяльності й громадянської активності. Новий зміст повної загальної середньої освіти заснований на формуванні компетентностей, потрібних для успішної самореалізації в суспільстві, та мотивування учителів до професійного розвитку.

Децентралізація повноважень у сфері управління закладами ПЗСО супроводжується наданням школам реальної автономії, розширенням спектра приватних і корпоративних закладів ПЗСО. Нова структура повної загальної середньої освіти, створення сучасного освітнього середовища, яке забезпечить необхідні умови для навчання учнів, зокрема інформаційно-комунікаційні технології, потребує видатків з державного та місцевого бюджетів на ПЗСО на умовах справедливого розподілу публічних коштів, рівного доступу всіх дітей до якісної освіти. З прийняттям Законів України «Про освіту» та «Про повну загальну освіту» 2020 р. реформовано правові засади фінансування освіти, що зумовлює актуальність дослідження правового інституту видатків на повну загальну середню освіту.

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: Н. В. Астафуров, Л. Я. Бенюк, Л. К. Воронова, О. П. Гетманець, І. В. Гінсбург, О. О. Дмитрик, Є. С. Дмитренко, А. В. Ільїн, Ю. О. Крохіна, Н. А. Куфакова, І. Б. Лагутин, В. Г. Мельничук, А. О. Монаєнко, О. А. Музика-Стефанчук, А. А. Нечай, С. О. Ніщима, Є. С. Овсянніков, О. П. Орлюк, Х. В. Пешкова, М. М. Прошунін, Н. Ю. Пришва, І. В. Розпутенко, В. О. Рядінська, Л. А. Савченко, О. В. Солдатенко, Н. І. Хімичева, А. М. Черновірський, Н. Я. Якимчук та ін.

Водночас низка важливих питань правового регулювання саме видатків на повну загальну середню освіту не була досліджена в науковій літературі, не вивчено зарубіжний досвід, проблеми правового регулювання фінансування ПЗСО, спричинені реформами, що відбуваються у сферах загальної середньої освіти та місцевого самоврядування, децентралізацією фінансів, 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 науково-теоретичних основ правового регулювання видатків бюджетів на повну загальну середню освіту в Україні.

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

- з'ясувати правовий зміст бюджетних видатків, їх види та поняття «видатки на повну загальну середню освіту»;
- надати авторське бачення інституту видатків на повну загальну середню освіту в системі фінансового права;
- дослідити повну загальну середню освіту як об'єкт видатків бюджетів;
- з'ясувати стан правового регулювання видатків на повну загальну середню освіту та критерії їх розмежування за рівнями бюджетної системи;
- проаналізувати й з'ясувати види міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету до місцевих бюджетів на здійснення видатків, які визначені функціями держави у сфері загальної середньої освіти, виявити основні проблеми їх правового регулювання;
- дослідити засади правового регулювання планування та виконання бюджету за видатками на повну загальну середню освіту;
- систематизувати досвід США в правовому регулюванні видатків на загальну середню освіту та фінансового контролю в цій сфері;
- провести аналіз правових засад та системи фінансового контролю у сфері видатків на повну загальну середню освіту;
- запропонувати шляхи вдосконалення законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері видатків на повну загальну середню освіту.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері правового регулювання видатків бюджетів на повну загальну середню освіту в Україні та правореалізації.

Предмет дослідження – правове регулювання видатків на повну загальну середню освіту в Україні.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених у дисертації завдань застосовано загально- та спеціально-наукові методи дослідження, а саме: *методи аналізу й синтезу* – у ході всієї роботи над проблемою, починаючи з добору теоретичного матеріалу та аналізу нормативно-правової бази щодо правового регулювання видатків на повну загальну середню освіту в Україні й практики їх

здійснення, а також проблем правового забезпечення та правореалізації в цій сфері суспільних відносин; *історико-правовий метод* – для аналізу питань формування нормативно-правових засад видатків на повну загальну середню освіту, фінансового контролю в цій сфері (підрозділи 1.1, 1.2, 3.1); *метод конкретно-історичного аналізу* – для уточнення основних понять, що зазнали змін у результаті трансформації правового регулювання видатків на повну загальну середню освіту в Україні (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.3, 3.1); *формально-логічний і прогностичний методи* – для теоретичного узагальнення та розробки пропозицій щодо внесення змін до законів України з метою належного правового регулювання видатків на повну загальну середню освіту в Україні (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.2); *абстрактно-логічний метод* – для теоретичного узагальнення й формулювання науково-практичних висновків за дисертацією. 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 повну загальну середню освіту», підзаконні нормативно-правові акти; праці українських та іноземних науковців щодо правового регулювання видатків бюджетів на загальну середню освіту, практика здійснення видатків на ПЗСО в Україні, США й інших державах.

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

вперше:

– науково обґрунтовано необхідність трансформації формування та здійснення видатків на повну загальну середню освіту, в основу розрахунків яких закладатиметься не форма закладу ПЗСО (функціональна складова), а її змістовна складова – тип, рівень, форма повної загальної середньої освіти, обсяг освітніх послуг, які вони забезпечують, що має супроводжуватися внесенням відповідних змін до БК України, а також бути врахованим при розмежуванні видатків на ПЗСО між бюджетами та при справедливому розподілі міжбюджетних трансфертів за умов усунення дублювання цілей надання бюджетних асигнувань;

– аргументовано, що в основі розподілу видатків на ПЗСО за рівнями бюджетної системи мають бути такі критерії та принципи: субсидіарність, територіальна відповідність, рівень публічного інтересу, ефект територіальної диференціації, ефект масштабу;

– обґрунтовано необхідність упровадження правової категорії «бюджетне видаткове зобов'язання», запропоновано її визначення та встановлено необхідність визнання першою стадією виконання бюджетів за видатками й кредитуванням доведення обсягу бюджетних призначень, у результаті чого виникають бюджетні видаткові зобов'язання;

– сформульовано авторське визначення поняття «дотації» як міжбюджетного трансферту, що надається на безоплатній та безповоротній основі без встановлення напрямів його використання, який має компенсаторний характер або надається у формі фінансової допомоги, розмір і розподіл якого обраховується відповідно до

закріплених у законі, нормативно-правовому акті Кабінету Міністрів України чи в рішеннях місцевих рад, що діють у межах їх повноважень, критеріїв; запропоновано закріпити таке поняття в ст. 2 БК України;

– обґрунтовано, що встановлені в законодавстві напрями використання коштів додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я не формують нових видаткових бюджетних зобов'язань місцевого бюджету, до якого вона надходить. Мета зумовлює не витрачання коштів такого міжбюджетного трансферту, а формування його обсягу, оскільки доведені фінансові ресурси компенсують уже передбачені в місцевому бюджеті окремі види видатків на ПЗСО, на реалізацію переданих державою на відповідний рівень місцевого самоврядування повноважень у сфері управління ПЗСО;

– класифіковано види міжбюджетних трансфертів, що спрямовуються на здійснення видатків на потреби ПЗСО;

– встановлено належність правової категорії «бюджетне видаткове зобов'язання» до предмета правового регулювання бюджетного права, а поняття «видаткове зобов'язання» – до інституту видатків бюджетів;

удосконалено:

– понятійний апарат фінансово-правової науки шляхом уточнення понять: «формування видатків бюджетів на ПЗСО»; «видаткове зобов'язання»; «бюджетне видаткове зобов'язання»; «фінансовий контроль у сфері видатків на ПЗСО»;

– класифікацію видів податкових стимулів розвитку повної загальної середньої освіти (податкових пільг та податкових звільнень), що доповнюють їх бюджетне стимулювання, оскільки передусім формулюють додатковий обсяг фінансових ресурсів, які спрямовуються виключно на статутну діяльність закладів ПЗСО;

– обґрунтування пропозиції щодо доповнення ч. 2 ст. 108 БК України положеннями про порядок і регулярність доведення до місцевих бюджетів цільових субвенцій та дотацій, що перераховуються на потреби ПЗСО, за прикладом чинних правових положень щодо перерахування освітньої субвенції;

– наукове обґрунтування системи фінансового контролю у сфері видатків бюджетів на ПЗСО, зокрема запропоновано його поняття;

– підходи до характеристики повної загальної середньої освіти як системи, що об'єднує змістовну, функціональну та організаційно-управлінську підсистеми, кожна з яких зумовлює формування окремих видів видатків бюджетів на ПЗСО;

набуло подальшого розвитку:

– теоретичне обґрунтування юридичних ознак видатків бюджету;

– характеристика видатків на повну загальну середню освіту як виду публічних видатків за різними класифікаційними критеріями;

– критерії розмежування предмета правового регулювання таких інститутів фінансового права, як публічні видатки та виконання бюджетів за видатками й кредитуванням.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що застосування розроблених авторкою пропозицій щодо належного правового

регулювання видатків на повну загальну середню освіту сприятиме вдосконаленню законодавства. Наведені в дослідженні висновки та положення розширюють теоретичні знання про сучасний стан і шляхи вдосконалення правового регулювання видатків на повну загальну середню освіту, вони можуть бути використані:

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

– у *сфері правотворчості* – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в ході підготовки дисертаційної роботи, можуть бути використані для підготовки й уточнення низки положень чинних нормативно-правових актів з питань формування та здійснення видатків на ПЗСО;

– у *правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів дасть змогу вдосконалити адміністративну практику формуванні видатків на ПЗСО та виконанні бюджетів за видатками, доведенні міжбюджетних трансфертів для здійснення видатків на ПЗСО, у процесі управління у сфері освіти та здійснення фінансового контролю (довідка про практичне впровадження в діяльність Кабінету Міністрів України від 27.02.2020);

– у *навчальному процесі* – при викладанні курсів фінансового, бюджетного права в закладах вищої освіти, при підготовці підручників, посібників і методичних рекомендацій з дисциплін фінансового права (довідка про впровадження Класичного приватного університету від 14.11.2018 № 98).

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження доповідались та обговорювалися на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях та круглих столах: «Наука і вища освіта» (м. Запоріжжя, 2012 р.); «Актуальні питання публічного та приватного права» (м. Запоріжжя, 2012 р.); «Бюджетно-податкова реформа як каталізатор соціально-економічного розвитку в Україні» (м. Київ, 2012 р.); «Актуальні проблеми сучасного адміністративного права» (м. Запоріжжя, 2013 р.); «Актуальні проблеми публічного та приватного права» (м. Запоріжжя, 2013 р.).

Публікації. Результати дослідження викладено в 10 наукових працях, з яких: 5 – статті в наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз; 5 – матеріали конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації – 222 сторінки, з них основний текст – 199 сторінок, список використаних джерел (178 найменувань) – 19, додатки – 4 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 «Науково-теоретичні засади правового регулювання видатків на повну загальну середню освіту в Україні» містить три підрозділи.

У підрозділі 1.1 *«Правовий зміст бюджетних видатків, їх види та поняття “видатки на повну загальну середню освіту”»* досліджено сучасні підходи до характеристики таких понять, як: «публічні фінанси», «бюджет», «публічні видатки», «бюджетні видатки», «видатки бюджетів», «фінансування публічних видатків», «виконання бюджетів за видатками і кредитуванням», – і проаналізовано стан їх правового закріплення. Розглянуто юридичні ознаки та принципи бюджетних видатків, їх класифікацію, місце в системі витрат бюджету. Охарактеризовано видатки на загальну повну середню освіту за різними критеріями аналізу видатків бюджетів та визначено їх поняття.

У підрозділі 1.2 *«Інститут видатків на повну загальну середню освіту в системі фінансового права»* здійснено аналіз правового регулювання комплексу суспільних відносин, що виникають у сфері витрачання бюджетних коштів, що є предметом різних інститутів фінансового права. З’ясовано, що вихідним для відмежування бюджетного права від інституту видатків бюджетів є положення про те, що суб’єктивні права у сфері видатків бюджетів регулюються не лише актами бюджетного законодавства, а й іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, інститут видатків бюджету регулюють окремі закони, інші нормативно-правові акти, договори та угоди, які безпосередньо передбачають необхідність здійснення певних видатків. Розмежовано предмет регулювання бюджетного права та правового інституту видатків бюджетів у частині регулювання питань видатків на потреби ПЗСО. Проаналізовано правові засади та принципи здійснення видатків, зокрема на потреби ПЗСО, що закріплені в Україні й низці іноземних держав.

У підрозділі 1.3 *«Повна загальна середня освіта як об’єкт видатків бюджетів»* охарактеризовано повну загальну середня освіту як систему, що об’єднує змістовну (державні освітні стандарти та освітні програми), функціональну (заклади ПЗСО) й організаційно-управлінську підсистеми. Досліджено поняття управління системою освіти та його суб’єктів, а також їх роль у системі суб’єктів управління бюджетними коштами на здійснення видатків на ПЗСО. Розглянуто види, рівні та типи закладів повної загальної освіти, їх особливості як учасників бюджетного процесу. З’ясовано особливості фінансово-правового статусу закладів ПЗСО державної та комунальної власності як бюджетних установ. Висвітлено особливості фінансування закладів професійної (професійно-технічної) освіти як закладів ПЗСО. Фінансування закладів, установ і організацій системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством. Проаналізовано правові засади фінансування та стан закріплення за бюджетами видатків на функціонування закладів ПЗСО: закладів загальної середньої освіти (початкова школа, гімназія, ліцей, спеціальні заклади ЗСО), закладів професійної (професійно-технічної) освіти й закладів фахової передвищої чи вищої освіти, що провадять освітню діяльність на певному рівні (рівнях) повної загальної середньої освіти. Досліджено правові засади здійснення видатків бюджетів, якщо одержувачами

виступають приватні та корпоративні заклади ПЗСО, а також підстави одержання ним коштів освітньої субвенції.

Розділ 2 «Правове регулювання видатків на повну загальну середню освіту та їх закріплення за відповідними бюджетами» містить три підрозділи.

У підрозділі 2.1 *«Правове регулювання видатків на повну загальну середню освіту та їх розмежування за рівнями бюджетної системи»* досліджено стан правового закріплення правових засад фінансування ПЗСО, зокрема в галузевих актах законодавства, правового регулювання повноважень органів держави та органів місцевого самоврядування з формування видатків на загальну середню освіту, закріплення видатків на повну загальну середню освіту за державним бюджетом і відповідними місцевими бюджетами, правові підстави делегування повноважень зі здійснення видатків на ПЗСО у формі міжбюджетних трансфертів з державного бюджету України до місцевих бюджетів.

У підрозділі 2.2 *«Правове регулювання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів на здійснення видатків, які визначаються функціями держави у сфері загальної середньої освіти»* досліджено питання правових підстав та видів міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету України місцевим бюджетам на освітні потреби, з'ясовано їх залежність від характеру функцій та завдань держави й делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері ПЗСО, зумовленість строком їх виконання. З'ясовано, що з 2015 р., відповідно до змін до Бюджетного кодексу України, змін законодавства у сфері освіти та ПЗСО, інших актів бюджетного законодавства, запроваджено нові види субвенцій і дотацій на потреби повної загальної середньої освіти, лише три з яких закріплені в БК України (освітня субвенція; додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами), а тому можуть бути визначні як постійні, а інші, впроваджені актами Уряду, є тимчасовими, такими, видатки на які зумовлені відповідними державними програмами й проектами. Досліджено також правові підстави здійснення міжбюджетних трансфертів на видатки, що задовольняють потреби ПЗСО, що відбуваються між місцевими бюджетами.

У підрозділі 2.3 *«Правове регулювання планування та виконання бюджету за видатками на повну загальну середню освіту»* досліджено стан правового регулювання бюджетно-процесуальних відносин, що відбуваються на стадіях бюджетного прогнозування, планування бюджетів і виконання бюджетів. Охарактеризовано учасників цих правовідносин та їх повноваження. З'ясовано, що на стадіях бюджетного прогнозування й планування беруть за основу програмні документи, соціальні, економічні, фінансові нормативи, статистичні та інші показники (критерії, коефіцієнти тощо), які є основою формування обсягу видатків на ПЗСО, а також застосовують при використанні формул розподілу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих для здійснення видатків на ПЗСО відповідно до повноважень, переданих державою на відповідний рівень місцевого самоврядування. Досліджено правове регулювання виконання

бюджетів за видатками в частині видатків на ПЗСО, його стадії та з'ясовано необхідність виділити першою його стадією доведення обсягу бюджетних призначень, у результаті чого виникає бюджетне видаткове зобов'язання, визначено його поняття.

Розділ 3 «Зарубіжний досвід, правові засади фінансового контролю у сфері видатків бюджету на повну загальну середню освіту» містить два підрозділи.

У підрозділі 3.1 «Досвід США в правовому регулюванні видатків на загальну середню освіту та фінансового контролю в цій сфері» досліджено поєднання публічно-правового та приватно-правового регулювання фінансів загальної середньої освіти, систему управління освітою в США. Визначено три найбільші блоки федеральних програм фінансової допомоги системам загальної освіти, систему їх адміністрування. Розмежовано федеральні та регіональні програми, визначено співвідношення обсягів регіонального й місцевого фінансування ЗСО, висвітлено правові засади, пріоритети розвитку інституту видатків на ЗСО та основні його тенденції.

У підрозділі 3.2 «Фінансовий контроль у сфері видатків на повну загальну середню освіту» досліджено поняття «фінансовий контроль», його мету та правовий зміст, коло суб'єктів, що наділені повноваженнями загального характеру у сфері здійснення фінансового контролю за видатками на ПЗСО, спеціалізованого фінансового контролю за додержанням бюджетного законодавства, зокрема в частині здійснення видатків на ПЗСО. Встановлено, що в межах МОН попередній внутрішній фінансовий контроль за використанням освітньої субвенції здійснює спеціальна комісія МОН. З'ясовано, що система фінансового контролю у сфері здійснення видатків на ПЗСО трансформується з огляду на необхідність забезпечення ефективного витрачання бюджетних коштів на потреби ПЗСО в системному зв'язку з необхідністю забезпечення якості ПЗСО, забезпечення доступності й безоплатності повної загальної середньої освіти. З'ясовано роль податкового контролю, обґрунтовано застосування податкових пільг та податкових звільнень, пов'язаних з функціонуванням закладів ПЗСО.

ВИСНОВКИ

У ході дослідження виконано поставлені завдання й одержано вагомі результати, що дають змогу сформулювати такі висновки.

1. До юридичних ознак видатків бюджету належить таке: 1) як публічна категорія, видатки бюджету необхідні для всієї держави в цілому, оскільки забезпечують загальні потреби та спрямовані на покриття основних напрямів діяльності держави й місцевого самоврядування; 2) як фінансові витрати, видатки бюджету не підлягають поверненню, не погашають і не створюють фінансових вимог, здійснюються на безповоротній основі у формі фінансування відповідних бюджетних програм та міжбюджетних трансфертів; 3) як складна фінансово-правова категорія, видатки бюджету, з одного боку, є одним із напрямів фінансової діяльності держави (місцевого самоврядування), безпосередньо взаємопов'язаним з дохідною частиною бюджету, з іншого – видатки бюджету як владно-майнові

відносини здійснюються безперервно й регулярно у формі поточного фінансування, що відбувається за результатами виконання бюджетних зобов'язань; 4) як бюджетно-правова категорія, видатки бюджету виражають врегульовані правовими нормами економічні відносини з приводу розподілу й використання коштів бюджетів, що належать до бюджетної системи України; 5) як правова конструкція, видатки бюджету є сукупністю публічних повноважень (прав у грошовому вираженні на використання бюджетних коштів), реалізація яких спрямована на забезпечення безперебійного фінансування функцій і завдань держави (місцевого самоврядування), з метою досягнення публічного інтересу.

Видатки на повну загальну середню освіту за критерієм їх необхідності є необхідними (оскільки здійснюються на підставі конституційного обов'язку, що покладений на державу), звичайними (здійснюються в мирний час у повному обсязі), постійними (зумовлені функцією держави, що має постійний характер), централізованими (виключно за рахунок коштів бюджетів), непродуктивними (спрямовані на формування благ соціального характеру – людського потенціалу, сталого розвитку суспільства й держави), видатками бюджету, які включають у себе як поточні, так і капітальні видатки, що здійснюються за рахунок коштів загального та спеціального (що включає власні надходження закладів ПЗСО) фондів бюджетів усіх рівнів бюджетної системи, в обсязі, затвердженому в законі про державний бюджет і рішеннях про місцеві бюджети, який зумовлений встановленими в законодавстві соціальними нормами й нормативами у сфері ПЗСО.

2. Вихідним для відмежування бюджетного права від інституту видатків бюджетів є положення про те, що суб'єктивні права у сфері видатків бюджетів регулюються не лише актами бюджетного законодавства, а й іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, інститут видатків бюджету регулюють окремі закони, інші нормативно-правові акти, договори та угоди, які безпосередньо передбачають необхідність здійснення певних видатків. Виділення коштів на здійснення видатків бюджетів у відповідному році забезпечується нормами бюджетного права тимчасового характеру, що формуються за допомогою затвердження в акті про бюджет положень щодо обсягу бюджетних призначень. Предмет інституту видатків на ПЗСО – обов'язки, норми та нормативи формування й розмежування бюджетних видатків на потреби ПЗСО за відповідними рівнями бюджетної системи, а предмет бюджетного права – врегулювання правового статусу учасників відносин у сфері прогнозування, планування бюджетів, розгляду та затвердження в актах про бюджет бюджетних призначень, виконання бюджетів за видатками на ПЗСО, за доходами (щодо мобілізації закладами ПЗСО власних надходжень), бюджетного контролю в цій сфері та звітування про їх виконання.

3. Гарантією виконання конституційного обов'язку держави щодо забезпечення доступності й безоплатності повної загальної середньої освіти є її фінансування шляхом здійснення видатків бюджетів. Освіта як система взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, функція держави, умова підвищення зростання благополуччя та основа формування людського капіталу реалізується за допомогою формування й здійснення відповідних публічних видатків.

Повна загальна середня освіта є системою, що об'єднує такі підсистеми: 1) змістовну, що включає державні освітні стандарти та освітні програми; види, типи, рівні ПЗСО – безпосередньо відбивається на встановленні меж формування видатків на освіту в межах розділів і підрозділів функціональної класифікації; 2) функціональну (заклади ПЗСО) – зумовлює розподіл видатків між бюджетами та бюджетними програмами; 3) організаційно-управлінську (у межах якої виділяють підсистему управління освітою й підсистему управління закладом ПЗСО). Суб'єкти управління освітою відповідальні за планування видатків на потреби ПЗСО та виконання бюджетів у частині видатків на ПЗСО. Управління системою освіти – комплексне поняття, що відображає діяльність у сфері організації освітнього процесу на двох рівнях публічної влади:

– загальнодержавному: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки (Міністерство освіти і науки України); центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; центральні органи виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають заклади освіти (Державна служба якості освіти України);

– місцевому: республіканському (Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, інші виконавчі органи АРК); регіональному (обласні та районні ради, місцеві державні адміністрації);

– на рівні місцевого самоврядування: місцеві ради міст, сіл, селищ та об'єднаних територіальних громад, а також виконкоми відповідних місцевих рад.

До суб'єктів, які здійснюють управління бюджетними коштами на ПЗСО, належить також Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи, що діють у межах їх повноважень.

Заклади загальної середньої освіти в бюджетних правовідносинах виступають у статусі: 1) розпорядників бюджетних коштів (державні та комунальні заклади ПЗСО); 2) одержувачів (приватні та корпоративні) бюджетних коштів, які розподіляють отримані ними публічні кошти в порядку, визначеному законодавством для державних і комунальних закладів освіти. На приватні та корпоративні заклади ПЗСО як одержувачів коштів освітньої субвенції повинні поширюватися всі вимоги, встановлені в законі до одержувачів бюджетних коштів.

При цьому державні та комунальні заклади загальної середньої освіти визнаються бюджетними установами, до основних характерних рис яких належить таке: 1) вони мають статус юридичної особи; 2) основним видом їх діяльності є освітня, що здійснюється на одному чи декількох рівнях повної загальної середньої освіти; 3) наявність відповідної ліцензії; 4) наявність самостійного балансу; 5) право провадити інноваційну діяльність; 6) право виступати учасником бюджетного процесу в статусі розпорядника бюджетних коштів. Розмежування видатків бюджетів на ПЗСО за рівнями бюджетної системи, бюджетними програмами та міжбюджетними трансфертами залежить від типу закладів ПЗСО, до яких належать: заклади загальної середньої освіти (початкова школа, гімназія, ліцей, спеціальні заклади ЗСО), заклади професійної (професійно-технічної) освіти та заклади фахової передвищої чи вищої освіти, що провадять освітню діяльність на певному рівні (рівнях) повної загальної середньої освіти. Засади фінансування

всіх закладів ПЗСО встановлені в Законі України «Про освіту», однак, закладів ЗСО – у Законі України «Про повну загальну середню освіту», а засади фінансування закладів ПЗСО, які не належать до закладів загальної середньої освіти, врегульовано спеціальними актами законодавства – передусім ст. 50 Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» від 10.02.1998 № 103/98-ВР, а в БК України видатки на професійну (професійно-технічну) освіту та фахову передвищу чи вищої освіти, що здійснюється закладами, які провадять освітню діяльність на певному рівні (рівнях) повної загальної середньої освіти, відмежовані від видатків на загальну середню освіту.

Конституційна гарантія права громадян на доступність та безоплатність повної загальної середньої освіти в системному зв'язку з правом рівності громадян у своїй гідності та правах зумовлює фінансування ПЗСО шляхом здійснення видатків бюджетів, а також запровадження принципу «гроші ходять за дитиною», відповідно до якого держава доводить з бюджету приватним і корпоративним закладам ЗСО обсяг коштів, що відповідає вартості навчання учня, у фіксованому обсязі з розрахунку на одного учня, що частково компенсує (зменшує) вартість навчання в такому закладі.

4. У процесі реформ місцевого самоврядування, фінансової децентралізації та повної загальної освіти відбувся перехід питомої ваги закладів ЗСО у власність об'єднаних територіальних громад, що зумовило перегляд розподілу видатків на ПЗСО між рівнями бюджетної системи, у результаті чого капітальні видатки забезпечуються власниками закладів ЗСО за рахунок відповідно коштів державного бюджету та місцевого бюджетів, а поточні видатки на забезпечення гідного рівня ПЗСО (змістовну складову ПЗСО) здійснюються за рахунок коштів державного бюджету України.

Видатки державного бюджету України на ПЗСО, відповідно до ст. 82 БК України, належать до тих, що визначаються функціями держави, які можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності. Таким чином, рівень публічного інтересу, який відтворюють ті чи інші видатки на ПЗСО, зумовлює розмежування видатків на ПЗСО між рівнями бюджетної системи, а також те, до якого саме місцевого бюджету доводяться з державного бюджету видатки на загальну середню освіту у формі міжбюджетних трансфертів, що зумовлені відповідною функцією держави та затвердженими державними програмами.

За основу розподілу видатків на ПЗСО за рівнями бюджетної системи потрібно брати такі критерії та принципи: субсидіарність, територіальна відповідність, рівень публічного інтересу, ефект територіальної диференціації, ефект масштабу.

Видатки відповідних бюджетів на загальну середню освіту здійснюються як за рахунок коштів загального фонду державного та місцевих бюджетів на підставі встановлених бюджетних призначень на виконання відповідних бюджетних програм та доведення міжбюджетних трансфертів, так і за рахунок спеціального фонду, значна частина яких – власні надходження закладів ПЗСО державної та

комунальної форм власності, кошти яких спрямовуються виключно на статутні цілі таких закладів за напрямками, що визначені в ч. 4 ст. 13 БК України. Заклади загальної середньої освіти не можуть розміщувати власні надходження на депозитах, таке право мають заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти. Але при розширенні фінансової автономії перших таке право доцільно надати і їм.

5. Протягом останніх трьох років відбувається впровадження низки освітніх реформ, що супроводжується передачею видаткових повноважень у сфері ПЗСО на місцевий рівень та розширенням переліку міжбюджетних трансфертів, що доводяться передусім у формі цільових субвенцій до місцевих бюджетів і додаткової дотації, а також стимулюванням залучення коштів з інших, у тому числі приватних, джерел. Види міжбюджетних трансфертів залежать від характеру функцій і завдань держави та делегованих і переданих повноважень органам місцевого самоврядування у сфері ПЗСО та зумовлені строком їх виконання.

Постійні види міжбюджетних трансфертів на потреби ПЗСО встановлені в БК України: освітня субвенція; субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами; додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Інші види субвенцій встановлюються законом про Державний бюджет України відповідно до чинних державних програм та проєктів, мають тимчасовий характер, їх перелік щороку змінюється, порядок та умови їх надання встановлюються Урядом, вони передбачають переважно співфінансування за рахунок місцевих бюджетів. До додаткових субвенцій на потреби ПЗСО, що надаються в 2020 р., належать: субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» (2211230); субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів» (2211260); субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення навчально-практичних центрів сучасної професійної (професійно-технічної) освіти (2211210); субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на покращення соціального захисту окремих категорій педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти (2211270). Про тимчасовий характер таких міжбюджетних трансфертів говорить те, що субвенції за кодами 2211240 (на створення та ремонт існуючих спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів) та 2211250 (на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти) були актуальними в 2019 р. і не набули продовження в наступному бюджетному періоді, проте в 2020 р. закріплено нові субвенції за кодами 2211260 та 2211270.

Недоліком правового регулювання таких субвенції є те, що в бюджетному законодавстві не визначено поняття та конкретні джерела такого співфінансування (власні чи закріплені доходи місцевих бюджетів); не врегульовано механізм спрямування субвенції в разі недотримання місцевими органами виконавчої влади/органами місцевого самоврядування умов співфінансування, не врегульовано можливість одержання коштів таких субвенцій приватними та корпоративними закладами ПЗСО.

Крім того, ч. 2 ст. 108 БК України встановлено, що перерахування освітньої субвенції відбувається двічі на місяць, проте відсутні вимоги щодо регулярності здійснення перерахування коштів інших субвенцій та дотацій, навіть тих, що закріплені в БК України, що може привести до певних порушень щодо черговості, повноти, регулярності, невивірковості тощо стосовно доведення до відповідних місцевих бюджетів коштів державного бюджету України на здійснення відповідних видатків на потреби загальної середньої освіти. Тому ч. 2 ст. 108 БК України доцільно доповнити положенням про регулярність перерахування додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я та субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами. Додаткова дотація направляється на ті видатки середньої освіти й охорони здоров'я, які не фінансуються за рахунок освітньої та медичної субвенцій, а саме: поточні видатки середньої освіти, включаючи заробітну плату непедагогічного персоналу, та оплата енергоносіїв в охороні здоров'я. Вказані цілі зумовлюють не витрачання коштів такого міжбюджетного трансферту, а формування його обсягу.

Проблемою є також те, що обсяги субвенцій не задовольняють потреб виконання відповідних програм, потребують залучення на умовах співфінансування видатків місцевих бюджетів на освіту в значних обсягах, а розрахунок субвенцій є складним і таким, що не враховує всіх нюансів, що мають місце в тих чи інших регіонах

З огляду на принцип справедливості й неупередженості бюджетної системи України, що закріплений у ст. 7 БК України, та необхідність реалізувати делеговані видаткові повноваження, зокрема у сфері загальної середньої освіти, усі обласні, районні бюджети, бюджети міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад повинні мати закріплене в ст. 103-6 право на отримання частини додаткової дотації, а саме варто закріпити, що на рівні області формується резерв коштів цієї дотації в розмірі 15% загального її обсягу, що передбачений для області, а 85% відсотків коштів розподіляються між усіма відповідними бюджетами за чіткою формулою, що має відповідати тій, якою керується Уряд.

Також обов'язок здійснення співфінансування в певному пропорційному розмірі за обов'язкового погодження такого рішення відповідною місцевою радою на етапі планування видатків державного бюджету України та місцевих бюджетів має отримати своє закріплення в БК України.

Якщо міжбюджетний трансферт на потреби ПЗСО, що здійснюється між місцевими бюджетами з метою виконання відповідних місцевих програм (проектів), не пов'язаний із залученням коштів з державного бюджету України, то умови надання субвенцій визначаються відповідним договором сторін (місцевих рад). Однак, зважаючи на відсутність у БК України положень про процедуру укладання договору між місцевими радами, доцільно внести зміни до ст. 101 і викласти ч. 4 в такій редакції: «Умови надання субвенцій, зазначених у цій частині статті, визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено цим Кодексом, що укладається в порядку, передбаченому Законом України “Про співробітництво територіальних громад”».

6. Формування видатків на ПЗСО відбувається на стадіях бюджетного прогнозування та планування бюджетів. МОН виступає одночасно головним розпорядником коштів державного бюджету України щодо видатків на ПЗСО, що здійснюються безпосередньо з державного бюджету відповідно до встановлених бюджетних призначень на освіту, та головним розпорядником коштів державного бюджету України, які спрямовуються як субвенції та дотації (міжбюджетні трансферти) до відповідних місцевих бюджетів. Відповідно на нього покладаються обов'язки з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації, бюджетних запитів, їх обґрунтування, а також з виконання державного бюджету України в частині видатків на ПЗСО відповідно до доведених до нього обсягів бюджетних призначень, здійснення фінансового контролю за використанням таких коштів.

Розпорядники коштів субвенцій за місцевими бюджетами, що спрямовуються на видатки ПЗСО, визначаються рішеннями про такі бюджети відповідно до законодавства. У такому статусі виступають підрозділи місцевих державних адміністрацій та виконкомів місцевих рад, які наділені повноваженнями з управління у сфері освіти, які одночасно є головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів, що спрямовуються на ПЗСО. МОН та інші головні розпорядники бюджетних коштів на стадіях бюджетного прогнозування та планування бюджетів забезпечують належне обґрунтування обсягу видатків на потреби повної загальної середньої освіти, базуючись на програмних документах, соціальних, економічних, фінансових нормативах, статистичних та інших показниках (критеріях, коефіцієнтах тощо), які є основою формування обсягу видатків на ПЗСО, а також застосовуються при використанні формул розподілу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих для здійснення видатків на ПЗСО відповідно до повноважень, переданих державою на відповідний рівень місцевого самоврядування.

Діяльність, пов'язана з прогнозуванням, плануванням і складанням обґрунтування бюджетних призначень, закріпленням результатів цієї діяльності в нормативно-правовому акті про бюджет (законі про Державний бюджет України чи рішенні про місцевий бюджет), дістала назву «формування видатків бюджету».

Видаткове зобов'язання характеризує обов'язок публічного утворення закріпити в акті про бюджет відповідний обсяг видатків, у тому числі щодо перерахування міжбюджетного трансферту, що прямо впливає з положень законів, підзаконних нормативно-правових та індивідуально-правових актів, рішень щодо збільшення статутного капіталу, угод (наприклад, Бюджетна декларація, прогноз місцевого бюджету, угода про спільне фінансування (утримання), розпорядження місцевої державної адміністрації щодо розподілу коштів відповідної субвенції тощо).

З'ясовано, що в процесі виконання бюджету за видатками та кредитуванням, стадії якого визначено в ст. 46 БК України, відбувається доведення обсягів бюджетних призначень, у тому числі обсягів міжбюджетних трансфертів, розмір яких прямо затверджений в акті про бюджет. З моменту доведення до головних розпорядників бюджетних коштів обсягів бюджетних призначень у публічних утворень (держави, територіальних громад тощо, які діють в особі відповідних

органів держави та місцевого самоврядування) виникають бюджетні видаткові зобов'язання.

Під бюджетними видатковими зобов'язаннями розуміються умовні зобов'язання, які прийняті уповноваженим суб'єктом у визначеному законом порядку й відповідно до чітко встановленої процедури, щодо доведення до учасників бюджетного процесу обсягів бюджетних призначень (бюджетних асигнувань) та формують права очікування на зарахування на їх рахунки відповідного обсягу цільових бюджетних коштів, що мають публічний характер, і повноваження щодо використання яких обмежені в часі. Відповідно виконання бюджету за видатками, у тому числі на потреби ПЗСО, включає в себе доведення обсягу бюджетних призначень (взяття бюджетних видаткових зобов'язань), встановлення бюджетних асигнувань (ст. 47 БК України), взяття бюджетних зобов'язань та їх реєстрацію (ст. 48 БК України), підтвердження виконання бюджетних зобов'язань, реєстрацію бюджетних фінансових зобов'язань та санкціонування оплати бюджетних фінансових зобов'язань (ст. 49 БК України). У процесі виконання бюджетів за видатками на ПЗСО учасники бюджетного процесу повинні дотримуватися цілей та встановлених у законодавстві обмежень щодо витрачання бюджетних коштів, досягати визначених у бюджетних програмах результативних показників.

7. Систематизовано досвід США в правовому регулюванні видатків на загальну середню освіту та фінансового контролю в цій сфері. Фінансово-правові норми, що зачіпають сферу загальної середньої освіти, містяться як у федеральному законодавстві, так і в законодавстві штатів, але в останньому випадку фінансово-правові норми відіграють не настільки значну роль. Базові гарантії фінансування освітніх установ містяться в конституціях штатів. Основний обсяг федеральних коштів, що спрямовуються на потреби регіональних систем загальної середньої освіти, надходить через Міністерство освіти, причому як за законодавчо закріпленими формулами, так і на конкурсній основі.

Усі федеральні програми фінансової допомоги системам загальної освіти умовно поділено на три великі блоки: 1) програми, введені або змінені Законом про шкільну реформу 2001 р., що передбачає як пряме, так і непряме фінансування місцевих навчальних закладів середньої освіти; 2) програми корективного навчання, за якими одержувачами коштів є як штати, так і коригувальні установи, і сім'ї цих учнів; 3) програми професійного навчання дорослих. Федеральна допомога виділяється в основному на ті цілі й завдання, які мають не лише загальнодержавний характер, а й відрізняються соціальною значущістю. На регіональному рівні також існують галузеві органи управління адміністрації штату, які переважно відповідають за підтримку й фінансування регіональної системи загальної освіти, встановлюють нормативи у сфері ЗСО, здійснюють контроль якості.

Обсяг місцевих і регіональних видатків на загальну освіту приблизно однаковий, однак, якщо в структурі регіональних видатків загальна освіта переважно становить майже четверту частину, то в структурі місцевих видатків вона завжди стоїть на першому місці й у середньому по країні сягає близько

половини місцевих видатків. Основна стаття видатків шкільного округу – заробітна плата шкільним працівникам – часто перевищує половину всіх видатків округу. До інших статей видатків належать капітальні вкладення, які лягають виключно на плечі місцевих органів, видатки на комунальні послуги та транспортні видатки.

Пріоритетами розвитку інституту видатків на загальну середню освіту в США є: фінансова відповідальність органів управління у сфері освіти за академічні результати, посилення фінансової звітності на всіх рівнях, покращення моніторингу якості викладання в масштабі школи, округу, штату, чіткий розподіл відповідальності за стан місцевих систем середньої освіти між федеральними, регіональними та місцевими органами влади. Спостерігається також тенденція до адресності фінансування, що виявляється не лише у формі грантів та позик учням і студентам, а й у формі грантів викладачам.

8. Заходи з контролю за економічною обґрунтованістю використання бюджетних коштів набувають особливої актуальності на етапі розробки й прийняття цільових програм у сфері освіти, розподілу коштів субвенцій та дотацій, що спрямовуються на потреби ПЗСО. Дотримання фінансової дисципліни, яке безпосередньо впливає з принципу законності та являє собою дотримання встановлених чинним законодавством норм щодо порядку утворення, розподілу й використання бюджетних коштів учасниками бюджетного процесу, особливо важливо у сфері загальної середньої освіти у зв'язку із системністю порушень, які мають місце при нецільовому та неефективному використанні бюджетних коштів. До суб'єктів, що наділені повноваженнями загального характеру у сфері здійснення фінансового контролю щодо видатків на ПЗСО, належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада АРК та місцеві ради, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконкоми місцевих рад, головні розпорядники бюджетних коштів.

На сьогодні спеціалізований фінансовий контроль за додержанням бюджетного законодавства, зокрема в частині здійснення видатків на ПЗСО, розмежований на: 1) зовнішній державний контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата; 2) внутрішній урядовий фінансовий контроль, що включає державний фінансовий аудит, який здійснюється Державною аудиторською службою України; 3) відомчий фінансовий контроль, що здійснюється Міністерством фінансів України; 4) поточний контроль за додержанням бюджетного законодавства, який покладений на Державну казначейську службу України; 5) місцевий фінансовий контроль, який реалізується місцевими фінансовими органами; 6) внутрішній фінансовий контроль та внутрішній фінансовий аудит, який здійснюють спеціально утворені головними розпорядниками бюджетних коштів, зокрема МОН, підрозділи. Такі підрозділи є суб'єктами спеціалізованого фінансового контролю – внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю. Однак, поряд з ними, у межах МОН попередній внутрішній фінансовий контроль здійснює спеціальна комісія МОН, зміст якої виявляється у формі погодження МОН пропозицій обласних, Київської міської державних адміністрацій щодо використання освітньої субвенції. Окремим напрямом фінансового контролю є податковий контроль, основною метою якого в

частині, що стосується сфери здійснення видатків на ПЗСО, є обґрунтованість застосування податкових пільг і податкових звільнень, пов'язаних з функціонуванням закладів ПЗСО та наданням ними освітніх послуг, що відіграють роль фінансового стимулу розвитку закладів ПЗСО незалежно від форми власності.

Під фінансовим контролем у сфері повної загальної середньої освіти запропоновано розуміти діяльність уповноважених чинним законодавством України органів державної влади та місцевого самоврядування щодо проведення бюджетного контролю за дотриманням суб'єктами управління у сфері освіти та закладами повної загальної середньої освіти бюджетного законодавства України у сфері прогнозування, планування видатків на ПЗСО та на предмет цільового, результативного й ефективного використання виділених на їх реалізацію з відповідних бюджетів фінансових ресурсів, а також податкового контролю щодо обґрунтованості застосування податкових пільг і податкових звільнень, пов'язаних з функціонуванням закладів ПЗСО та наданням ними освітніх послуг, що відіграють роль фінансового стимулу розвитку закладів ПЗСО незалежно від форми власності.

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. Зінухова В. М. Правові проблеми фінансування загальної середньої освіти за рахунок коштів місцевих бюджетів. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. / за ред. А. О. Монаєнка. Запоріжжя : КПУ, 2012. № 4 (9). С. 103–108.
2. Зінухова В. М. Особливості кошторисного планування у середніх загальноосвітніх школах. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. / за ред. А. О. Монаєнка. Запоріжжя : КПУ, 2013. № 2 (11). С. 30–36.
3. Зінухова В. М. Створення фінансово-правових основ стимулювання розвитку загальної середньої освіти в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. Т. 4. С. 23–31.
4. Зінухова В. М. Публічний фінансовий контроль за використанням бюджетних коштів в сфері загальної середньої освіти. *Правові новели*. 2019. № 7. Т. 2. С. 52–60.
5. Зінухова В. М. Видатки на повну загальну середню освіту в системі публічних видатків. *Правові новели*. 2020. № 10. Т. 2. С. 32–43.

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

Матеріали конференцій

6. Зінухова В. М. Актуальні проблеми правового регулювання фінансування освіти в Україні. *Наука і вища освіта* : тези доповідей учасників XX Міжнар. наук. конф. студентів і молодих учених. Запоріжжя : КПУ, 2012. Т. 2. С. 39–40.

7. Зінухова В. М. Роль головних розпорядників бюджетних коштів у фінансуванні загальної середньої освіти. *Актуальні питання публічного та приватного права*: тези доповідей учасників III Міжнар. наук.-практ. конф. Запоріжжя: КПУ, 2012. С. 192–193.

8. Зінухова В. М. Деякі аспекти фінансування видатків на загальну середню освіту. *Бюджетно-податкова реформа як каталізатор соціально-економічного розвитку в Україні*: зб. наук. пр. за матеріалами круглого столу та наук.-практ. інтернет-конф. Київ: Алерта, 2012. С. 111–113.

9. Зінухова В. М. Аналіз позабюджетної діяльності загальноосвітніх навчальних закладів. *Актуальні проблеми сучасного адміністративного права*: матеріали круглого столу / за ред. В. М. Огаренка. Запоріжжя: КПУ, 2013. С. 87–89.

10. Зінухова В. М. Бюджетний контроль за діяльністю закладів загальної середньої освіти. *Актуальні проблеми публічного та приватного права*: тези доповідей учасників IV Міжнар. наук.-практ. конф. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. Запоріжжя: КПУ, 2013. С. 128–130.

АНОТАЦІЯ

Зінухова В. М. Правове регулювання видатків на повну загальну середню 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 першим комплексним дослідженням, присвяченим фінансово-правовому регулюванню видатків бюджетів на повну загальну середню освіту в Україні. У роботі системно вивчено правовий зміст бюджетних видатків, їх види та поняття «видатки на повну загальну середню освіту». З'ясовано місце інституту видатків на повну загальну середню освіту в системі фінансового права. Досліджено повну загальну середню освіту як об'єкт видатків бюджетів. Проведено аналіз стану правового регулювання видатків на повну загальну середню освіту та критеріїв їх розмежування за рівнями бюджетної системи, а також з'ясовано основні види міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету до місцевих бюджетів на здійснення видатків, які визначаються функціями держави у сфері загальної середньої освіти, проблеми їх правового регулювання. Досліджено засади правового регулювання планування та виконання бюджету за видатками на повну загальну середню освіту. Систематизовано досвід США в правовому регулюванні видатків на загальну середню освіту та фінансового контролю в цій сфері, а також проведено аналіз правових засад і системи фінансового контролю у сфері видатків на повну загальну середню освіту. За результатами дослідження запропоновано шляхи вдосконалення законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері видатків на повну загальну середню освіту.

Ключові слова: видатки бюджетів, фінансування повної загальної середньої освіти, міжбюджетні трансферти, фінансовий контроль.

АННОТАЦИЯ

Зинухова В. М. Правовое регулирование расходов на полное среднее образование в Украине. – Квалификационный научный труд 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 бюджетов на полное общее среднее образование в Украине.

В работе системно изучены правовое содержание бюджетных расходов, их виды и понятие «расходы на полное общее среднее образование». Выяснено место института расходов на полное общее среднее образование в системе финансового права. Установлено, что институт расходов бюджета регулируется отдельными законами, иными нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, которые непосредственно предусматривают необходимость осуществления определенных расходов. Разграничены предмет регулирования бюджетного права и правового института расходов бюджетов в части регулирования расходов на нужды ПОСО. Проанализированы правовые основы и принципы осуществления расходов, в том числе на нужды ПОСО, которые закреплены в Украине и в праве ряде иностранных государств.

Проведено исследование полного общего среднего образования как объекта расходов бюджетов, правовых основ финансирования и закрепления за бюджетами расходов на функционирование учреждений ПОСО: заведений общего среднего образования (начальная школа, гимназия, лицей, специальные заведения ОСО), учреждений профессионального (профессионально-технического) образования и учреждений профессионального предвысшего или высшего образования, осуществляющих образовательную деятельность на определенном уровне (уровнях) полного общего среднего образования. Исследованы правовые основы осуществления расходов бюджетов, если получателями выступают частные и корпоративные учреждения ПОСО, а также основания получения им средств образовательной субвенции.

Проведен анализ состояния правового регулирования расходов на полное среднее образование и критериев их разграничения по уровням бюджетной системы, а также выяснены основные виды межбюджетных трансфертов, предоставляемых из государственного бюджета в местные бюджеты на осуществление расходов, которые определяются функциями государства в сфере общего среднего образования, проблемы правового регулирования указанных межбюджетных отношений. Установлено, что с 2015 г. в соответствии с изменениями в Бюджетный кодекс Украины и законодательными реформами в сфере образования были введены новые виды субвенций и дотаций на нужды полного общего среднего образования, только три из которых закреплены в Бюджетном кодексе Украина (образовательная субвенция; дополнительная дотация на осуществление переданных из государственного бюджета расходов по содержанию учреждений образования и здравоохранения; субвенция на

предоставление государственной поддержки лицам с особыми образовательными потребностями), выделены постоянные и временные субвенции на потребности ПОСО, расходы на которые обусловлены соответствующими государственными программами и проектами.

Исследованы основы правового регулирования планирования и исполнения бюджета по расходам на полное общее среднее образование. Систематизирован опыт США в правовом регулировании расходов на общее среднее образование и финансового контроля в этой сфере, а также проведен анализ правовых основ и системы финансового контроля в сфере расходов на полное среднее образование. Предложены пути совершенствования законодательства в сфере расходов на полное среднее образование.

Ключевые слова: расходы бюджетов, финансирование полного общего среднего образования, межбюджетные трансферты, финансовый контроль.

SUMMARY

Zinuhova V. M. Legal regulation of expenditures for full general secondary 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 financial and legal regulation of budget expenditures for full general secondary education in Ukraine. The work is systematically studied the legal content of budget expenditures, their types and the notion of «expenditures for full general secondary education.» The place of the Institute of Expenditures for full general secondary education in the financial law system is determined. A complete general secondary education as an object of budget expenditures is investigated. An analysis of the state of legal regulation of expenditures for full general secondary education and criteria for separating them under the levels of the budget system, as well as the main types of intergovernmental transfers provided from the state budget to local budgets for expenditures that are determined by the functions of the state in the general average education, problems of their legal regulation. Principles of legal regulation of planning and execution of budget for expenditures for full general secondary education are investigated. The US experience systematized in the legal regulation of expenditures for general secondary education and financial control in this area, as well as an analysis of legal principles and financial control systems in the spending of expenditures for full general secondary education. According to the results of the study, ways to improve the legislation regulating public relations in the sphere of expenditures for full general secondary education are proposed.

Key words: budget expenditures; financing of full general secondary education, interbudgetary transfers, financial control.

ЗІНУХОВА ВІКТОРІЯ МИХАЙЛІВНА

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИДАТКІВ
НА ПОВНУ ЗАГАЛЬНУ СЕРЕДНЮ 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 07.04.2021.

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк цифровий. Гарнітура Times.
Умовн.-друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 100 пр. Зам. № 33-2021АБ.

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

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