



рахунків в Україні. А це, як наслідок, приведе до зменшення кількості рахунків для зарахування сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) у системі Державної казначейської служби України у розрізі адміністративно-територіальних одиниць (районів) та документообігу між платниками податків, органами Державної казначейської служби України та Міністерства доходів і зборів України. При цьому платник податків отримав би можливість оперативного доступу (через електронний ключ) до інформації інтегрованої картки платника податків щодо сплати платежів за допомогою сучасних інформаційних технологій та телекомунікаційних засобів зв'язку (Інтернет, мобільний зв'язок та інше).

Список використаної літератури

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : [підручник] / Воронова Л. К. – К. : Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України : від 08.04.2011 р. № 446/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
3. Про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України : від 18.03.2013 р. № 141/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua
4. Про Положення про Державну казначейську службу України : Указ Президента України : від 13.04.2011 р. № 460/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

5. Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України : наказ Міністерства фінансів України : від 22.06.2012 р. № 758 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

6. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету : наказ Міністерства фінансів України : від 29.01.2013 р. № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

7. Інструкція про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій по виконанню бюджетів в системі Державного казначейства : від 28.11.2000 р. № 119 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ligasoft.com.ua/index.

8. Науково-аналітична доповідь «Теоретико-методологічні засади реформування системи сплати податків і зборів в інформаційній системі Міністерства доходів і зборів України». – Ірпінь : НДІ фінансового права, 2013. – 48 с.

9. Taxes in Sweden-2011. An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.skatteverket.se/download/18.71004e4c133e23bf6db800030152/10412>.

10. Про затвердження Довідника відповідності символу звітності коду доходів бюджету : наказ Міністерства фінансів України Державного казначейства України : від 05.01.2007 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ligazakon.ua/1_doc2

Стаття надійшла до редакції 23.09.2013 р.

УДК 347.73

О. В. Солдатенко,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного та адміністративного права, Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана;

М. В. Трубіна,

науковий співробітник Науково-дослідного інституту фінансового права, Національний університет ДПС України

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ДИТЯЧО-ЮНАЦЬКИХ СПОРТИВНИХ ШКІЛ В УКРАЇНІ

У статті на основі дослідження правового механізму фінансування дитячо-юнацьких шкіл в Україні та з метою уникнення проблемних питань, які виникають при недостатньому їх фінансуванні, сформульовано пропозиції щодо розробки методики розрахунку нормативів бюджетного фінансування.

В статье на основе исследования правового механизма финансирования детско-юношеских школ в Украине и во избежание проблемных вопросов, возникающих при недостаточном их финансировании, сформулированы предложения по разработке методики расчета нормативов бюджетного финансирования.

The article is based on a study of the legal mechanism for funding youth schools in Ukraine and to avoid problems that arise when there is insufficient funding, formulated proposals for the development of methods of calculating ratios funding.

Ключові слова: механізм правового регулювання, дитячо-юнацькі школи, нормативи бюджетного фінансування.

У сучасних умовах позашкільна освіта, до якої віднесені дитячо-юнацькі школи (далі – ДЮСШ), згідно зі статтею 38 Закону України «Про освіту» від 23.05.1991 р. № 1060-ХІІ, є складовою структури освіти і спрямована на розвиток здібностей,

талантів дітей, учнівської та студентської молоді, задоволення їх інтересів, духовних запитів і потреб у професійному визначенні. Статтею 61 цього Закону визначено, що фінансування державних закладів освіти та установ, організацій, підприємств

Фінансове право № 4 (26), 2013

© Солдатенко О. В., Трубіна М. В., 2013

29



системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств та організацій, а також додаткових джерел фінансування.

Особливість нинішнього етапу розвитку системи спортивних шкіл полягає в тому, що в умовах переходу до ринкових відносин і нових форм господарювання вони частково позбавлені стабільної традиційної системи фінансування – відрахувань з державного бюджету [1, с. 13]. Як наслідок – тільки кожний десятий з-поміж дітей 6–18 років займається у системі дитячо-юнацького спорту, що вдвічі менше, ніж необхідно для виховання резерву національних збірних команд України [2]. Проблема фінансування фізичного виховання і спорту на сьогодні є гострою як для України, так і інших країн пострадянського простору. В умовах щорічного дефіциту бюджетних коштів для держави та органів місцевого самоврядування актуальним є питання визначення напрямів та форм використання коштів для ефективного виконання соціально-економічних завдань та функцій, зокрема такого важливого завдання, як фізичне виховання молоді.

Окремі аспекти правового регулювання фінансування видатків, зокрема на освіту, досліджували у своїх працях такі вчені: Л. К. Воронова, В. Г. Дем'янишин, А. О. Монаєнко, О. П. Орлюк, О. В. Покачалова, О. В. Солдатенко, Н. І. Хімичева та ін. Незважаючи на достатній рівень наукових досліджень за відповідним напрямом та беручи до уваги складну соціально-економічну ситуацію у країні, залишається безліч невирішених питань фінансування соціальної сфери, серед яких завдання з підтримки фізичної культури та спорту визнаються одними з найважливіших.

Метою статті є формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо бюджетного фінансування дитячо-юнацьких шкіл, для досягнення якої поставлено завдання:

- розглянути поняття правового механізму фінансування ДЮСШ;
- проаналізувати розподіл обсягу бюджетного фінансування дитячо-юнацьких шкіл в Україні;
- запропонувати варіанти вирішення проблем, які виникають у процесі бюджетного фінансування дитячо-юнацьких шкіл.

Існуюча на сьогодні система суспільних відносин постійно потребує правового впливу. Форми та методи такого впливу змінюються залежно від суспільних потреб. Важливе місце у процесі упорядкування суспільних відносин належить правовому механізму.

У юридичній літературі сформувався майже єдине бачення правового механізму. К. В. Шундіков зазначає, що правовий механізм є необхідним та достатнім для досягнення конкретної юридичної цілі системним комплексом юридичних засобів, організованих послідовно і діючих поетапно, відповідно до нормативно заданої схеми (процедури) [3]. Т. І. Тараконич під правовим механізмом розуміє певну конструкцію, що передбачає дію послідовно організованих юридичних засобів, які дають можливість досягти конкретної юридичної мети з дотриманням відповідної процедури. Кожна ланка такого механізму є самостійним комплексом юридичних засобів [4]. Таким чином, за допомогою комплексу

су юридичних засобів (норм права, суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, рішень судів тощо) та дотримання відповідної процедури досягається конкретна юридична мета. Під правовим механізмом у сфері фінансування дитячо-юнацьких шкіл доцільно розуміти механізм надання, розподілу і використання коштів з публічних і приватних грошових фондів.

Фінансування ДЮСШ з державного і місцевих бюджетів визначається за економічними нормами та відбувається на основі кошторису, який є фінансово-плановим актом, затвердженим у порядку та формі, установлених правовими нормами, де зазначається сума коштів, що має надійти протягом календарного року для поточної діяльності та розвитку із вказівкою на джерела доходів, цільове спрямування коштів з постатейним і поквартальним їх розподілом, крім того, видатки на ДЮСШ здійснюються з використанням бюджетних програм та не підлягають поверненню.

На нашу думку, фінансування на основі бюджетно-кошторисного методу не дозволяє оперативного змінювати розміри коштів, необхідних для виконання певного обсягу робіт у разі його зміни, та розпоряджатися ними у разі потреби у заміні однієї статті фінансування на іншу. Кошти, які залучають бюджетні заклади, зокрема ДЮСШ, до спеціального фонду кошторису, не відіграють значної ролі у їх фінансовому забезпеченні, однак на практиці спостерігається тенденція до поступового пожевлення некомерційної діяльності у цій сфері.

У сучасних умовах доцільно здійснювати фінансування ДЮСШ за нормативами, відповідно до кількості учнів та їх спортивної підготовки, кількості підготовлених членів збірної команди України та видів спорту. Поряд з цим передбачені кошти на фінансування ДЮСШ повинні враховувати витрати, не пов'язані з кількістю дітей, – це спонукає до висновку, що для фінансування ДЮСШ усіх типів доцільно застосовувати нормативний метод фінансування.

З цього приводу А. В. Нестерова зазначає, що постатейно виділяються кошти залежно від типу, вигляду і результатів діяльності спортивної школи. Специфіка фінансування вимагає диференційованого підходу при визначенні вимог до результатів роботи кожної спортивної школи [5, с. 127].

При цьому нагадаємо: нормативний метод планування бюджетних видатків полягає в тому, що обсяги бюджетного фінансування визначаються на підставі науково обґрунтованих нормативів у розрахунку на одного жителя [6, с. 111].

Зокрема, нормативний метод фінансування передбачений Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017-III. Відповідно до цього Закону застосування державних нормативів надання соціальних, у т. ч. фізично-культурних послуг, є юридичною підставою для бюджетного фінансування мережі державних і комунальних ДЮСШ.

Так, згідно зі статтею 14 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» до державних соціальних нормативів у сфері обслуговування закладами фізичної культури та спорту відносять:

- перелік та обсяг безоплатних послуг, які на-



даються населенню закладами фізичної культури, спорту, а також дитячо-юнацькими спортивними школами;

– нормативи забезпечення населення закладами фізичної культури та спорту.

З метою забезпечення надання державних соціальних гарантій обраховуються види нормативів витрат (фінансування), які зазначені у статті 21 вказаного Закону:

– нормативи фінансування поточних витрат на одного мешканця, а для окремих видів соціальних послуг – на одну особу, яка підлягає даному виду обслуговування;

– нормативи фінансування поточних витрат на утримання мережі закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування;

– нормативи державних капітальних вкладень на будівництво закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування.

Однак передбаченими цим Законом нормативами на практиці здебільшого не керуються при фінансуванні ДЮСШ. Розрахунки здійснюються на підставі формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 р. № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» (далі – формула розподілу).

Згідно з пунктом 21 формули розподілу розрахунковий показник обсягу витратків на освіту визначається залежно від загального обсягу ресурсів місцевих бюджетів на освіту, фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного учня позашкільного навчального закладу станом на 1 січня року, що передуватиме планованому. Така практика розрахунків потреб у бюджетному фінансуванні є звичайною для закладів освіти.

Зазначимо, що, по-перше, у різних регіонах України співвідношення учнів ДЮСШ і загальної кількості населення суттєво відрізняється, що залежить від демографічної ситуації та інших чинників. В умовах, коли обсяги бюджетного фінансування сфери спорту визначаються у розрахунку на кількість населення (п. 39 формули розподілу), перевагу щодо фінансування ДЮСШ мають ті області, у яких учнів відносно мало, а в складному становищі опиняються ті області, у яких учнів ДЮСШ відносно багато.

Так, найбільшими показниками фінансування фізичної культури і спорту за останні роки характеризувалися Луганська, Харківська та Чернігівська області [7]. При аналізі інформації про виконання обласних бюджетів на 2012 р., яка оприлюднена на офіційних сайтах адміністративно-територіальних одиниць України, встановлено: у Луганській області видаткова частина обласного бюджету на фізичну культуру і спорт становила 96 657 4 тис. грн, з них на утримання та навчально-тренувальну роботу дитячо-юнацьких спортивних шкіл – 52 521 322 тис. грн, у Харківській – 33

836 107 тис. грн та 8 662 280 тис. грн відповідно, у Чернігівській – на фізичну культуру і спорт виділено кошти у сумі 16 028 188 тис. грн, на утримання та навчально-тренувальну роботу дитячо-юнацьких спортивних шкіл – 4 534 988 тис. грн і 2 071 600 тис. грн – на спортивні школи, які підпорядковані громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості; загальна сума видатків сягає 6 606 588 тис. гривень.

Разом з тим у вказаних регіонах спостерігається нерівномірний розподіл коштів між школами та учнями шкільного навчання. Так, за статистичними даними Міністерства молоді та спорту України про позашкільні навчальні заклади, у Луганській області функціонує 38 ДЮСШ з чисельністю дітей 15 223, у Харківській області – 37 ДЮСШ з чисельністю дітей 28 287, у Чернігівській області – 23 ДЮСШ з чисельністю дітей 7 106 [8], тобто при відносно рівному фінансуванні регіонів практично можна поставити під сумнів дотримання принципу справедливості у цій сфері.

Розподіл коштів для спортивних шкіл є зазвичай таким: 80,0 % скеровується на заробітну плату; 5,0 % – на оплату комунальних послуг; 5,0 % – на оплату оренди спортивних споруд, ремонт [1, с. 13], і тільки 4,4 % усіх коштів припадає на навчально-спортивну роботу, тобто в середньому 101 грн на рік, або 29 коп. на день на 1 вихованця, і 1,6 % – на придбання спортивного інвентарю та обладнання, у середньому 36 грн на рік, або 14 коп. на день на 1 вихованця [9]. За даними Міністерства молоді та спорту України, потреба у коштах на утримання одного учня повинна становити близько однієї тисячі гривень на рік.

По-друге, за нинішнього підходу конкретні обсяги витратків на утримання ДЮСШ залежать від розвиненої структури фізичного виховання і спорту в області, місті, районі, адже видатки виділяються із загальної суми коштів, передбачених для фінансування фізичної культури і спорту, обрахованої за формулою розподілу, яка визначає обсяги витратків для територіальних одиниць. По-третє, формула розподілу передбачає міжбюджетні трансферти з районних бюджетів та бюджетів міст обласного (республіканського АР Крим) значення до бюджетів територіальних громад населених пунктів, адміністративно підпорядкованих відповідному району або місту. Оскільки ДЮСШ фінансуються з районних бюджетів та бюджетів міст обласного (республіканського АР Крим) значення, то виникає небезпека недостатнього фінансування ДЮСШ за „залишковим принципом”.

На сьогодні фінансово-господарська діяльність у спортивних школах зазнала змін, оскільки окремі спортивні школи роблять спробу перейти на самостійну систему фінансування. На сьогодні відсутня єдина система фінансування спортивних шкіл – виділення коштів на одного учня протягом року, нормативно закріпленого кількісного показника у гривнях. Цей фактор призводить до нерівномірного, а часом і неправильного витрачання коштів у спортивних школах. Утримання одного учня спортивної школи по Україні становить 289,5 грн, зокрема: у Чернігівській області – 184 грн, Луганській – 235 грн, Житомирській – 240 грн, Харківській – 199



грн. А мінімально необхідно на утримання одного учня 1 000 і більше гривень [10].

Отже, видатки на утримання ДЮСШ з місцевих бюджетів вимагають окремих розрахунків. З метою забезпечення єдиної системи планування фінансових ресурсів може використовуватися модель розрахунку нормативів бюджетного фінансування загальноосвітніх закладів, адаптована до реалізації конкретної освітньої програми позашкільної освіти дітей. Введення нормативів бюджетного фінансування у практику планування і розподілу бюджетних коштів спрямоване насамперед на зміну сформованої практики, коли від позашкільних освітніх установ вимагають реалізації програм без відповідного фінансування.

Для уникнення проблемних питань, які виникають при недостатньому рівні фінансування ДЮСШ, на нашу думку, необхідно розробити методику розрахунку нормативів бюджетного фінансування ДЮСШ, на основі якої буде здійснюватися розрахунок нормативів фінансування позашкільної освіти дітей у закладах фізкультурно-спортивної спрямованості (ДЮСШ).

Досліджуючи питання фінансування дитячо-юнацького спорту як позашкільної освіти, звернемо увагу на досвід Росії. На виконання рішення колегії Міністерства освіти та науки Російської Федерації № ПК 2 (Концепція модернізації додаткової освіти дітей) для використання у практичній роботі запропонована модель розрахунку нормативів бюджетного фінансування реалізації основних освітніх програм додаткової освіти дітей, яка знайшла своє відображення в Методичних рекомендаціях з фінансування основних освітніх програм додаткової освіти дітей (для установ додаткової освіти дітей) від 19.11.2006 р. № 06-1616, де зазначено, що дотримання єдності принципів і методів розрахунку потреби у коштах при реалізації основних освітніх програм додаткової освіти дітей дозволить забезпечити єдиний методологічний підхід до формування потреби у коштах на реалізацію програм і функціонування установ додаткової освіти дітей.

Методика розрахунку нормативів бюджетного фінансування ДЮСШ не повинна містити кількісного розрахунку об'єктивних фінансових потреб, а тільки механізм визначення останніх. Формування величини нормативу бюджетного фінансування повинне проводитися на основі встановлення нормативних співвідношень (економічних нормативів) між фондом оплати праці і фондом матеріального забезпечення, тобто сумою всіх поточних витрат, пов'язаних з реалізацією діяльності ДЮСШ. У розрахункову величину нормативів бюджетного фінансування включаються мінімально необхідні прямі поточні витрати, безпосередньо пов'язані з реалізацією діяльності ДЮСШ. Розрахунок прямих поточних витрат здійснюється з урахуванням спрямованості програми та термінів її реалізації.

Таким чином, розглядаючи такий юридичний засіб правового механізму фінансування ДЮСШ, як наявність нормативно-правових норм регулятивного характеру, зазначимо, що при розподілі коштів грошових фондів для забезпечення діяльності ДЮСШ застосування методики розрахунку нормативів бюджетного фінансування дозволить більш ефективно використовувати бюджетні кошти, а

також здійснювати дієвий контроль за їх витрачанням. На її основі досягається соціальна справедливість шляхом встановлення рівних умов фінансування ДЮСШ.

Список використаної літератури

1. Путятіна Г. Н. Организационные аспекты оптимизации деятельности спортивных школ на основе программно-целевого управления : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. наук по физическому воспитанию и спорту : спец. 24.00.02 / Г. Н. Путятіна. – Х., 2007. – С. 20.
2. З виступу міністра України у справах сім'ї, молоді і спорту на засіданні Національної ради з питань фізичної культури і спорту 17 травня 2006 року // Олімпійська арена. – 2006. – № 3–4.
3. Шундиків К. В. Механізм правового регулювання : [учебное пособие] / Шундиків К. В.; под ред. А. В. Малько. – Саратов : СГАП, 2001. – С. 42.
4. Тарахонич Т. І. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права : особливості взаємодії / Т. І. Тарахонич // Держава і право. – 2010. – Вип. 50. – С. 12–18.
5. Нестерова А. В. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення розвитку дитячо-юнацького спорту в Україні / А. В. Нестерова // Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання і спорту. – 2009. – № 7. – С. 125–128.
6. Солдатенко О. В. Правове регулювання видатків на охорону здоров'я в Україні та державах Центральної Європи : [монографія] / Солдатенко О. В. – К. : Алерта, 2010. – 278 с.
7. Гасюк І. Л. Механізми фінансування галузі «Фізична культура і спорт» [Електронний ресурс] / Гасюк І. Л. – Режим доступу : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/3/07.pdf.
8. Вісімдесят відсотків коштів загального фінансування спортивних шкіл йде на оплату праці тренерсько-викладацького складу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pedpresa.com.ua/blog/80-koshtiv-zahalnoho-finansuvannya-sportyvnyh-shkil-jdut-na-oplatu-pratsi-trenersko-vykladatskoho.html>
9. Сафіулін Р. Базовою основою системи олімпійської підготовки має стати дитячо-юнацький спорт [Електронний ресурс] / Сафіулін Р. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246408878&cat_id=244274130
10. Приходько І. І. Финансово-хозяйственная деятельность спортивных школ в современных условиях / И. И. Приходько, Г. Н. Путятіна, А. Ф. Куликов // Педагогіка, психологія та мед.-біол. пробл. фіз. виховання і спорту. – 2004. – № 18. – С. 304–310.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2013 р.