

Т. Є. Воронкова,
к. е. н., доцент, професор кафедри економіки та сфери обслуговування,
Київський національний університет технологій та дизайну, м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-8648-117X

А. О. Мельник,
магістр, Київський національний університет технологій та дизайну, м. Київ
ORCID ID: 0000-0001-8674-9562

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.21—22.68

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ

T. Voronkova,
PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Economics
and Service Sphere, Kyiv National University of Technologies and Design
A. Melnik,
Master's degree, Kyiv National University of Technologies and Design

FORMS AND METHODS OF FINANCIAL SUPPORT OF BUDGETARY INSTITUTIONS

Фінансове забезпечення діяльності бюджетних установ становить підґрунтя для виконання поставлених перед ними завдань та прийнятих бюджетними установами зобов'язань. У процесі фінансування бюджетних установ застосовуються такі методи: кошторисний, програмно-цільовий та позабюджетний. Якщо перші два методи пов'язані із реалізацією загального фонду бюджету, то останній — є прерогативою спеціального фонду бюджету, який формується за рахунок зароблених бюджетними установами ресурсів. Попри статус кошторисного фінансування як переважаючого метода фінансування бюджетних установ, він не вільний від ряду недоліків, пов'язаних із його спрямованістю на поточне забезпечення, а не на розвиток наданих послуг. Формування позабюджетних джерел фінансування бюджетних установ формуються за рахунок власних надходжень від некомерційної діяльності і акумулюються на рахунках спеціального фонду бюджету. За певних обставин, пов'язаних із недосконалістю законодавчого їх забезпечення, вони могли би стати суттєвим диверсифікованим джерелом розвитку цих установ.

Financial support for the activities of budgetary institutions is the basis for the implementation of the tasks set before them and the commitments made by budgetary institutions. It is represented by the following main forms: public funding and own revenues from non-commercial activities of government agencies (grants, sponsorship, rental income, provision of paid services, gifts and charitable contributions), as well as through the use of budget lending.

Despite the status of budget financing as the predominant method of financing budgetary institutions, it is not free from a number of shortcomings related to its focus on current support, rather than on the development of services provided. The method of program-targeted financing is aimed at targeted investment of state targeted programs for the development of budgetary institutions, however, has not become widespread in Ukraine due to significant budget constraints associated with the crisis in the economy. For this reason, the policy of restraint in providing budgetary institutions with budgetary funds for the modernization of their material and technical base prevails.

Formation of extra-budgetary sources of financing of budgetary institutions is formed at the expense of own receipts from non-commercial activity. Under certain circumstances, due to the imperfection of their legislative provision, they could become a significant diversified source of development of these institutions. In particular, budget institutions have the right to provide paid services on a contractual basis to businesses. Instead, not every budgetary institution has the opportunity to provide them due to objective reasons and low initiative of the institutions themselves.

The right given to these institutions to lease property to economic entities may have positive consequences under such conditions. First, when checking the solvency and financial stability of the tenant. Secondly, if the lease of property does not worsen the position of the budgetary institution in the performance of its basic functions.

The right of budgetary institutions to attract funds from sponsorship and charitable organizations is possible under the conditions of their stimulation by exemption from taxation of funds transferred to budgetary institutions.

Ключові слова: бюджетна установа, фінансове забезпечення, бюджетні ресурси, бюджетні витрати, загальний фонд бюджету, спеціальний фонд бюджету.

Key words: budget institution, financial support, budget resources, budget expenditures, general budget fund, special budget fund.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогодні в Україні гостро постає проблема ефективності функціонування бюджетних установ, що обумовлюється рядом як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників: кризовий стан економіки, що обумовив зменшення можливостей їх бюджетного фінансування. Результати такого положення призвели до суттєвого падіння обсягів коштів для поточних їх цілей і модернізації матеріально-технічної бази. Ускладнює ситуацію системне регулювання напрямів використання бюджетних коштів та всебічний контроль. Недосконалість правового режиму не створює достатніх механізмів щодо розширення можливостей позабюджетного фінансування діяльності бюджетних установ. У дослідженні розглянуто форми та методи фінансового забезпечення діяльності бюджетних установ, виявлено їх позитивні та проблемні характеристики, внесено пропозиції до класифікації методів фінансового забезпечення державних установ.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемі фінансового забезпечення діяльності бюджетних установ приділялось значне місце в працях вітчизняних та зарубіжних науковців, які зробили суттєвий внесок у розвиток теоретико-методичних та прикладних засад щодо бюджетного фінансування державних установ та організацій, а також до вирішення питань щодо вдосконалення їх фінансового забезпечення. Водночас у роботах сучасних авторів, як-от: В.І. Лемішовський, З. Лободіна, О.В. Люта, Макух Г.Л. Норд, В.М. Опарін, Н.Г. Пігуль, О.Г. Тягушева, відсутній єдиний підхід щодо форм та методів фінансування бюджетних установ, визначення змісту та проблемних напрямів застосування позабюджетних джерел фінансування. Тому ці питання потребують додаткової розробки, удосконалення, подальшого розвитку.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження теоретико-методичних засад фінансування діяльності бюджетних установ й визначення тенденцій розвитку фінансування видатків державного бюджету України. Обґрунтування можливих шляхів ефективного формування та використання позабюджетних форм фінансування бюджетних установ.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Успішне функціонування бюджетної сфери залежить від ефективного її фінансового забезпечення. Фінансове забезпечення діяльності державних установ здійснюється у двох основних фінансових формах: державного (бюджетного) фінансування та власних надходжень від некомерційної діяльності бюджетних установ (гранти, спонсорство, доходи від оренди, надання платних послуг, дарунки та благодійні внески), а також шляхом використання бюджетного кредитування.

Діючим українським законодавством, крім фінансування, застосовується інша форма фінансової підтримки державних установ — кредитування. Бюджетні кредити передбачають надання коштів з бюджету суб'єктам господарської діяльності на поворотній і платній основі, основною їх відмінністю від банківських кредитів є відносно низькі ставки кредитування і можливість застосування пільгових умов. Слід зазначити, що відміну від розвинених західних країн, у вітчизняній практиці бюджетні кредити не отримали широкого розповсюдження в силу обмеженості коштів бюджету.

У процесі фінансування бюджетних установ, як зазначає З. Лободіна, можуть застосовуватись різні методи: кошторисний, програмно-цільовий, за фактично надані послуги [1]. Загалом погоджуючись з такою класифікацією, зазначимо, що вона є не зовсім точною, в силу того, що фактично надані послуги можуть здійсню-

ватися, як у рамках кошторисного, так і програмно-цільового методів фінансування. Крім того, вона не відображає особливості залучення саме позабюджетних джерел фінансування. На наш погляд, третій метод доцільно назвати позабюджетний метод фінансування державних установ.

Державне фінансування здійснюється на безоплатних й безповоротних засадах за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів шляхом передачі грошових коштів у різних формах для виконання державними установами певного роду діяльності. Фінансування відбувається на основі передбачених економічно обґрунтованих нормативів, встановлених уповноваженими державними органами, які диференційовано стосовно різних видів діяльності. З іншого боку, фінансування державних установ можливо лише на основі кошторису, сформованого відповідно до вимог статті 2 Бюджетного кодексу України [2].

У цьому разі основні визначення кошторисного фінансування трактуються більшістю науковців з точки зору витрат державних установ, джерелами яких є лише кошти бюджету.

Так, В.М. Опарін зазначав, що кошторисне фінансування являє собою виділення коштів на утримання закладів, установ і організацій, виконання певних програм на основі спеціального фінансового документа — кошторису [3].

Такої ж думки дотримуються науковці Лемішовський В.І. та Норд Г.Л., зокрема ними запропоновано наступне визначення: кошторис доходів й видатків виступає основним документом, який встановлює загальний обсяг, цільове надходження, використання коштів бюджетних установ [4; 5].

Поділяємо підхід, визначений Н. Пігуль та О. Лютої, відносно того, що кошторисне фінансування не обмежується лише виділенням бюджетних коштів державних установ для виконання ними запланованих програм, у силу того, що не відображає сучасних ринкових тенденцій в діяльності бюджетних установ. Це проявляється в інтеграції як бюджетного, так і позабюджетного фінансування внаслідок надання державними установами додаткових послуг на основі укладених договорів, а також коштів, що надходять від оренди та спонсорських внесків [6].

Такої ж позиції дотримується і Т.О. Макух., який зазначає, що кошторисне фінансування включає в себе грошові кошти, залучені із різних джерел фінансування з метою забезпечення потреб державних установ для виконання основних видів діяльності [7].

Попри статус кошторисного фінансування як переважачого метода фінансування державних установ, він не вільний від ряду недоліків:

- значні обсяги цих коштів спрямовано на поточне утримання бюджетних установ, а не розвиток наданих ними послуг;

- система не сприяє стимулюванню ефективного використання фінансових ресурсів, що обумовлює постійне зростання витрат, які не спрямовані на підвищення якості наданих послуг;

- кошти, передбачені кошторисом, є виключно регламентованими, не дозволяється використання фінансів, які перевищують заплановані суми;

- не дозволяється оперативно розпоряджатися коштами кошторису, переміщуючи їх між різними статтями;

- жорстка регламентація у розпорядженні коштами спеціального фонду стримує розвиток фінансової децентралізації у використанні зароблених коштів і нарощування диверсифікованих джерел фінансування для вирішення поточних й перспективних завдань.

Для України особливо актуальним є перехід від принципу утримання бюджетних установ до програмно-цільового методу у використанні бюджетних коштів. Згідно зі статтею 2 Бюджетного кодексу України програмно-цільовий метод у бюджетному процесі — метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [2].

Програмно-цільове фінансування припускає встановлення цілей фінансування, розрахунок відповідних ресурсів, вибір об'єктів фінансування, сприяє цільовому ефективному використанню бюджетних коштів, передбачає посилення відповідальності керівників державних установ за витрачання бюджетних коштів.

Нині у зарубіжній практиці накопичено великий досвід використання методу програмно-цільового фінансування бюджетів ряду країн Європи (Великобританія, Німеччина), Азії (Японія), а також США. За останні декілька років адресне інвестування за допомогою державних цільових програм сприяло суттєвому економічному зростанню цих країн.

Головні переваги програмно-цільового методу фінансування полягають у такому:

- використанні системного підходу до формування та реалізації бюджетних програм;

- зосередженні на результативності витрат бюджетних коштів;

- можливості гнучкого перерозподілу коштів всередині системи бюджетного фінансування з метою їх фокусування на найбільш важливих напрямках, що сприятиме ефективному використанню бюджетних ресурсів.

Натомість цей метод фінансування не вільний від ряду недоліків:

- великі витрати на створення організаційної структури управління цільовими бюджетними програмами;

- залишається декларованою можливість гнучкого перерозподілу ресурсів державних установ в рамках реалізації цільової програми;

- фінансування цільової програми в разі обмеженості бюджетних коштів здійснюється в неповному обсязі, що не дозволяє реалізувати програми вчасно та на якісному рівні.

Починаючи з 2000 року, до бюджету вперше включено позабюджетні кошти бюджетних установ та організацій, які формують спеціальний фонд бюджету, що зробило можливим більш реально врахувати рівень фінансової забезпеченості певних структур й сприяло підвищенню прозорості в розпорядженні коштами державного бюджету.

Такі рішення пов'язані з рядом обставин. По-перше, використання бюджетних коштів законодавчо є жорстко зарегламентовано, що пояснюється їх обмеженістю у зв'язку із кризовим станом економіки, в ре-

зультаті встановлено суворий режим їх формування (за низькими нормативами) і економним використанням цих коштів. По-друге, аналізом засвідчено, що за кошти загального фонду бюджету можливо покриття поточних витрат бюджетних організацій: на заробітну плату і відрахувань на соціальні внески; на сплату комунальних послуг; на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентар, пов'язаних із основною діяльністю; видатки на відрядження. Водночас спостерігається обмеженість і навіть відсутність бюджетного фінансування на утримання та розвиток матеріально-технічної бази установ, що обумовлює моральний та фізичний знос основних засобів. По-третє, досвід засвідчив, що спрямованість загального фонду бюджету на економію витрат, не сприяла досягненню цієї мети, а навпаки, призвела до зниженню якості публічних послуг, які надаються бюджетними установами.

У зв'язку з тим, що державні установи мають статус неприбуткових, некомерційна діяльність державних установ не має на меті отримання прибутку і здійснюється у загальнодержавних інтересах для надання публічних послуг та залучення додаткових фінансових ресурсів для їх розвитку [6].

Законодавчі зміни щодо розширення можливостей фінансового забезпечення дозволяють бюджетним установам:

- надавати послуги на договірних засадах з суб'єктами господарювання;
- здавати в оренду майно, яке тимчасово не використовується;
- залучати кошти спонсорських та благодійницьких внесків для поточних цілей та свого розвитку;
- розраховувати та встановлювати ціни на послуги на засадах самоокупності;
- самостійно приймати рішення щодо використання матеріальних та частини фінансових ресурсів, які є у їх розпорядженні.

Так, бюджетні установи отримали право здавати в оренду іншим підприємствам і організаціям будівлі та споруди, транспортні засоби, інші матеріальні цінності.

Доход від здачі в оренду, вільних приміщень, які тимчасово не використовуються, може стати довгостроковим джерелом позабюджетного фінансування державної установи. При цьому суттєвими умовами використання цього напряму отримання доходу є платоспроможність та фінансова стійкість орендаря, а також не порушення положення бюджетної установи при реалізації основної діяльності.

Слід визнати, що всі надходження за виконані роботи, надані послуги, одержані бюджетною установою за оренду, мають статус спеціальних (позабюджетних) коштів бюджетних установ, вони захищені від відчуження й повною мірою поступають у розпорядження бюджетної установи.

Загальний обсяг коштів, які поступають від благодійних фондів та спонсорів, важко спрогнозувати. Благодійна діяльність виражається у добровільній особистій та/або майновій допомозі, не має на меті отримання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням набувача благодійної допомоги.

Специфічною особливістю цих джерел є те, що вони не носять чітко прогнозованого характеру щодо термінів та обсягів отримання. Крім того, саме благодійник, а не благоотримувач визначає спосіб та напрям використання цих коштів. На відміну від самостійної комерційної діяльності суб'єктів господарювання, коли вони на свій розсуд розпоряджаються отриманими доходами.

Цей вид фінансування державних установ не одержав широкого розповсюдження з боку підприємницьких суб'єктів господарювання внаслідок відсутності у них стимулів для їх реалізації. Головною причиною такого стану є те, що українським законодавством не передбачено звільнення від оподаткування спонсорських коштів, виданим державним установам за невеликим виключенням. Благодійні внески звільнюються від оподаткування, якщо вони внесені до Реєстру волонтерів антитерористичної операції і то за обмеженою сумою внесків розміром 500 мінімальних заробітних плат.

Для розв'язання цієї проблеми науковцями пропонуються звільнення добродійних внесків від оподаткування [8].

Однією із форм фінансування різних проектів і цільових програм бюджетних установ може стати фандрайзинг, що передбачає акумулювання коштів на виконання проектів неприбуткових організацій. Фінансування бюджетних установ на основі фандрайзингу здійснюється за рахунок:

- гранту, який є добродійним пожертвуванням (внеском), що здійснюється донорською організацією для підтримки неприбуткового проекту або програми;
- безпроцентної поворотної фінансової допомоги (поворотного гранту), що надається неприбутковій організації для виконання проектів з метою отримання доходів від проектів. Поворотна фінансова допомога може передбачати як повне, так і часткове повернення коштів цієї допомоги;

— оплати послуг на договірній основі, пов'язаних з проведенням семінарів, досліджень для бюджетної організації фандрайзинговими компаніями із можливим залученням спеціалістів бюджетних установ.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Фінансове забезпечення діяльності бюджетних установ становить підґрунтя для виконання поставлених перед ними завдань та прийнятих бюджетними установами зобов'язань. У процесі фінансування бюджетних установ застосовуються такі методи: кошторисний, програмно-цільовий та позабюджетний. Якщо перші два методи пов'язані із реалізацією загального фонду бюджету, то останній — є прерогативою спеціального фонду бюджету, який формується за рахунок зароблених бюджетними установами ресурсів.

Державне фінансування здійснюється на безоплатних й безповоротних засадах за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів на основі економічно обґрунтованих нормативів. Попри статус кошторисного фінансування як переважаючого метода фінансування бюджетних установ, він не вільний від ряду недоліків, пов'язаних із його спрямованістю на поточне забезпечення, а не на розвиток наданих послуг.

Метод програмно-цільового фінансування направлений на адресне інвестування державних цільових програм розвитку діяльності бюджетних установ, проте, не отримав в Україні широкого розповсюдження в силу суттєвих обмежень бюджетних коштів, пов'язаних з кризовим станом економіки.

Формування позабюджетних джерел фінансування бюджетних установ формуються за рахунок власних надходжень від некомерційної діяльності. За сприятливого законодавства вони могли би стати суттєвим диверсифікованим джерелом розвитку цих установ. Надане право цим установам здавати майно в оренду суб'єктам господарювання може мати позитивні наслідки за таких умов. По-перше, при перевірці платоспроможності та фінансової стійкості орендаря. По-друге, якщо при здачі майна в оренду не погіршується положення бюджетної установи у виконанні своїх основних функцій. Право бюджетних установ залучати кошти спонсорських та благодійних організацій можливо за умов їх стимулювання шляхом звільнення від оподаткування коштів, що передаються бюджетним установам.

Перспективи подальших досліджень повинні здійснюватися в напрямі розробки обґрунтованих підходів, пов'язаних з розширенням можливостей бюджетних установ у формуванні та використанні позабюджетних джерел фінансування.

Література:

1. Лободіна З. Бюджетне забезпечення охорони здоров'я: детермінанти впливу на людський розвиток. Світ фінансів. 2013. Вип. 1. С. 75—86.
2. Бюджетний кодекс України: від 01.01.2018 р. № 2456-VI (зі змінами та доповненнями). Голос України. 2010. 4 серпня.
3. Бюджетна система: навч. посіб. / Опарін В.М. та ін. Київ, 2002. — 336 с.
4. Лемішовський В. І. Бюджетні установи: бухгалтерський облік та оподаткування. Львів: Національний університет "Львівська політехніка", Інтелект-Захід, 2007. 1104 с.
5. Норд Г.Л. Особливості фінансування та казначейського обслуговування бюджетних установ на прикладі ВНЗ. Наукові праці. 2011. Вип. 149. С. 61—66.
6. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Особливості реалізації фінансового механізму бюджетних установ. Вісник Академії митної служби України. Сер.: Економіка. 2010. № 2. С. 94—101.
7. Макух Т.О. Теоретичні аспекти кошторисного фінансування. URL: <http://univerua.rv.ua/VNS1-2011/Makuh%20T.O.pdf>
8. Тягушева О.Г. Державне управління фінансового забезпечення розвитку освітньої системи України. Держава та регіони. 2009. № 3. С. 239—244.

References:

1. Lobodina, Z. (2013), "Health budgeting: determinants of impact on human development", Svit finansiv, vol. 1, pp. 75—86.
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", Holos Ukrainy, vol. 4/08.
3. Oparin, V.M. (2002), Biudzhethna systema [Budget system], Kyiv, Ukraine.

4. Lemishovs'kyj, V.I. (2007), Biudzhetni ustanovy: bukhhalters'kyj oblik ta opodatkuvannia [Budgetary institutions: accounting and taxation], Natsional'nyj universytet "L'vivs'ka politekhnikha", Intel'ekt-Zakhid, Lviv, Ukraine.

5. Nord, H.L. (2011), "Features of financing and treasury services of budgetary institutions on the example of universities", Naukovi pratsi, vol. 149, pp. 61—66.

6. Pihul', N.H. and Liuta, O.V. (2010), "Features of the financial mechanism of budgetary institutions", Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Ser.: Ekonomika, vol. 2, pp. 94—101.

7. Makukh, T.O. (2011), "Theoretical aspects of budget financing", available at: <http://univerua.rv.ua/VNS1-2011/Makuh%20T.O.pdf> (Accessed 20 Oct 2020).

8. Tiahusheva, O.H. (2009), "State Department of Financial Support for the Development of the Education System of Ukraine", Derzhava ta rehiony, vol. 3, pp. 239—244. *Стаття надійшла до редакції 07.11.2020 р.*



www.agrosvit.info

Передплатний індекс: 23847



Виходить 24 рази на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292