

УДК 658.1

Особливості функціонування бюджетних установ у системі державних фінансів

Дяченко К.С.

викладач кафедри фінансів, обліку і аудиту
Харківського торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

У статті розглянуто роль та значення бюджетних установ, визначено їх місце у фінансовій системі країни та в системі державних фінансів. Визначено специфічні ознаки, що суттєво вирізняють їх серед інших фінансово-кредитних установ. Представлено види бюджетних установ за напрямками використання грошових коштів та їх класифікацію з урахуванням особливостей функціонування. Наведено аналітичний огляд діяльності бюджетних установ за 2011–2015 рр., визначено проблеми фінансового забезпечення в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: бюджетні установи, фінансова система, державні фінанси, власні надходження бюджетних установ, доходи бюджету, видатки бюджету.

Дяченко Е.С. ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

В статье рассмотрены роль и значение бюджетных учреждений, определено их место в финансовой системе страны и в системе государственных финансов. Выделены специфические признаки, существенно отличающие их от других финансово-кредитных учреждений. Представлены виды бюджетных учреждений по направлениям использования денежных средств и их классификация с учетом особенностей функционирования. Приведен аналитический обзор деятельности бюджетных учреждений за 2011–2015 гг., определены проблемы финансового обеспечения в Украине и предложены пути их решения.

Ключевые слова: бюджетные учреждения, финансовая система, государственные финансы, собственные поступления бюджетных учреждений, доходы бюджета, расходы бюджета.

Diachenko K.S. FEATURES OF FUNCTIONING OF BUDGETARY INSTITUTIONS IN THE SYSTEM OF PUBLIC FINANCE

A role and value of budgetary establishments are considered in the article, determined their place in the financial system of the country and in the system of public finance; certainly specific signs, that substantially select them among other financial-credit establishments; the types of budgetary establishments after directions of the use of money and their classification are presented taking into account the features of functioning. This article presents an analytical review of budgetary institutions for 2011-2015., certainly problems of the financial providing in Ukraine and the ways of their decision are offered.

Keywords: budgetary establishments, financial system, state finances, own receipts of budgetary institutions, profits of budget, charges of budget.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Останнім часом усе більше вітчизняних та зарубіжних учених приділяють підвищену увагу дослідженню питань функціонування фінансів державного сектора як складової частини фінансової системи України, акцентуючи увагу на дослідженні її функціональних елементів та виокремленні в окрему ланку державного сектора економіки.

На сучасному етапі розвитку країни, в умовах фінансової нестабільності та низьких показників економічного розвитку національної економіки гостро стоїть питання функціонування та фінансового забезпечення однієї з важливих складових частин фінансової системи – фінансів державних (бюджетних установ) та організацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дана проблематика розглядалась у працях вітчизняних та зарубіжних учених: П.Й. Атамаса, В.Д. Базилевича, Т.А. Бутинця, В.В. Бурковського, В.Д. Василика, Р.Т. Джоги, О.О. Єрмакова, В.І. Лемішовського, І.О. Лютого, С.Я. Огородника, В.М. Опаріна, М.І. Карліна, С.В. Свірко В.М. Федосова, Ю. Цал-Цалко та ін. [1–9].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте наявні дослідження більше зорієнтовані на облікові аспекти діяльності бюджетних установ та не повною мірою враховують особливості їх функціонування та фінансування в системі державних фінансів і потребують проведення подальших досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є розкриття особливостей функціонування, ролі та значення бюджетних установ у фінансовій системі та в системі державних фінансів; визначення специфічних ознак, що суттєво вирізняють їх серед інших фінансово-кредитних установ; аналіз діяльності за 2011–2015 рр. для виявлення основних проблем фінансового забезпечення бюджетних установ в Україні та розроблення пропозицій щодо їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бюджетний кодекс України визначає бюджетні установи як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними в установленому порядку, що повністю утримуються за рахунок державного чи місцевого бюджету, й є неприбутковими [10].

Окрім Бюджетного кодексу України, сутність даної категорії знайшла своє відображення в працях вітчизняних учених-практи-

ків. Для більш детального розгляду сутності та особливостей функціонування бюджетних установ в Україні основні з них представлено в табл. 1.

Таким чином, визначені особливості функціонування бюджетних установ підкреслюють їх роль та значимість у системі державних фінансів та викликають необхідність визначення їх місця у фінансовій системі держави (рис. 1).

Серед загальних ознак, що притаманні бюджетним установам, можна зазначити такі: правосуб'єктність (юридичні особи публічного права); форма власності (державна чи комунальна); форма бюджетного фінансування (кошторисне фінансування); характер діяльності (невиробничий); економічний результат діяльності (неприбутковий).

Специфічними ознаками бюджетних установ є:

– правовий статус – юридична особа (бюджетний орган, бюджетна організація, бюджетна установа) або відокремлений під-

Таблиця 1

Визначення сутності та особливостей функціонування бюджетних установ

Автори	Визначення та особливості функціонування бюджетних установ
С.О. Левицька [14, с. 361–369]	Для вітчизняних бюджетних організацій характерним є надання державних послуг соціального спрямування на безоплатній основі.
С.В. Свірко [15, с. 470–486]	Суб'єкти господарювання в державному секторі, як правило, діють за умов бюджетних обмежень у формі асигнувань або бюджетів (чи їх аналогів), які набирають чинності після затвердження відповідними законодавчими актами.
В.С. Титикало [5]	Фінансово-господарська діяльність бюджетних установ як суб'єктів господарювання характеризується низкою особливостей: – бюджетні установи функціонують на правах державної чи комунальної форми власності. Таке положення визначає порядок придбання цінностей за державні кошти, формування власного капіталу як основи для започаткування та подальшого здійснення діяльності, відчуження майна; – бюджетні установи належать до неприбуткових організацій, метою їх діяльності є не отримання прибутку, а надання нематеріальних послуг. – бюджетні установи у процесі надання нематеріальних послуг здійснюють видатки, які за економічним змістом відрізняються від витрат суб'єктів підприємницької діяльності. Під видатками розуміють державні платежі, що не підлягають поверненню, тобто такі платежі, які не створюють і не компенсують фінансові вимоги; – бюджетні установи не наділяються оборотними коштами, їхнє фінансове становище визначається своєчасністю і повнотою надходження асигнувань із відповідних бюджетів чи оплатою рахунків згідно з прийнятими зобов'язаннями.
Р.Є. Федів [16, с. 112–116]	Характерним є надання державних послуг соціального спрямування на безоплатній основі.
Р.М. Фрич [17, с. 115–119]	Бюджетні установи є некомерційними організаціями (що не мають на меті отримання прибутку), створюються задля здійснення соціально-культурної, наукової й управлінської діяльності, є суб'єктами фінансового права, головним чином, у зв'язку з використанням для виконання своїх завдань коштів, що виділяються їм із державного або місцевого бюджету.



Рис. 1. Місце бюджетних установ та організацій у структурі фінансової системи держави [6]



Рис. 2. Види бюджетних установ за напрямками використання грошових коштів

розділ (структурна одиниця) бюджетної організації;

– правовий режим майна – головний розпорядник бюджетних коштів (бюджетний орган), розпорядник бюджетних коштів другого ступеня (бюджетна організація), розпорядник бюджетних коштів третього ступеня (бюджетна установа);

– форми реалізації права власності – користування (усі типи бюджетних закладів), розпорядження (бюджетний орган, бюджетна організація), володіння (бюджетний орган) [5].

Важливо зазначити, що, незважаючи на нормативно-правову базу, яка регламентує діяльність бюджетних установ та організацій, жоден із цих документів не визначає їх чітку класифікацію. Види бюджетних установ за напрямками використання бюджетних коштів визначаються функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету (рис. 2) [12].

М.А. Афанасьєв, та І.О. Кривоогов класифікують бюджетні установи за функціональною ознакою та за ієрархічною системою вертикальних зв'язків. І.Д. Ватуля, М.І. Ватуля, З.М. Левченко досліджують бюджетні установи за галузевою приналежністю та функціями [15, с. 230–237].

Проте вищезазначені класифікації бюджетних установ є неповними та потребують доповнення (рис. 3).

Запропонована класифікація дає змогу систематизувати та узагальнити бюджетні

установи за місцем в ієрархічній системі зв'язків, функціональною ознакою та джерелами фінансування.

Таким чином, проведений огляд літературних джерел щодо визначення сутності та особливостей функціонування бюджетних установ дає підстави стверджувати, що фінанси бюджетних установ та організацій займають чільне місце у фінансовій системі держави та потребують проведення подальших поглиблених досліджень для виявлення основних проблем їх функціонування, фінансування та розробки дієвих заходів щодо покращення умов їх подальшого розвитку.

Для більш повного та глибокого аналізу функціонування бюджетних установ в Україні розглянемо їх фінансування за період 2011–2015 рр.

Бюджетне фінансування являє собою процес виділення, зарахування, розподілу та перерахування коштів на рахунки розпорядників коштів у межах, визначених кошторисами і затверджених у бюджеті.

Розглядаючи поняття «кошторисне фінансування», більшість вітчизняних учених трактує його з погляду забезпечення витрат бюджетних установ за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

На нашу думку, зазначений підхід недостатньо повно відображає сучасну практику функціонування таких установ та організацій, оскільки ринкові засади передбачають принципово інші, ніж раніше, підходи до органі-

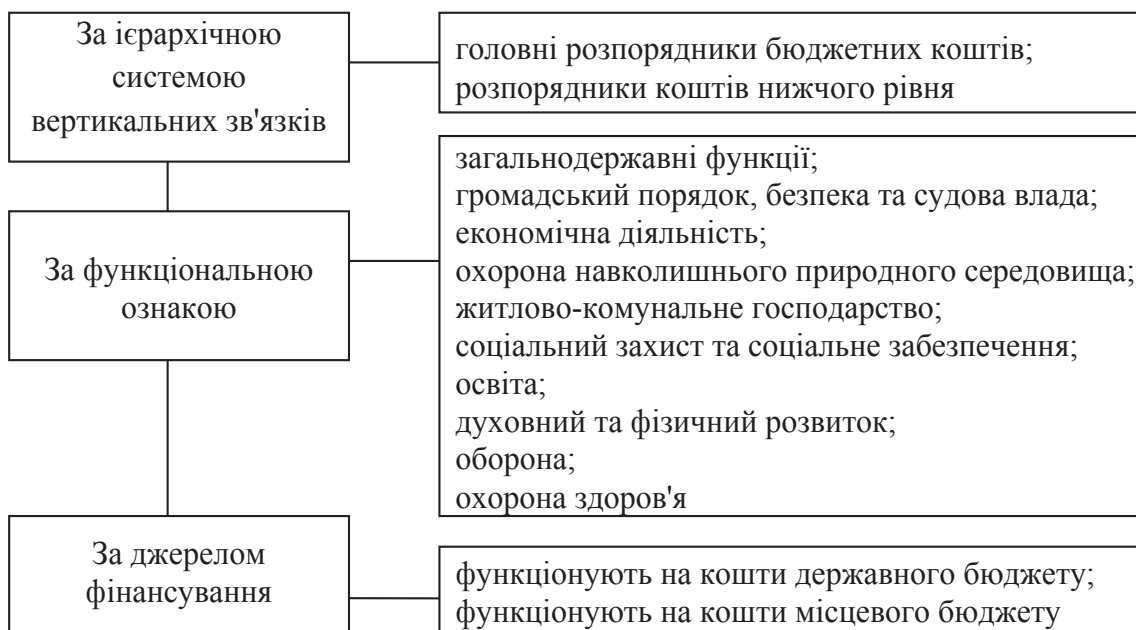


Рис. 3. Класифікація бюджетних установ з урахуванням особливостей їх функціонування

зації фінансового забезпечення діяльності бюджетних установ, що характеризується поєднанням бюджетного фінансування з розвитком послуг і виконанням робіт за договорами з підприємствами та організаціями на платній основі.

Отже, потреби бюджетних установ лише частково задовольняються шляхом безпосереднього надання коштів із бюджету, які утворилися внаслідок перерозподілу валового внутрішнього продукту, за джерелом походження дійсно бюджетні – це кошти загального фонду бюджету.

Нині зростає роль власних надходжень у забезпеченні функціонування бюджетних установ та організацій. Власні надходження грошових коштів і доходів у матеріальній чи нематеріальній формі, які отримує бюджетний заклад, є результатом його самостійної

фінансово-господарської діяльності. Основними джерелами є кошти за надання платних послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності, які широко використовуються останнім часом.

Некомерційна діяльність бюджетних установ і організацій не має на меті отримання прибутку і здійснюється в загальнодержавних інтересах для залучення додаткових фінансових ресурсів.

Основні джерела формування і напрями використання коштів бюджетних установ представлено на рис. 4.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів

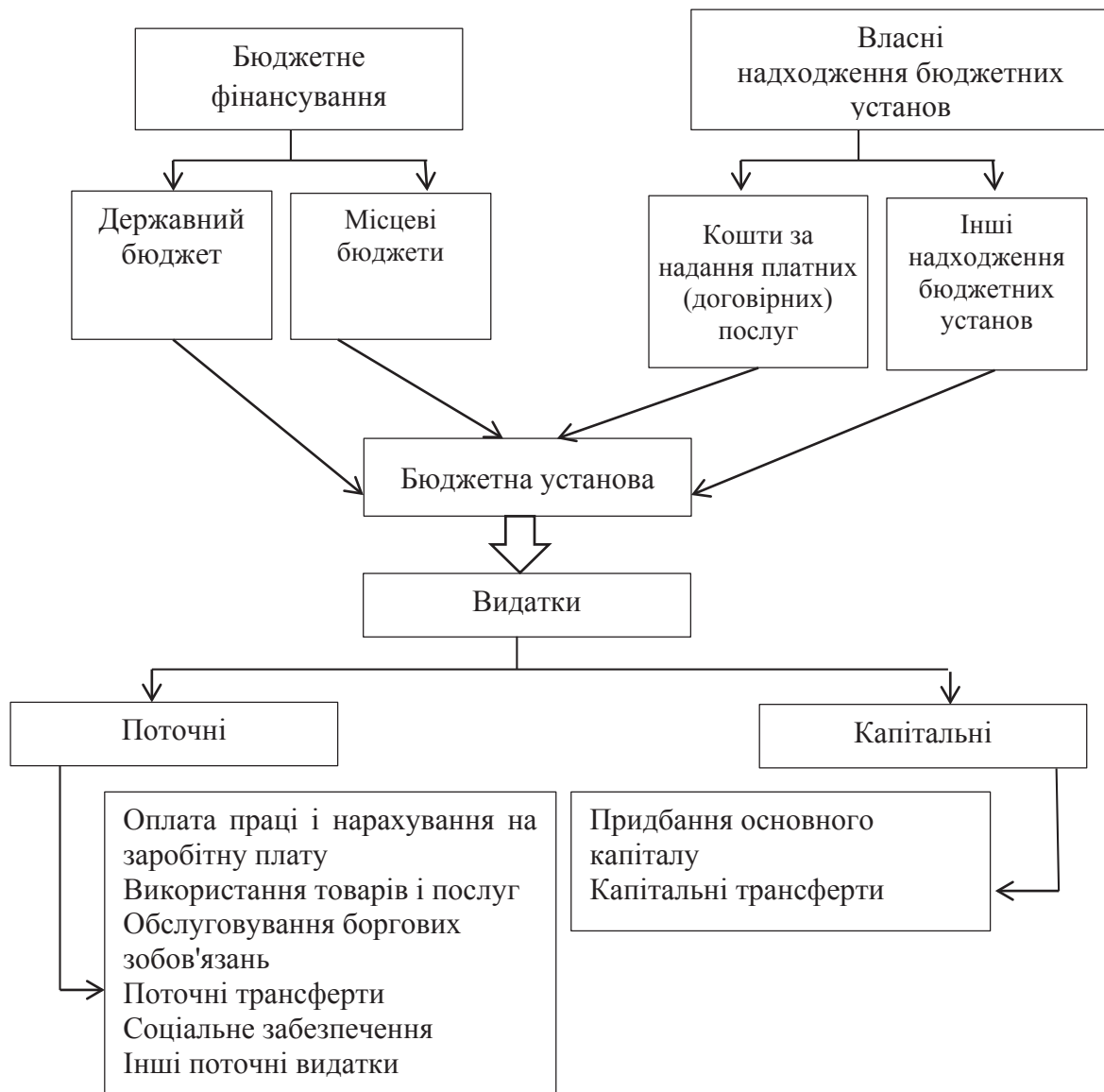


Рис. 4. Джерела формування і напрями використання коштів бюджетних установ

бюджетних установ» від 28.02.02. № 228, кошторис бюджетних установ є основним плановим документом, який надає повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень [12].

Слід зазначити, що кошторисне фінансування як метод фінансового забезпечення має і переваги, і недоліки. Переваги кошторисного фінансування полягають у тому, що за допомогою даного методу забезпечується відповідність доходної та видаткової частин кошторису, тобто фінансування планових витрат бюджетної установи відбувається в повному обсязі. Крім того, кошторисне фінансування передбачає чіткий та постійний фінансовий контроль витрачання грошових коштів [16].

Водночас кошторисне фінансування має значні недоліки, пов'язані з тим, що даний метод не передбачає достатніх стимулів для раціонального й ефективного господарювання і взаємозв'язку між рівнем фінансування бюджетної установи та результатами її діяльності. Відповідно, здійснюється фінансування лише мережі бюджетних установ, а не наданих ними послуг.

Для здійснення програм і заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів – це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків із бюджету.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які визначаються відповідно до частини першої статті 22 Бюджетного кодексу України [10]

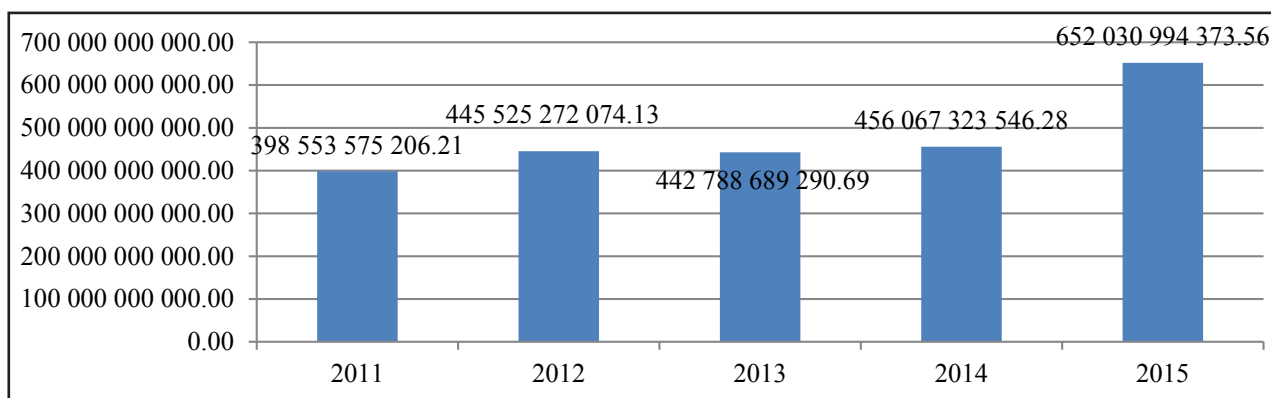


Рис. 5. Доходи державного бюджету України за 2011–2015 рр.

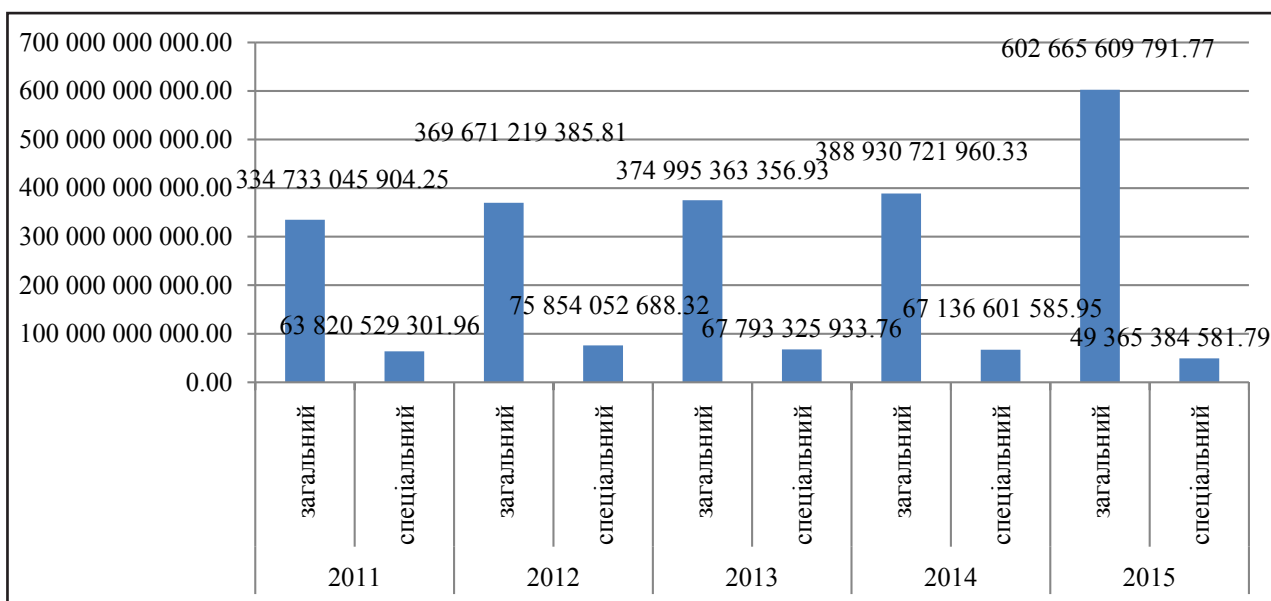


Рис. 6. Доходи державного бюджету України за 2011–2015 рр.

та затверджуються Законом про державний бюджет або рішенням про місцевий бюджет шляхом установлення їм бюджетних priznachenyh.

Розпорядник коштів бюджету нижчого рівня – розпорядник, який у своїй діяльності підпорядкований відповідному головному розпоряднику та діяльність якого координується через нього [10].

Для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів.

Сучасні умови економічної кризи, дефіцит бюджетних коштів не могли не позначитися на матеріальному, фінансовому стані бюджетних установ, тому їх мережа скорочується, зменшується штатна чисельність у діючих бюджетних організаціях.

Водночас посилюється контроль із боку Державної казначейської служби України над економним і цільовим використанням коштів бюджетних установ, запроваджується режим жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат для зменшення бюджетного дефіциту та запобігання фінансовій кризі.

Зважаючи на це, актуальним є проведення дослідження сучасного стану формування доходів державного бюджету України, неподаткових надходжень та фінансування бюджетних установ.

Так, доходи державного бюджету України формуються за рахунок надходжень загальногосподарських фондів. Нарис. 5 представлено динаміку доходів державного бюджету за 2011–2015 рр., де спостерігається тенденція до їх збільшення (за винятком 2013 р.).

На рис. 6. представлено динаміку доходів державного бюджету за 2011–2015 рр. у розрізі загального та спеціального фондів.

Із рисунку видно, що доходи загального фонду бюджету мають позитивну динаміку та в 2015 р. порівняно з 2011 р. збільшилися на 267 932 563 887,52 грн., що є позитивним.

Щодо спеціального фонду бюджету, то в 2011–2012 рр. спостерігається позитивна тенденція, проте з 2013–2015 рр. спостерігається тенденція до зменшення, що спричинено кризовими явищами в економіці та дефіцитом бюджету.

Однією зі складових частин доходної частини державного бюджету є неподаткові надходження (рис. 7).

Із рис. 7 можна прослідкувати, що доходи загального фонду мають тенденцію до збільшення та в 2015 р. становлять 94 788 034 164,74 грн., що на 72 609 864 331,12 грн. більше, ніж у 2011 р.

Доходи спеціального фонду в 2011–2012 рр. зростали, проте в 2013–2014 рр. доходи не сягнули рівня 2012 р., що видно з графіка, і лише в 2015 р. показник збільшився до рівня 45 366 404 568,46 грн., що можна вважати позитивною тенденцією.

У структурі неподаткових надходжень значну частку займають власні надходження бюджетних установ (рис. 8).

Власні надходження бюджетних установ із 23 256 879 881,86 грн. у 2011 р. зросли до 24 701 173 777,60 грн. у 2012 р. та досягли максимального показника – 29 031 945 089,27 грн. у 2013 р., проте з 2014 р. спостерігається стійка тенденція до зниження, що є негативним явищем та ускладнює функціонування бюджетних установ.

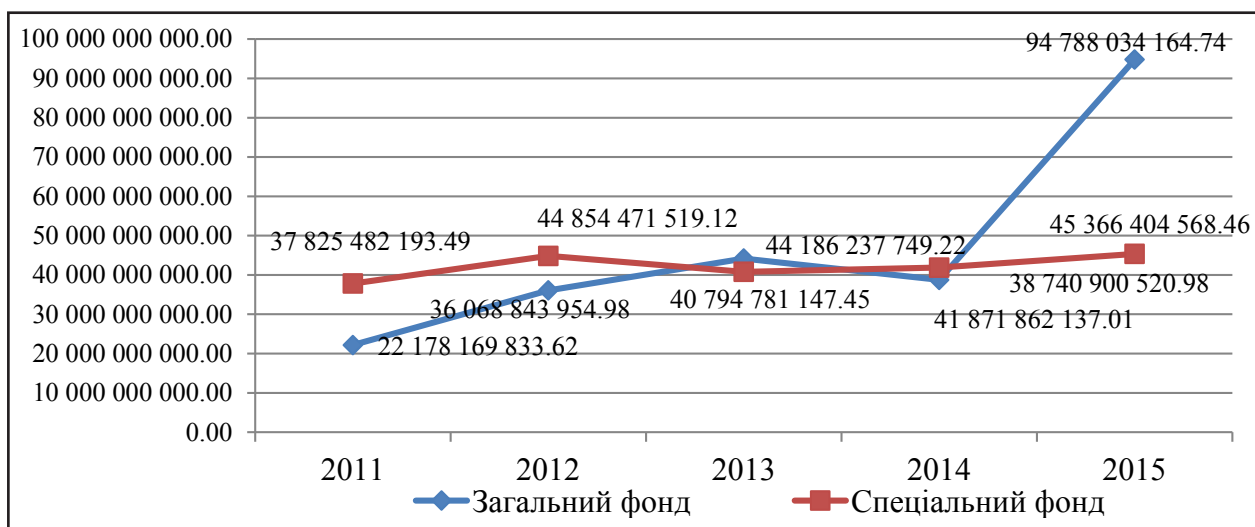


Рис. 7. Динаміка неподаткових надходжень державного бюджету за 2011–2015 рр.

На рис. 9 представлено динаміку основних видатків бюджету за функціональною класифікацією в розрізі загального та спеціального фондів, з якого видно збільшення витрат за рахунок коштів загального фонду на охорону здоров'я, освіту, духовний та фізичний розвиток, соціальний захист та соціальне забезпечення населення.

Необхідно зауважити, що в рамках сьогодення на функціонування бюджетних установ та організацій негативний вплив здійснюють такі фактори: незадовільний стан фінансування, брак грошових коштів для оновлення

матеріально-технічної бази бюджетних установ, обмеженість джерел формування фінансових ресурсів та жорстка регламентація напрямів їх використання.

Усе це викликає гостру необхідність вирішення проблем фінансового забезпечення бюджетних установ в Україні та розробки шляхів їх подолання.

Вчені для вирішення поставленої проблеми пропонують нові напрями та дієві способи коригування потоків фінансових ресурсів. Через проблеми з фінансуванням бюджетних установ західні країни світу були змушені

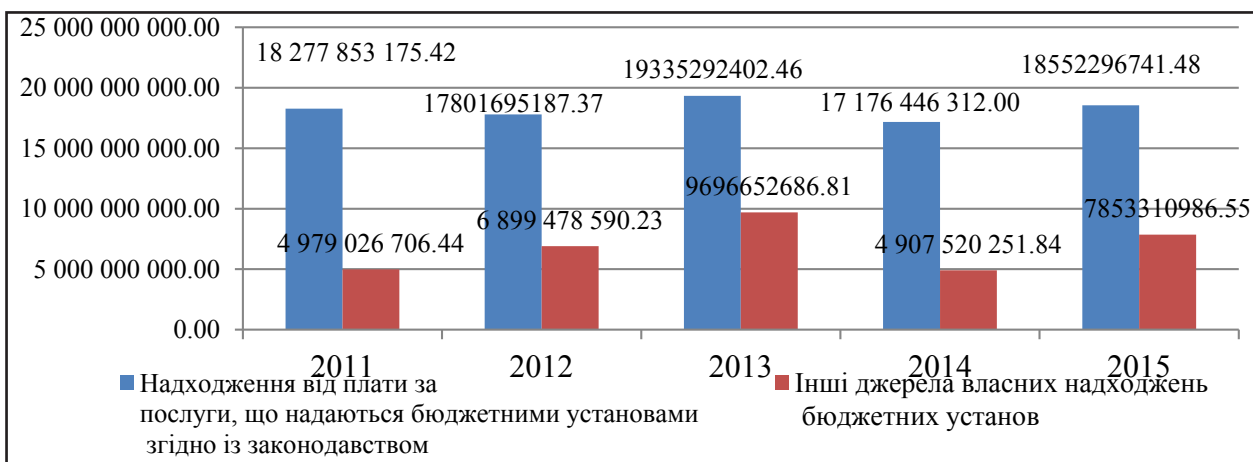


Рис. 8. Аналіз власних надходжень бюджетних установ за 2011–2015 рр.

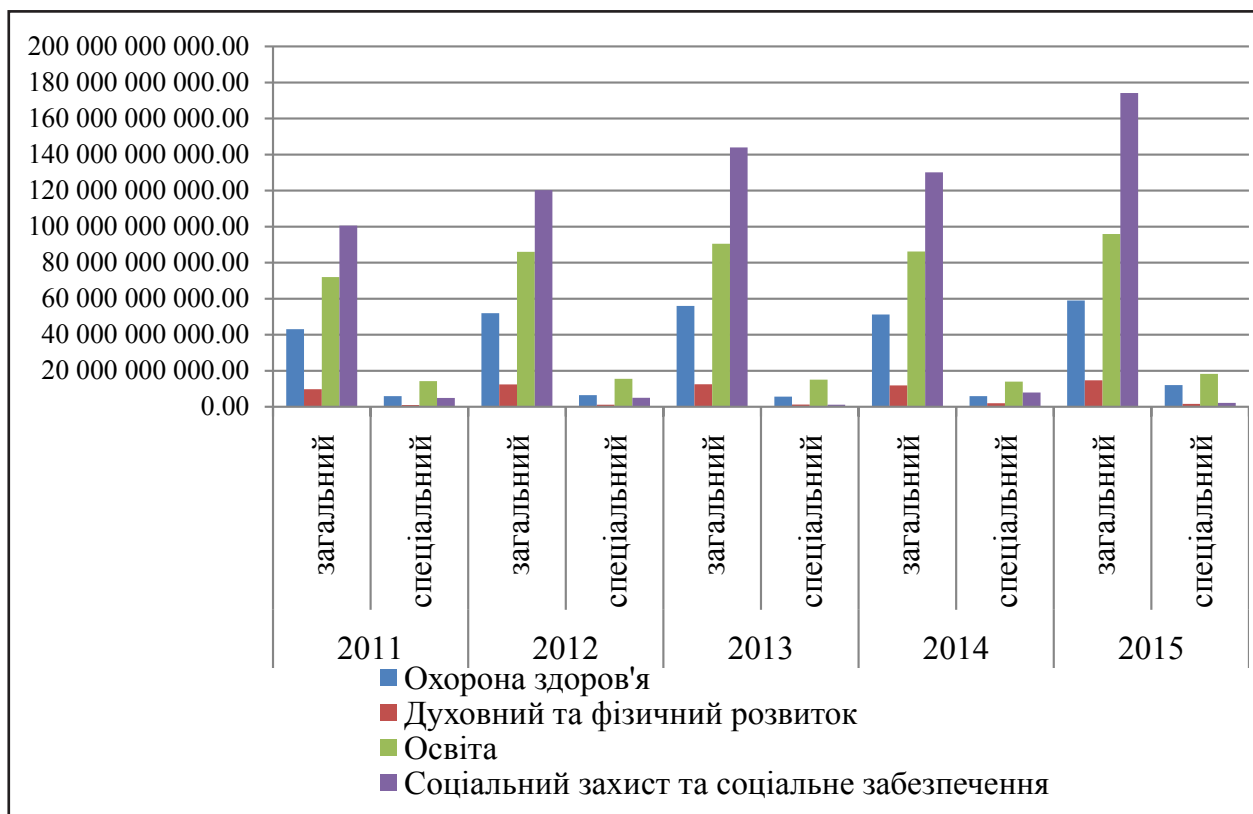


Рис. 9. Аналіз видатків за функціональною класифікацією видатків за 2011–2015 рр.

запроваджувати в бюджетний процес прозорі технології, спрямовані на якісні перетворення у сфері бюджетного фінансування. Головною метою запровадження цих технологій було планування реальних показників та запобігання негативним наслідкам під час фінансування бюджетних установ [16, с. 381–384].

Висновки з цього дослідження. Ми погоджуємося з думкою вчених, але вважаємо, що в сучасних умовах вагомим значенням набуває необхідність побудови ефективної організації розподілу взаємовідносин між державним та місцевим рівнями в питаннях фінансування бюджетних установ з урахуванням особливостей їх діяльності. Ми вважаємо, що основними напрямками є:

- збільшення фінансування конкретних установ;

- оптимізація діючої мережі одержувачів бюджетних коштів, що являє собою впорядкування і раціоналізацію мережі підвідомчих установ;

- створення асоційованих структур (державно-суспільних, суспільно-державних), які забезпечуватимуть пошук додаткових джерел фінансування.

На нашу думку, необхідно вводити в дію нові форми фінансування та вдосконалювати наявні.

Такими новими формами фінансування мають бути:

- конкурсне розміщення державних та місцевих грантів серед державних та недержавних некомерційних організацій;

- підписання тимчасових угод про співпрацю, у рамках яких можуть здійснюватися разові заходи або акції соціального напрямку;

- розроблення ефективної системи контролю, яка б забезпечувала цільове надходження та використання коштів бюджетними установами;

- адаптація позитивного зарубіжного досвіду фінансування бюджетних установ західноєвропейських країн [9];

- перехід від моделі мінімальної автономії до моделі часткової автономії. Це дасть змогу бюджетним установам та організаціям само-

стійно залучати додаткові грошові кошти, а також витратити їх на власні потреби, що може бути стимулом для розвитку;

- надання права бюджетним установам та організаціям розміщувати тимчасово вільні кошти в комерційних банках, що стане додатковим джерелом доходів;

- установлення певного ліміту грошових коштів, який можуть використовувати бюджетні установи, на окремі види видатків та ін.

Сьогодні правовому режиму використання бюджетних коштів бюджетними установами та іншими одержувачами притаманні жорсткі обмеження, зумовлені нестачею бюджетних коштів, суворю економією їхнього витрачання, запобігання збільшенню інфляції і недопущення подальшого спаду життєвого рівня населення.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що бюджетне фінансування відіграє важливу роль у соціально-економічному розвитку суспільства, адже соціально-культурні установи практично не мають додаткових надходжень грошових коштів для розвитку.

Видатки з державного бюджету є необхідними для існування бюджетних установ, тому ефективно функціонування таких організацій можливе лише за чітко налагодженого фінансового механізму.

Таким чином, потрібно змінювати ситуацію, що склалася в бюджетній сфері, а саме виводити бюджетні установи на новий, якісно досконалий рівень функціонування за рахунок покращення їх фінансового забезпечення. Цього можна досягти за допомогою пошуку нових джерел фінансування таких закладів, що дасть змогу забезпечити їх ефективне функціонування.

Потрібно оптимізувати мережу розпорядників бюджетних коштів, а звідси – забезпечити цільовий розподіл бюджетних коштів, а також підвищити бюджетний контроль над використанням наданих коштів. Тільки у разі вирішення всіх нагальних потреб можна буде забезпечити ефективне функціонування бюджетних установ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Базилевич В.Д. Посилення ролі фінансів у трансформаційній економіці / В.Д. Базилевич // Фінанси України. – 2012. – № 5. – С. 5–10.
2. Ермакова Е.А. Государственные финансы в финансовой системе России / Е.А. Ермакова // Финансы и кредит. – 2014. – № 3. – С. 32–41.
3. Лютий І.О. Новітні тенденції розвитку фінансової системи держави / І.О. Лютий // Фінанси України. – 2015. – № 5. – С. 24–30.

4. Василик О.Д. Теорія фінансів : [підручник] / О.Д. Василик ; КНУ ім. Т.Г. Шевченка ; 4-те вид., доп. – К. : Ніос, 2003. – 416 с.
5. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : [монографія] / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін ; Мін-во освіти і науки України, КНЕУ. – К. : КНЕУ, 2012. – 387 с.
6. Фінансова система України : [навч. посіб.] / М.І. Карлін. – К. : Знання, 2014. – 324 с.
7. Шевчук В.О. Державні фінанси зарубіжних країн / В.О. Шевчук // Фінанси України. – 2015. – № 2. – С. 3–13.
8. Шитко О.П. Фінансова система: підходи до визначення та кількісної оцінки / О.П. Шитко // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – № 4. – С. 66–75.
9. Свірко С.В. Бухгалтерський облік у бюджетних установах: методологія та організація / С.В. Свірко. – К. : КНЕУ, 2013. – 243 с.
10. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
11. Левицька С.О. Фінансові результати діяльності одержувачів бюджетних коштів: економічна сутність, вітчизняна та міжнародна практика / С.О. Левицька // Економічний аналіз. – 2008. – Вип. 2 (18). – С. 361–369.
12. Свірко С.В. Загальні положення порядку складання фінансової звітності в секторі державного управління відповідно до МСБОДС / С.В. Свірко // Формування ринкової економіки. – 2010. – № 23. – С. 470–486.
13. Федів Р.Є. Реформування обліку фінансових результатів діяльності бюджетних установ / Р.Є. Федів // Збірник наукових праць ЧДТУ. – Вип. 21. – С. 112–116.
14. Фрич Р.М. Ознаки бюджетних установ як суб'єктів фінансового права / Р.М. Фрич // Держава та регіони. Серія «Право та державне управління». – 2012. – № 2. – С. 115–119.
15. Овчарова Н.В. Проблеми та перспективи фінансового забезпечення бюджетних установ / Н.В. Овчарова // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 7. – С. 230–237.
16. Савчук Н.В. Проблеми фінансового забезпечення соціальної сфери України та шляхи їх вирішення / Н.В. Савчук // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – № 1. – С. 381–384.
17. Ткачук Н.М. Фінансування бюджетних установ: теоретична сутність, форми і методи / Н.М. Ткачук // Наука й економіка. – 2015. – № 2. – С. 99–106.
18. Шокіна Ю.О. Особливості реалізації фінансового механізму бюджетних установ / Ю.О. Шокіна // Управління розвитком. – 2012. – № 3. – С. 120–124.