

Н. Г. Пігуль, кандидат економічних наук, доцент
кафедри фінансів Державного вищого навчального закладу
“Українська академія банківської справи НБУ”
О. В. Люта, кандидат економічних наук, доцент
кафедри фінансів Державного вищого навчального закладу
“Українська академія банківської справи НБУ”

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ

Автори розглянули особливості побудови та реалізації фінансового механізму бюджетних установ. Обґрунтовано можливі шляхи вдосконалення фінансового забезпечення як підсистеми фінансового механізму на основі запровадження моделі часткової фінансової автономії.

Авторы рассмотрели особенности построения и реализации финансового механизма бюджетных организаций. В статье обоснованы пути усовершенствования финансового обеспечения как подсистемы финансового механизма на основе внедрения модели частичной финансовой автономии.

Authors consider features of construction and realisation of the financial mechanism of the budgetary organisations. In the article ways of improvement of financial maintenance as subsystem of the financial mechanism on the basis of introduction of model of a partial financial autonomy are proved.

Ключові слова. Бюджетна установа, фінансове забезпечення, фінансове регулювання, кошторисне фінансування, моделі фінансової автономії.

© Н. Г. Пігуль, О. В. Люта, 2010

Вступ. В умовах трансформації економічної системи України актуальний напрямок наукових досліджень – це розробка теоретичних аспектів фінансового механізму функціонування бюджетних установ, який є складовою господарського механізму держави. Нині успішне функціонування бюджетних установ має надзвичайно важливе значення, оскільки вони створюються державою для досягнення соціальних, культурних, освітніх, наукових і управлінських цілей стосовно охорони здоров'я громадян, розвитку фізичної культури і спорту, задоволення духовних та інших нематеріальних потреб громадян, захисту прав, законних інтересів громадян і організацій, розв'язання суперечок і конфліктів, надання юридичної допомоги, а також з іншими цілями, спрямованими на досягнення суспільних благ. Виконання поставлених завдань неможливе без побудови ефективного фінансового механізму.

Значну увагу питанню формування фінансового механізму діяльності суб'єктів господарювання приділяють такі автори: О. Д. Василик, В. М. Опарін, В. М. Федосов, В. В. Бурковський, А. М. Поддєрьогін, М. С. Зякун, С. Я. Огородник, І. В. Форкун.

Вищезазначені вчені досліджували елементи фінансового механізму суб'єктів господарювання в цілому, не визначаючи його специфіку для бюджетних установ. Тому розгляд теоретичних аспектів формування фінансового механізму функціонування бюджетних установ своєчасний та актуальний.

Постановка завдання. Мета дослідження – визначення особливостей побудови і реалізації фінансового механізму бюджетних установ та обґрунтування можливих напрямів удосконалення фінансового забезпечення, що є складовим елементом фінансового механізму.

Результати дослідження. Відповідно до Бюджетного кодексу України бюджетна установа – це орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена в установленому порядку органами державної влади, влади Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок державного чи місцевих бюджетів.

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

Специфічні ознаки бюджетних установ:

– правовий статус – юридична особа (бюджетний орган, бюджетна організація, бюджетна установа) або відокремлений підрозділ (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 (всі типи бюджетних закладів), розпорядження (бюджетний орган, бюджетна організація), володіння (бюджетний орган) [1].

Необхідно зауважити, що нині на функціонування бюджетних організацій негативно впливають такі фактори: незадовільний стан фінансування, брак грошових коштів для оновлення матеріально-технічної бази бюджетних закладів, обмеженість джерел формування фінансових ресурсів та чітка регламентація

напрямків їх використання. Розв'язання зазначених проблем переважно залежить від ефективності побудови та реалізації фінансового механізму бюджетних установ.

Слід зазначити, що фінансовий механізм функціонування бюджетних закладів має свої відмінності, обумовлені неприбутковою природою бюджетної сфери, особливостями джерел мобілізації та порядку розподілу грошових коштів.

Ефективне функціонування фінансового механізму бюджетної сфери має ґрунтуватися на таких вимогах до взаємодії його елементів:

- цілеспрямованості кожного елементу фінансового механізму на виконання властивого йому завдання;

- спрямування дії всіх елементів фінансового механізму на процес отримання передбаченого обсягу фінансових ресурсів з метою покриття витрат відповідної діяльності;

- зворотного зв'язку елементів фінансового механізму вертикального та горизонтального рівнів;

- своєчасності реагування складових фінансового механізму на зміни макро- та мікросередовища.

Схематично структурно-логічну модель організації фінансового механізму бюджетних установ наведено на рис. 1.

Побудова структурно-логічної моделі організації фінансового механізму бюджетних установ свідчить про те, що всі складові фінансового механізму взаємопов'язані та взаємозалежні, але разом з тим кожен елемент функціонує відносно самостійно. Це обумовлює необхідність узгодження дії складових фінансового механізму.

Реалізація фінансового забезпечення проявляється у визначенні джерел, форм та методів забезпечення і використання фінансових ресурсів бюджетними організаціями.

Важлива підсистема фінансового механізму – фінансове регулювання, яке включає: правове регламентування, фінансове прогнозування, фінансове планування, фінансовий контроль. Правове регламентування відображається в розробленні та прийнятті законодавчих актів щодо організації діяльності бюджетних установ. На стадії фінансового планування і прогнозування визначаються фінансові можливості функціонування закладів бюджетної сфери. Фінансовий контроль передбачає сукупність заходів, пов'язаних з перевіркою, спостереженням за процесами формування і використання фондів фінансових ресурсів.

Значну роль в організації фінансового механізму бюджетних установ відіграє система важелів впливу, в яку входять нормативи, ліміти, резерви.

Норми затверджуються органами законодавчої та виконавчої влади. Нормативи характеризують повний рівень забезпечення видатків, різних видів витрат фінансових ресурсів.

Фінансові ліміти є певним обмеженням на витрати, що встановлюються органами державної влади, в тому числі ліміти бюджетного фінансування для закладів бюджетної сфери. Резерви мають нейтралізувати вплив непередбачуваних факторів, що можуть виникнути в майбутньому.

Основа ефективного функціонування бюджетної сфери – це фінансове забезпечення. Бюджетні установи практично не мають власних доходів і свою діяльність провадять за рахунок коштів відповідних бюджетів. Отже, основна форма фінансового забезпечення бюджетних закладів – бюджетне фінансування, під яким прийнято розуміти безповоротний, безвідплатний відпуск коштів з державного та місцевого бюджетів на виконання загальнодержавних функцій, функцій місцевого самоврядування і забезпечення функціонування бюджетних установ та організацій.

Специфічні особливості бюджетного фінансування полягають у такому:

- кошти на покриття витрат відпускаються тільки з одного бюджету за підпорядкованістю підприємства, установи чи організації. Виняток становить фінансування загальнодержавних заходів: боротьба з епідеміями, ліквідація втрат від катастроф і стихійного лиха;

- бюджетні установи фінансуються на основі встановлених економічно й науково обґрунтованих нормативів залежно від сфер діяльності.

Рис. 1. Структурно-логічна модель організації фінансового механізму бюджетних установ

Основним методом бюджетного забезпечення є кошторисне фінансування. Методичні підходи до тлумачення сутності кошторисного фінансування наведено в табл. 1.

Розглядаючи поняття “кошторисне фінансування”, більшість вітчизняних учених трактують 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 закладів, оскільки ринкові засади передбачають принципово інші, ніж раніше, підходи до організації 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.

Таблиця 1

Методичні підходи до тлумачення сутності кошторисного фінансування

Автор (джерело)	Визначення
С. І. Юрій, Й. М. Бескид	Забезпечення державними грошовими коштами установ і організацій соціально-культурної сфери, оборони, органів державного управління [2, 200]
А. О. Єпіфанов, І. І. Дьяконова, І. В. Сало	Фінансування видатків бюджетних установ за рахунок видатків відповідних бюджетів [3, 59]
В. М. Опарін	Забезпечення витрат за рахунок зовнішнього фінансування [4, 88]
Ю. В. Пасічник	Фінансування бюджетних установ на основі кошторису [5, 489]
Словник бюджетної термінології	Виділення коштів на утримання закладів, установ і організацій, виконання певних програм і реалізацію певних заходів на підставі спеціального фінансового документа – кошторису [6]

Зміни у фінансовому забезпеченні дозволяють бюджетним установам:

- на власний розсуд використовувати матеріальні та частину фінансових ресурсів, що перебувають в їх розпорядженні. Так, бюджетні заклади отримали право здавати в оренду іншим підприємствам і організаціям будівлі та споруди, транспортні засоби, інші матеріальні цінності;
- надавати послуги на платній основі;
- устанавлювати ціни на послуги таким чином, щоб вони відповідали завданню самоокупності та самофінансування.

Тому за своїм змістом кошторисне фінансування охоплює не тільки ті кошти, що надаються з бюджетів, але й ті, які надходять за рахунок проведення господарської діяльності. На наш погляд, під кошторисним фінансуванням слід розуміти покриття витрат бюджетних установ з метою виконання ними функцій та завдань, спрямованих на досягнення суспільних благ за рахунок бюджетного фінансування і позабюджетних коштів, які надходять у результаті надання платних послуг та отримання спонсорської допомоги.

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

Нині зростає роль позабюджетних джерел фінансування в забезпеченні функціонування закладів бюджетної сфери. Позабюджетні надходження грошових коштів і доходів у матеріальній чи нематеріальній формі, які отримує бюджетний заклад, є результатом його самостійної фінансово-господарської діяльності. Основні джерела позабюджетних коштів – це кошти за надання платних (договірних) послуг та спонсорські кошти, які останнім часом широко використовуються. Однією з форм фінансування соціальних проектів і цільових програм бюджетних установ може бути фандрайзинг, що являє собою спеціально організований процес збирання коштів на реалізацію проектів неприбуткових організацій.

Фінансування бюджетних установ на основі фандрайзингу здійснюється за допомогою таких інструментів:

- гранту – добродійного пожертвування (внеску), що надається донорською організацією для реалізації неприбуткового проекту або програми;
- безпроцентної поворотної фінансової допомоги (поворотного гранту), що надається неприбутковій організації для реалізації проектів, які припускають отримання доходів у результаті діяльності щодо проекту. Поворотна фінансова допомога припускає повне або часткове повернення наданого фінансування;
- оплати послуг на договірній основі з приводу проведення семінарів, досліджень для неприбуткової організації фандрайзинговими компаніями.

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 напрямки використання коштів бюджетних установ подано на рис. 2.

Рис. 2. Джерела формування і напрямки використання коштів бюджетних установ

Реалізація кошторисного фінансування здійснюється на основі принципів плановості, цільового характеру, виділення коштів залежно від фактичних показників, підзвітності.

Плановість означає, що фінансування відбувається на підставі й у межах установленого плану. Плановим документом є кошторис, в якому розраховано й затверджено планові витрати на відповідний плановий період чи відповідні заходи. Для розрахунків планових витрат використовують, як правило, нормативний метод.

Сутність цільового характеру кошторисного фінансування полягає в тому, що виділені кошти можуть бути спрямовані тільки на цілі, передбачені кошторисом. При цьому в окремих випадках може надаватися право певного перерозподілу коштів між окремими статтями. Цільове призначення асигнувань дає змогу організації, що здійснює фінансування, контролювати їх раціональне й ефективне використання.

Виділення коштів залежно від фактичних показників діяльності установи означає, що фінансування здійснюється за кошторисом, однак виходячи не з планових, а з фактичних значень показників діяльності.

Підзвітність передбачає звітність організацій та установ, що перебувають на кошторисному фінансуванні, перед організаціями, котрі фінансують. При цьому встановлено відповідальність за порушення принципів і правил кошторисного фінансування.

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. Окрім того, кошторисне фінансування передбачає чіткий та постійний фінансовий контроль за витрачанням грошових коштів.

Одночасно 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. До того ж законодавством закріплено зв'язок джерел надходження коштів спеціального фонду з напрямками їх використання, і заклад не може вільно, на власний розсуд розпоряджатися заробленими коштами, тобто фактично відсутня фінансова автономія бюджетних установ.

Слід зазначити, що у світі існує декілька моделей фінансової автономії суб'єктів господарювання, а саме: мінімальна, часткова та повна (рис. 3).

Ураховуючи те, що нині одним з основних джерел фінансування бюджетних закладів залишаються кошти бюджетів різних рівнів та бюджетні установи не мають права вільно розпоряджатися додатково отриманими фінансовими ресурсами від господарської діяльності, можна зробити висновок, що бюджетній сфері притаманна модель мінімальної автономії. Бюджетні заклади в рамках зазначеної моделі орієнтуються лише на систему нормативів, доведених органами управління, і позбавлені економічних стимулів щодо розширення обсягів діяльності та підвищення якості наданих послуг.

Тому, на наш погляд, з метою підвищення ефективності функціонування закладів бюджетної сфери доцільно запровадити модель часткової автономії. Це дасть змогу бюджетним установам в окремих сферах економіки не тільки самостійно залучати додаткові фінансові ресурси, але й витратити їх, виходячи із власних потреб, що може стати стимулом для їхнього розвитку і навіть виникнення конкуренції за право реалізовувати власні товари чи послуги на ринку.

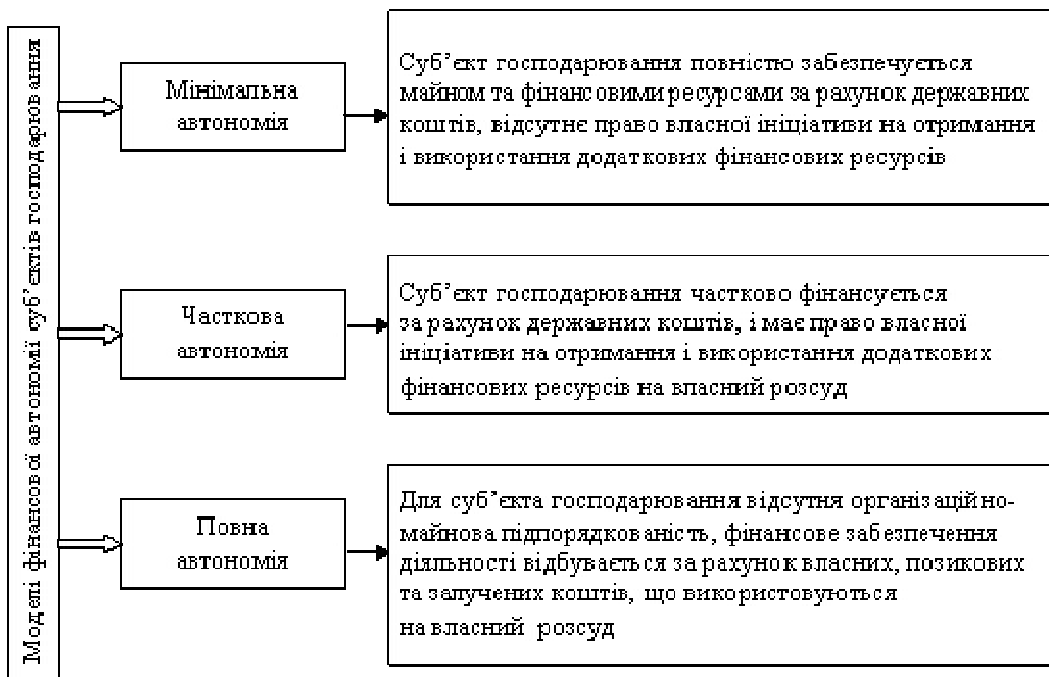


Рис. 3. Моделі фінансової автономії суб'єктів господарювання

Висновки. Ефективне функціонування бюджетних установ можливе лише за умови чітко налагодженого фінансового механізму. Проведені нами дослідження свідчать про те, що фінансовий механізм бюджетних закладів відображає специфіку організації фінансових відносин у даній сфері, яка проявляється в реалізації фінансового забезпечення. Подальше вдосконалення фінансового забезпечення

функціонування бюджетних закладів, на нашу думку, передбачає необхідність переходу від моделі мінімальної до моделі часткової фінансової автономії.

Література

1. Полозюк К. О. Організація управлінського обліку в бюджетних установах [Електроний ресурс]: Донецький національний університет економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського / К. О. Полозюк, І. О. Лукашова. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/ 14_NPRT_2010 /Economics/66896.doc.htm](http://www.rusnauka.com/14_NPRT_2010/Economics/66896.doc.htm) . – Назва з екрана.
2. Юрій С. І. Бюджетна система України : навчальний посібник / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : Ніос, 2000. – 400 с.
3. Спіфанов А. О. Бюджет України : монографія / Спіфанов А. О., Дьяконова І. І., Сало І. В. – Суми : УАБС НБУ, 2010. – 187 с.
4. Опарін В. М. Фінанси (Загальна терія) : навч. посібник / Опарін В. М. – К. : КНЕУ, 2001. – 240 с.
5. Пасічник Ю. В. Бюджетна система : навчальний посібник / Пасічник Ю. В. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.
6. Словник бюджетної термінології [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/50/53402/362569.html>. – Назва з екрана.