

СУТНІСНО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ КОШТОРИСНОГО ФІНАНСУВАННЯ

Досліджено діючий механізм кошторисного фінансування бюджетних установ в сучасних умовах господарювання. Проаналізовано систему поглядів щодо сутнісно-теоретичних основ та властивостей поняття “кошторисне фінансування” і запропоновано авторський підхід.

На сучасному етапі розвитку економічних відносин фінансування бюджетних закладів відбувається через механізм кошторисного фінансування. Переваги кошторисного фінансування полягають в тому, що воно є найбільш випробовуваним способом фінансування, який вже тривалий час використовується в бюджетній сфері і відповідає особливостям її функціонування. Одночасно, кошторисне фінансування, при всій своїй апробованості, має суттєві недоліки. По-перше, за такого порядку виділення грошових коштів послаблюється зв'язок між результатами функціонування закладів і грошовими надходженнями, оскільки, фінансується не обсяг робіт, зростання якості послуг чи продукції, а час присутності працівників на роботі. По-друге, якість роботи враховується опосередковано - виходячи з рівня освіти, трудового стажу працівника, що призводить до зрівнялівки і знижує стимули до ефективної діяльності. У працівників немає заінтересованості збільшувати обсяг чи якість робіт і послуг, оскільки це не впливає на величину їхніх грошових надходжень.

Незважаючи на критичну оцінку кошторисного фінансування, воно продовжує функціонувати в бюджетній сфері і набуває нових властивостей сучасного господарювання. В останні роки зміни, які відбулись у практиці кошторисного фінансування, були зумовлені реформуванням бюджетної сфери і побудовою нової системи відносин у даному секторі економіки. Це, на наш погляд, вимагає внесення певних коректив у теоретичну площину і перегляду концептуальних основ даного методу фінансування та принципів його функціонування.

Згідно з чинним законодавством, кошторисом бюджетних установ називається основний плановий документ, який надає повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій і досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228 [2].

За формою сучасний кошторис бюджетної установи суттєво змінився і відрізняється від попередніх кошторисів, оскільки має дві складові:

загальний фонд – це обсяг асигнувань із загального фонду відповідного бюджету, який містить чітке розмежування видатків за економічною ознакою і надається для виконання бюджетною установою основних функцій.

спеціальний фонд – це обсяг надходжень зі спеціального фонду бюджету на конкретну мету та їх розподіл за повною економічною класифікацією на здійснення видатків згідно із законодавством, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних з виконанням установою основних функцій.

Порядок розподілу коштів кошторису бюджетної установи на загальний і спеціальний фонд є наслідком певних реформ, які відбулись з прийняттям бюджету на 2000 рік, коли всі позабюджетні кошти було включено до проекту бюджету. Основною метою створення спеціального фонду було намагання залучити усі джерела доходів до бюджету і забезпечити прозорість бюджетної політики. Починаючи з 2000 року, Законом України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” було встановлено, що власні надходження установ і організацій, які утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів, є одним з джерел формування доходів спеціального фонду бюджету України. А в 2001 році існування загального і спеціального фондів бюджету було законодавчо закріплено окремою статтею Бюджетного кодексу України.

Виходячи з необхідності забезпечення належного складання державного і місцевих бюджетів та їх виконання, було підготовлено та затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.2002. р. № 659 перелік груп власних надходжень бюджетних установ, вимоги щодо їх утворення та напрями використання. Даний перелік створено з метою визначення єдиних підходів до утворення і використання власних надходжень бюджетних установ і виконання відповідних статей Бюджетного кодексу України.

Таким чином, на сучасному етапі бюджетний заклад виступає суб'єктом господарювання, якому надається право мобілізувати кошти шляхом надання платних послуг та здійснення іншої підприємницької діяльності, дозволеної діючим законодавством. Власні надходження, які отримує бюджетний заклад, включаються, до спеціального фонду кошторису і використовуються на потреби за цільовим призначенням.

В даний час на рівні бюджетних установ відбувається процес поєднання бюджетного фінансування з системою некомерційного (неприбуткового) господарювання з метою виконання завдань, передбачених умовами функціонування цих закладів. Задоволення потреб бюджетних закладів лише частково здійснюється шляхом безпосереднього надання коштів з бюджету, які утворилися внаслідок перерозподілу валового внутрішнього продукту і за джерелом походження дійсно є бюджетними – це кошти загального фонду бюджету.

Позабюджетні надходження грошових коштів та доходів в матеріальній чи нематеріальній формі, які отримує бюджетний заклад, мають іншу природу, і є результатом його самостійної фінансово-господарської діяльності. Некомерційна діяльність бюджетних установ і організацій не має на меті отримання прибутку і здійснюється у загальнодержавних інтересах з метою залучення додаткових фінансових ресурсів. Держава, відчуваючи бюджетний дефіцит, використовує всі можливі джерела доходу і дотримується правила "бери плату, де можеш" [3, 345].

В даному випадку, бюджетні заклади, які тривалий час майже повністю залежали від одного джерела доходів – бюджету, сьогодні мають можливість заробляти кошти і фінансувати власні потреби. Звичайно, фінансова свобода бюджетних закладів є відносною, законодавством закріплено зв'язок джерел надходження коштів спеціального фонду з напрямками їх використання і заклад не може вільно, на власний розсуд розпоряджатися заробленими коштами. Однак, вітчизняний досвід показує, що можливість залучення бюджетними установами додаткових фінансових ресурсів в окремих сферах економіки, може стати стимулом для їхнього розвитку і навіть виникнення суперництва за право реалізовувати власні товари чи послуги на ринку. Прикладом є галузь вищої освіти, де бюджетні заклади, які фінансуються за кошторисним порядком і одночасно мають можливість здійснювати некомерційну діяльність, отримали значну перевагу перед недержавним сектором освіти.

В охороні здоров'я такий процес є дуже інертним через законодавчі перепони і невизначеність державної політики в даній сфері. Кошти, які залучають бюджетні заклади охорони здоров'я до спеціального фонду кошторису, поки що не відіграють значної ролі у їх фінансовому забезпеченні, однак на практиці спостерігається тенденція до поступового зростання масштабів позабюджетного фінансування і поживлення некомерційної діяльності у цій сфері.

Впровадження механізмів некомерційного фінансування діяльності бюджетних закладів стало вимушеним кроком з боку держави через дефіцит фінансових ресурсів і неспроможність повноцінно утримувати цей сектор. До 2000 року, спеціальні кошти, які отримувала бюджетна установа від фінансово-господарської діяльності, не включались до кошторису і обліковувалися окремо. Держава не мала достовірної інформації про обсяги позабюджетних надходжень, за рахунок яких утримуються бюджетні установи, і не могла об'єктивно узгоджувати межі бюджетного фінансування з результатами фінансової діяльності бюджетних установ і організацій. Тому, починаючи з 2000 р., всі позабюджетні кошти (власні надходження) бюджетних установ і організацій було включено до спеціального фонду відповідного кошторису і бюджету.

Отже, процес кошторисного фінансування здійснюється внаслідок об'єднання грошових коштів, отриманих з двох основних каналів:

Перший – це грошові кошти, отримані через механізм бюджетного фінансування, зміст якого полягає в односторонньому спрямуванні бюджетних коштів – від держави до суб'єктів господарювання. Обсяг цих коштів відображається у загальному фонді кошторису бюджетної установи.

Через другий канал надходять грошові кошти, отримані внаслідок некомерційної діяльності, яка здійснюється бюджетною установою самостійно. В даному випадку, фінансові відносини виникають між бюджетною установою і господарюючими суб'єктами та фізичними особами, а отримані результати відображаються у спеціальному фонді кошторису.

Таким чином, за сучасних реалій грошові кошти, необхідні для здійснення кошторисного фінансування, мобілізуються з багатьох джерел фінансування і надходять через два основних механізми: бюджетне фінансування і самофінансування (некомерційне), пізніше вони об'єднуються і витрачаються на спільну мету – задоволення суспільних потреб (оборона, освіта, охорона здоров'я, культура тощо).

У вітчизняній фінансовій науці визначаються теоретичні домінанти і принципи якості поняття "кошторисне фінансування". Як правило, більшість вчених дотримуються усталених поглядів і використовують за основу теоретичні висновки, які було зроблено в теорії бюджету радянськими вченими. Наведемо найбільш розповсюджене формулювання, яке можна зустріти у радянських фінансово-кредитних словниках: Кошторисне фінансування – надання грошових коштів з державного бюджету для покриття видатків установ невиробничої сфери, які, як правило, не мають власних доходів [6, 129]. Дане визначення було актуальним тоді, коли кошторисне фінансування здійснювалося майже повністю за рахунок бюджетних коштів, однак в умовах становлення ринкових відносин, подібний підхід у трактуванні змісту даного поняття є звуженим і не відповідає вимогам сучасності.

У сучасних підручниках і монографіях з теорії фінансів і бюджету питання сутності кошторисного фінансування розглядається багатьма вітчизняними науковцями. Одне з перших визначень, яке можна зустріти у науковій літературі в період незалежності, дано авторами підручника "Бюджетна система України" виданому в 2000 році. Вчені-фінансисти С. І. Юрій, Й. М. Бескид трактують кошторисне фінансування як забезпечення державними грошовими коштами установ і організацій соціально-культурної сфери, оборони, органів державного управління [7, 200]. У представленому визначенні кошторисне фінансування розглядається як процес забезпечення бюджетних установ лише державними коштами, що значно звужує спектр джерел, які сьогодні на практиці залучаються в рамках даного методу фінансування. Дане трактування, на наш погляд, є об'єктивним відображенням минулих реалій і ґрунтується на оцінці кошторисів того періоду, коли вони мали дещо іншу форму та властивості, однак в сучасних умовах воно вимагає доповнення.

В монографії вчених С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, Я. М. Буздуган "Антологія бюджетного механізму",

опублікованій в 2001 році, кошторисне фінансування формулюється як найпоширеніша форма, яка полягає у виділенні бюджетних коштів установам соціально-культурної сфери, оборони та управління в межах їхніх кошторисів доходів і видатків [8, 151]. З вищезазначеного визначення видно, що кошторисне фінансування розглядається як форма, за якою кошти виділяються з бюджету на основі фінансового плану. Як відомо, форма – це зовнішній бік чого-небудь, що не завжди відображає суть справи; шаблон, за допомогою якого предметам надають певного вигляду, певних обрисів [4, 503]. У нашому випадку, кошторисне фінансування можна розглядати як форму, якої може набувати бюджетне фінансування, однак такий підхід, на нашу думку, є неповним і односторонньо відображає суть явища. Як вже зазначалось, кошторисне фінансування об'єднує два механізми, за допомогою яких надходять грошові кошти: бюджетне фінансування і некомерційне самофінансування і цей аспект потрібно обов'язково враховувати при з'ясуванні сутності даного поняття. Кошторисне фінансування лише частково можна вважати формою бюджетного фінансування – у частині коштів, які утворюють загальний фонд кошторису.

Відомий вітчизняний вчений В.М. Опарін у підручнику з теорії фінансів пропонує наступне визначення кошторисного фінансування – це виділення коштів на утримання закладів, установ і організацій, виконання певних програм і реалізацію певних заходів на підставі спеціального фінансового документа – кошторису [2, 309]. У даному формулюванні автор не акцентує увагу на джерелі, за рахунок якого відбувається виділення коштів для виконання певних цілей. Автор вважає, що кошторисне фінансування може здійснюватися не лише за рахунок бюджету, а й будь-яким іншим коштом, а головною умовою цього виду фінансування, на його думку, повинна бути лише присутність фінансового документа – кошторису. Такий підхід є більш об'єктивним щодо сучасних реалій, оскільки показує, що кошторисне фінансування здійснюється не лише за рахунок бюджетних коштів, а на основі поєднання різних джерел фінансування, включаючи бюджет.

У навчальному посібнику В. Д. Базилевича і Л. О.Баластрика кошторисно-бюджетне фінансування розглядається як метод безповоротного, безоплатного надання коштів на утримання установ, що перебувають на повному фінансуванні з бюджету, на основі фінансових планів – кошторисів витрат [1, 259]. Підхід, за яким кошторисне фінансування трактується як певний метод, є прийнятним, оскільки метод – це свідомі систематичні й послідовні дії, що ведуть до досягнення якої-небудь мети. Кошторисне фінансування можна розглядати як метод фінансування, метою якого є покриття видатків бюджетної установи і задоволення суспільних потреб. Критичну оцінку у визначенні викликає той аспект, що кошторисне фінансування здійснюється лише для установ, що перебувають “на повному фінансуванні з бюджету”. На практиці, у бюджетній сфері все рідше можна зустріти установи, які повністю залежать від державного чи місцевого бюджету, більшість закладів здійснюють позабюджетну діяльність і фактично перебувають на неповному бюджетному забезпеченні, однак це не означає, що кошторисне фінансування не притаманне їхній діяльності.

Аналізуючи вищенаведене, можна зауважити, що серед науковців немає абсолютної єдності у визначенні поняття “кошторисне фінансування”. Спільним є лише той факт, що більшість вчених трактують дану дефініцію як властивість бюджетного фінансування. Однак, на нашу думку, кошторисному фінансуванню притаманні деякі ознаки бюджетного фінансування і підтвердженням цього є сучасний вітчизняний досвід.

За своїм змістом кошторисне фінансування є ширшим поняттям, ніж бюджетне, оскільки об'єднує грошові кошти, що надходять з відповідного бюджету, і кошти, які установа отримує внаслідок неприбуткової діяльності. Важливою передумовою здійснення даного методу фінансування є процес поєднання грошових коштів, які за своїм походженням мають різні джерела утворення. Документом, на підставі якого визначаються основні напрямки і фіксується процес руху грошових коштів, що використовуються за кошторисним методом фінансування, є кошторис бюджетної установи. Враховуючи ці аспекти, пропонуємо власний підхід щодо визначення сутності кошторисного фінансування, за яким дане поняття розуміється як спрямування грошових коштів, акумульованих з різних джерел фінансування, на покриття потреб бюджетних установ та виконання основних функціональних завдань.

Найбільш повно сутність явища можна розкрити, аналізуючи принципи його функціонування. В сучасній українській економічній літературі принципам організації кошторисного фінансування не приділено достатньої уваги. Здебільшого вчені-теоретики акцентують увагу на визначенні суті кошторисного фінансування, а принципи його функціонування дуже часто ототожнюють з умовами організації бюджетного фінансування. Дійсно, якщо розглядати кошторисне фінансування як форму бюджетного фінансування, то багато принципів є характерними для даних понять. Однак, є підстави вважати, що кошторисне фінансування може мати і відмінні (особливі) властивості.

Проаналізуємо принципи, котрі найчастіше використовуються науковцями в бюджетній теорії для характеристики кошторисного фінансування, і з'ясуємо, які з них найбільш повно відповідають сучасним реаліям кошторисного методу використання грошових коштів.

Принцип безповоротності. Дана ознака вказує на односторонність руху грошових коштів і є характерною для фінансів та процесу фінансування зокрема. При здійсненні кошторисного фінансування цей принцип не порушується, оскільки спрямування грошових коштів здійснюється в односторонньому напрямку – на покриття поточних і капітальних витрат бюджетної установи. У даному випадку виділені кошти поверненню не підлягають, оскільки матеріалізуються у товари і послуги, призначені для задоволення потреб бюджетної установи.

Принцип безоплатності. Така властивість як “безоплатність” свідчить про відсутність будь-якої плати за

виділені грошові асигнування. На нашу думку, в умовах планової економіки дана властивість широко застосовувалась при визначенні економічних і фінансових явищ. Однак, в сучасних умовах господарювання, коли в теорії бюджету і фінансів вирішальне місце відводиться концепції суспільних благ, не зовсім правильно вживати вищезазначений термін. Адже, суспільні блага, які фінансуються коштом бюджету, не надаються безоплатно, а покриваються за рахунок податків, що сплачують юридичні і фізичні особи. Ми пропонуємо відмовитись від вказаного принципу при характеристиці будь-яких процесів фінансування, оскільки він необ'єктивно пояснює сутність даного явища і немає наукового підґрунтя.

Принцип плановості. Для бюджетного фінансування названий принцип означає, що виділення грошових коштів з бюджетів відбувається на підставі планових обсягів видатків, встановлених фінансовими планами: Законом про Державний бюджет України на кожний рік, кошторисами бюджетних установ тощо. Складання фінансових планів є обов'язковою умовою для отримання бюджетних асигнувань. Для кошторисного фінансування, яке здійснюється на рівні суб'єкта господарювання, процес планування виступає важливою передумовою його діяльності, а фінансовий план (кошторис бюджетної установи) є тим основним показником, який зазначає напрямки витрачання коштів. Принцип плановості за цих умов означає, що спрямування грошових коштів установою відбувається на покриття вже запланованих кошторисом статей витрат.

Принцип цільового використання грошових коштів. В умовах бюджетного фінансування, він означає, що бюджетні кошти призначаються для певної мети і не можуть спрямовуватися на інші потреби. Даний принцип є характерним для кошторисного фінансування, адже грошові кошти, які отримує бюджетний заклад з бюджету або інших джерел фінансування, потрібно витратити суто за цільовим призначенням.

Уже тривалий час в бюджетній практиці даний принцип є непорушним і використання бюджетних коштів відбувається суто за цільовим призначенням у відповідності до витратних статей, затверджених фінансовим планом. Використання коштів, які установа отримує внаслідок некомерційної діяльності, теж регламентується діючим законодавством. Однак, як свідчить вітчизняний досвід бюджетних закладів, які змушені в обов'язковому порядку виконувати дану умову, цільове витрачання коштів ще не ознає ефективне. Такий підхід у витрачанні коштів нерідко гальмує ініціативу і призводить до нераціонального і неефективного господарювання. Тому згаданий принцип потрібно дещо лібералізувати і скерувати вектор відносин у напрямку надання більшої самостійності суб'єктам кошторисного фінансування з метою ефективного використання отриманих грошових ресурсів.

Принцип отримання ефекту від витрачання грошових коштів. Вказаний принцип вже згадується в працях російських фінансистів при характеристиці бюджетного фінансування, однак у вітчизняній літературі йому не приділяється достатньої уваги. Найчастіше науковці при характеристиці бюджетного фінансування в Україні застосовують принцип "ефективного, раціонального і економного використання бюджетних коштів". Однак, з нашої точки зору, дана властивість необ'єктивно характеризує процес бюджетного фінансування, адже само по собі виділення коштів з бюджету ще не означає присутності перелічених ознак. Проте, завжди використання бюджетних коштів має певний ефект і він є позитивним, якщо виконується основна мета державної діяльності – задоволення суспільних потреб. Відомо, що основним принципом організації фінансів приватного сектору економіки є комерційний розрахунок, а метою його успішної фінансово-господарської діяльності – прибуток. Для державного сектору і, зокрема, бюджетної сфери, головним завданням є створення суспільних благ і задоволення потреб суспільства в обороні, охороні здоров'я, освіті, культурі тощо.

Кошторисний метод витрачання грошових коштів використовується бюджетною установою з метою виконання покладених на неї завдань, а саме – надання суспільних благ, тому принцип отримання ефекту від витрачання грошових коштів є його характерною властивістю. Кошторисне фінансування повинно здійснюватися результативно і прагнути до максимальної віддачі від використання грошових коштів. Позитивного ефекту воно зможе досягнути при дотриманні таких критеріїв як ефективність, раціональність і економія.

Принцип поєднання різних джерел покриття витрат, тобто врахування власних та позичених ресурсів при кошторисному фінансуванні. Вказаний принцип передбачає узгодженість обсягів бюджетного фінансування з конкретними результатами позабюджетної діяльності установ і організацій. Такий підхід дозволяє здійснювати контроль за процесом виконання робіт або виробництва товарів чи надання послуг, які фінансуються з бюджету. Всі установи і організації, які утримуються за рахунок бюджету, повинні мати рівні права при отриманні бюджетних коштів, обсяги яких мають залежати від потреби, встановленої на основі науковообґрунтованих показників, а не від результатів позабюджетної діяльності установ. Інакше виконання даного принципу може спровокувати виникнення ситуації, коли бюджетні установи, які успішно ведуть позабюджетну діяльність, будуть отримувати менше асигнувань з бюджету, порівняно з тими, які не прикладають ніяких зусиль. На практиці такі ситуації вже виникають. Тому пропонуємо зазначений принцип переглянути, оскільки при здійсненні кошторисного фінансування він є дискримінуючим.

При характеристиці кошторисного фінансування принцип поєднання різних джерел покриття витрат можна трактувати швидше як принцип використання різних джерел фінансування або принцип багатоканального фінансування. Фінансування запланованих кошторисом статей витрат може відбуватися як за рахунок коштів загального фонду (бюджетних коштів), так і за рахунок коштів спеціального фонду, при потребі власні кошти доповнюють бюджетні і використовуються на спільну мету – задоволення суспільних потреб.

Принцип виділення грошових коштів в міру надходження доходів. Масштаби бюджетного фінансування, яке покликане забезпечувати виконання видатків, тісно пов'язані із станом доходної частини відповідного бюджету. Скорочення надходжень до бюджету неминуче призводить до невиконання плану по видатках. Даний принцип об'єктивно відображає умови функціонування бюджетного фінансування і є характерним для кошторисного, обсяги якого прямопропорційно залежать від обсягів доходної частини державного (місцевого) бюджету і доходів, отриманих бюджетною установою внаслідок здійснення неприбуткової діяльності.

Принцип постійного контролю за використанням грошових коштів. Фінансовий контроль дає можливість встановити, наскільки законно, економно і раціонально використовуються бюджетні кошти. Контрольна функція, яка об'єктивно притаманна фінансам, зберігається і в сфері державних фінансів. Тому при здійсненні кошторисного фінансування обов'язковим супроводжуваним елементом виступає державний контроль. У свою чергу, кошторисне фінансування може супроводжувати і громадський контроль (в частині благодійних внесків і спонсорських допомог).

Динаміка економічних процесів і реформаторських дій в бюджетній сфері вимагають активізації наукової діяльності і розробки нових теоретичних підходів і пропозицій. Тому з'ясування сутнісно-теоретичних основ кошторисного фінансування в сучасних умовах господарювання є актуальною проблемою вітчизняної фінансової науки.

Література

1. *Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. Державні фінанси: Навчальний посібник / За ред. В. Д. Базилевича – К.: Атіка, 2002. – 368 с.*
2. *Бюджетна система: Навч.- метод. посібник для самост. вивч. дисц. – 2-е вид., перероб і доп. / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк, Г. Б. Коломієць. – К.: КНЕУ, 2002. – 336 с.*
3. *Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 542 с.*
4. *Івченко А. О. Тлумачний словник української мови. – Харків: Фоліо, 2001. – 540 с.*
5. *Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 “Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ” // Офіційний вісник України. – 2002. – № 9. – С. 102–112.*
6. *Финансово-кредитный словарь: В 3 т. / Гл. ред. Н. В. Гаретовский. – М.: Финансы и статистика, 1988. – Т. 3: Р–Я. – 511 с.*
7. *Юрій С. І., Бескид Й. М. Бюджетна система України: Навч. посібник. – Київ: НІОС, 2000. – 396 с.*
8. *Юрій С. І., Дем'янишин В. Г, Буздуган Я. М. Антологія бюджетного механізму. Монографія. – Тернопіль: Економічна думка. – 2001. – 250 с.*

[Повернутися на початок](#)