

УДК 351.72:336

Дана Ротар,

кандидат юридичних наук,

юридичний факультет Буковинського університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ МОБІЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ДО СПЕЦІАЛЬНИХ ФОНДІВ КОШТІВ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ

У статті досліджено особливості фінансово-правового регулювання відносин у сфері мобілізації фінансових ресурсів до спеціальних фондів коштів бюджетних установ. Здійснена загальна характеристика груп власних надходжень бюджетних установ, висвітлена історія їх законодавчого становлення.

Ключові слова: бюджетна установа, фінансові ресурси, власні надходження, фонди коштів бюджетних установ.

У період становлення ринкових відносин, реформування фінансового законодавства відбулися суттєві зміни у всіх сферах фінансової діяльності бюджетних установ. На сьогодні актуальними є питання формування та дослідження інституту бюджетних установ, зокрема в сфері правового режиму майна та формування фондів коштів, а саме, питання правового регулювання відносин у сфері мобілізації фінансових ресурсів (власних надходжень) до спеціального фонду коштів бюджетної установи.

Питанням правового статусу та особливостям фінансової діяльності бюджетних установ приділяли увагу такі вчені-юристи, як: Л. К. Воронова, А. А. Нечай, Н. І. Хімичева, Л. М. Чуприна, Н. Я. Якимчук та багато інших. Проте на сьогодні дослідження окремих особливостей фінансово-правового регулювання фінансової діяльності, що здійснюється бюджетними установами, а особливо відносин у сфері мобілізації фінансових ресурсів до спеціальних фондів коштів бюджетних установ, не отримало достатнього теоретичного дослідження. Вищезазначене обумовлює необхідність наукового обґрунтування та розробки рекомендацій щодо вирішення проблем мобілізації коштів до фондів бюджетних установ, зокрема на їх рахунки за спеціальним фондом бюджетів.

Метою цієї статті є висвітлення основних питань щодо особливостей законодавчих трансформацій та сучасного фінансово-правового регулювання відносин у сфері мобілізації власних надходжень бюджетних установ до спеціального фонду бюджету.

У п. 12 ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі — БК України) чітко встановлено, що бюджетні установи фінансуються, відповідно, з державного чи місцевого бюджету, а також те, що бюджетні установи є неприбутковими [1]. Так, основним джерелом фінансування бюджетної установи як неприбуткової організації є відповідний бюджет. Згідно з чинним законодавством, бюджет складається із загального та спеціального фондів [2], мобілізація коштів до яких здійснюється згідно з вимогами БК України та актів про бюджет на відповідний рік — Закону про Державний бюджет України або рішення про місцевий бюджет. Усі кошти, що мобілізуються до фондів бюджетних установ, розміщуються на рахунках, які відкриті цим бюджетним установам в органах Державної казначейської служби України.

До загального фонду бюджету мобілізуються всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду [3]. В свою чергу, спеціальний фонд бюджету має важливе значення для фінансової та іншої (дозволеної власником) додаткової діяльності бюджетних установ. Тому, незважаючи на те, що бюджетні установи є неприбутковими, та на наявність у бюджетних установ фінансування із загального фонду бюджету, додатковим джерелом їх фінансування та засобом мобілізації коштів до спеціального фонду є власні надходження бюджетних установ. Так, сучасні бюджетні установи, разом з основним бюджетним фінансуванням, уповноважені на здійснення діяльності, внаслідок якої до спеціального фонду бюджету мобілізуються їх власні надходження — спеціальні кошти.

Варто зазначити, що становлення правового регулювання режиму спеціальних коштів та відповідно, спеціальних фондів бюджетних установ є відносно новим явищем і перебуває на етапі розвитку. Важливо також, що за радянських часів бюджетні установи могли займатися певними видами господарської діяльності, передбаченими в їх статутних документах або положеннях, в результаті якої отримували власні надходження і витрачали їх як додаткове джерело на покриття своїх видатків. Тобто в пострадянський період бюджетні установи були переведені на госпрозрахунок. Основним джерелом фінансового забезпечення залишалися бюджетні кошти, проте бюджетним установам було дозволено одержувати і позабюджетні кошти. При проведенні бюджетної реформи та переведенні бюджетів з банківської на казначейську систему обслуговування об'єктом трансформації стали і позабюджетні кошти та, відповідно, позабюджетна діяльність бюджетної установи, а саме надання платних послуг, виконання робіт чи здійснення іншої, пов'язаної з основною, діяльністю установ та організацій, доходи від якої спрямовані на здійснення видатків, передбачених в єдиному кошторисі, і яка не має на меті отримання прибутку.

За часів ринкових реформ позабюджетні фонди, набуваючи особливої ваги, потребували істотних змін, які і відбулися в 2000–2001 рр. у бюджетному законодавстві. А саме, з прийняттям Закону України «Про Державний бюджет України на 2000 рік» вперше було встановлено, що до доходів спеціального фонду Державного бюджету України на 2000 р., зараховуються власні надходження бюджетних установ, у тому числі спеціальні кошти отримані за виконання робіт, та інші власні надходження [4]. Отже, з 2000 р., з метою більш реального фінансового забезпечення, збільшення доходної частини бюджету і прозорості державних фінансів, до бюджету вперше включені позабюджетні кошти бюджетних установ.

В 2001 р. з прийняттям першого БК України, зазначені положення були остаточно закріплені [5]. Так, були визначені складові частини бюджету і, зокрема, склад спеціального фонду бюджету, до якого було віднесено позабюджетні призначення на видатки за рахунок конкретних визначених джерел; гранти або дарунки (у вартісному обрахунку), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету; різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету. Також було вста-

новлено, що: 1) створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади АР Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається; 2) доходи від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок Державного бюджету, відносяться до доходів державного бюджету; 3) до доходів місцевих бюджетів належать власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету [6].

Безпосереднього переліку власних надходжень бюджетних установ у першому БК України не було, він вперше був закріплений в 2002 р. постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, щодо вимог їх утворення та напрямків використання». Зокрема до власних надходжень бюджетних установ відносили: 1) плату за послуги, що надається бюджетними установами згідно з їх функціональними повноваженнями; 2) надходження бюджетних установ від господарсько-виробничої діяльності; 3) плату за оренду майна бюджетних установ; 4) надходження бюджетних установ від реалізації майна; 5) благодійні внески, гранти та дарунки; 6) кошти, які отримують бюджетні установи для виконання окремих доручень [7].

Натомість у ст. 13 БК України 2010 р. перелік власних надходжень бюджетних установ встановлено безпосередньо [8]. Зокрема, крім закріплення положень щодо складу бюджету, груп та підгруп власних надходжень та заборони створення бюджетними установами позабюджетних фондів, нині діючий БК України встановлює заборону відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) [9]. Так, у зв'язку з поступовим розвитком бюджетного права, на сьогодні створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади АР Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається [10]. У тому числі, бюджетним установам забороняється мати спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України [11] або місцевого бюджету. Існування спеціального фонду бюджету передбачено безпосередньо в ст. 13 БК України.

Важливо зазначити, що згідно з ч. 3 ст. 13 БК України складовими спеціального

фонду за надходженнями є: доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування, та кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету). Основними суб'єктами, наділеними спеціальною компетенцією з мобілізації власних надходжень та повернення кредитів до бюджету, є саме бюджетні установи. Так, згідно з БК України, первинною складовою частиною спеціального фонду бюджету є: доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування. Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету. Зазначені надходження бюджетних установ поділяються на такі групи: 1) надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством (підгрупи: плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю, надходження бюджетних установ від додаткової господарської діяльності, плата за оренду майна бюджетних установ, надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна); 2) інші джерела власних надходжень бюджетних установ (підгрупи: благодійні внески, гранти та дарунки; кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших установ для виконання цільових заходів; кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право [12].

Основним і таким, що має постійний характер, із видів власних надходжень бюджетних установ є плата за надані ними послуги [13]. Перелік послуг, що можуть надаватися відповідними бюджетними установами за плату, згідно з п. 157.10 ПК України затверджується Кабінетом Міністрів України [14] для відповідної галузі (зокрема: навчальні заклади, відділи реєстрації актів громадянського стану, заклади культури і мистецтва тощо) [15; 16; 17; 18]. Такі надходження бюджетних установ відносяться до спеціального фонду відповідного бюджету, за рахунок якого фінансується відповідна бюджетна установа згідно із спеціальною частиною її кошторису.

Особливість мобілізації до спеціального

фонду бюджету власних надходжень полягає в наступному. За загальним правилом та відповідно до Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету, платежі, які відповідно до БК України та Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік є джерелами формування спеціального фонду державного бюджету, в частині доходів зраховуються на аналітичні рахунки, відкриті в головних управліннях Державної казначейської служби України за балансовим рахунком 3121 «Надходження коштів спеціального фонду державного бюджету, які направляються на спеціальні видатки» Плану рахунків у розрізі кодів класифікації доходів бюджету та територій. Цей рахунок є накопичувальним рахунком бюджету, витрачання коштів з нього відбувається шляхом їх перерахування на рахунок розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів згідно з актом про бюджет та їх кошторисами [19]. У той самий час, платежі, які належать до власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету, та відповідно до законодавства є джерелом формування спеціального фонду державного бюджету, зраховуються на аналітичні рахунки, відкриті в головних управліннях Державної казначейської служби України та Державному казначействі України (центральний апарат) за балансовим рахунком 3125 «Рахунок для зраховування до спеціального фонду державного бюджету власних надходжень бюджетних установ» Плану рахунків на ім'я бюджетних установ у розрізі кодів класифікації доходів бюджету [20]. Ці рахунки є рахунками бюджету, але такими, що одразу закріплені за бюджетними установами, які «заробили» ці кошти. А надходження цих коштів є цільовими та адресними.

На спеціальні реєстраційні рахунки кошти зраховуються без конкретного віднесення до кодів економічної класифікації видатків, однак здійснення видатків проводиться відповідно до кошторису за конкретними кодами економічної класифікації видатків шляхом оплати рахунків за надані послуги, виконані роботи, отримані товари з урахуванням довідок про внесення змін.

Проте важливо зазначити, що розпоряджатись цими коштами з аналітичного рахунку бюджетна установа не може. Власні надходження бюджетних установ, які зраховані до спеціального фонду державного бюджету на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3125, органи Державної казначейської служби України від-

повідно до умов договорів про розрахунково-касове обслуговування, укладених між органами Державної казначейської служби України та бюджетними установами, у регламентований час засобами програмного забезпечення шляхом формування меморіальних документів перераховують (списують) на спеціальні реєстраційні рахунки бюджетних установ, відкриті за балансовим рахунком 3522 «Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами спеціального фонду державного бюджету» [21]. Однак, якщо бюджетна установа є вищестоящим розпорядником, то перерахування коштів вищим та підвідомчим установам бюджетних установ згідно з вимогами нормативно-правових актів здійснюється органами Державної казначейської служби України з відповідних аналітичних рахунків бюджетних установ 3125 на аналітичні рахунки, відкриті вищим та підвідомчим установам за балансовим рахунком 3125 за тими самими кодами класифікації доходів бюджету, у порядку та терміни, визначені додатковим договором про розрахунково-касове обслуговування. Відповідно, цим нижчестоящим розпорядникам (бюджетним установам) також відкриваються відповідні реєстраційні рахунки, коштами яких ті можуть розпоряджатися згідно з кошторисом.

Серед надходжень бюджетів власні надходження мають значну частку, проте крім них на бюджетні установи покладено відповідальність за мобілізацію сум повер-

нення кредитів, наданих з бюджету, якщо кредитор (публічно-правове утворення) діяв у особі бюджетної установи і кошти повернення згідно з актом про бюджет належить включати до спеціального фонду. Процедура повернення кредитів, наданих із державного бюджету, та сплати відсотків за користування ними, здійснюється відповідно до закону про державний бюджет на відповідний рік, інших нормативно-правових актів та кредитного договору [22].

Отже, бюджетні установи в особі їх керівників (розпорядники бюджетних коштів) є уповноваженими суб'єктами у відносинах із забезпечення виконання бюджету за доходами, зокрема в частині забезпечення надходжень запланованих коштів до спеціального фонду бюджету. А саме, до реєстраційних рахунків за спеціальним фондом: по-перше, надаючи адміністративні послуги та здійснюючи дозволу господарську діяльність, за результатами якої на рахунки зараховуються власні надходження, та, по-друге, здійснюючи контроль за поверненням відповідно до умов договору коштів за кредитами з бюджету, що надавались бюджетною установою як кредитором відповідно до бюджетної програми. Так, на сьогодні встановлений порядок фінансування бюджетних установ виключно за рахунок бюджету і, відповідно, повна мобілізація зароблених бюджетними установами коштів до відповідного бюджету та заборона створення ними будь-яких позабюджетних фондів коштів.

ПРИМІТКИ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Урядовий кур'єр. — 2010. — 17 серпня. — № 151.
2. Там само. — Ч. 1 ст. 13.
3. Там само. — Ч. 2 ст. 13.
4. Про Державний бюджет України на 2000 рік : Закон України від 17.02.2000 р. № 1458-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 14—16. — Ст. 121.
5. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37—38. — Ст. 189.
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Урядовий кур'єр. — 2010. — 17 серпня. — № 151. — Ч. 1. ст. 13.
7. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання : постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 р. № 659 (втратила чинність) // Урядовий кур'єр. — 2002. — 25 травня. — № 94.
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Урядовий кур'єр. — 2010. — 17 серпня. — № 151. — Ст. 13.
9. Там само.
10. Там само. — Ч. 8 ст. 13.
11. Про джерела фінансування органів державної влади : Закон України від 30.06.1999 р. № 783-XIV // Офіційний вісник України. — 1999. — 20 серпня. — № 31. — С. 9. — Код акта 9487/1999.

12. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Урядовий кур'єр. — 2010. — 17 серпня. — № 151. — Ч. 4 ст. 13.
13. Там само.
14. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — 10 грудня. — № 92. — Т. 1. — С. 9. — Ст. 3248. — Код акта 53775/2010.
15. Перелік платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 // Офіційний вісник України. — 2007. — 18 червня. — № 42. — С. 69. — Ст. 1671. — Код акта 39981/2007.
16. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися відділами державної реєстрації актів цивільного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.2010 р. № 1168 // Урядовий кур'єр. — 2010. — 31 грудня. — № 247.
17. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами культури і мистецтв, заснованими на державній та комунальній формі власності : постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.1997 р. № 534 // Урядовий кур'єр. — 1997. — 26 червня.
18. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності : постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р. № 796 // Урядовий кур'єр. — 2010. — 16 вересня. — № 171.
19. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету : наказ Державного казначейства України № 131 від 19.12.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — 16 лютого. — № 5. — С. 267. — Ст. 201.
20. Там само.
21. Там само.
22. Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 30.09.2011 р. № 1223 // Офіційний вісник України. — 2011. — 23 грудня. — № 97. — С. 190. — Ст. 35 61. — Код акта 59520/2011.

Rotar Dana. Правовое регулирование порядка мобилизации финансовых средств в специальные фонды бюджетных учреждений.

В статье исследованы особенности финансово-правового регулирования отношений в сфере мобилизации финансовых ресурсов в специальные фонды средств бюджетных учреждений. Проведена общая характеристика групп собственных поступлений бюджетных учреждений, раскрыта история их законодательного закрепления.

Ключевые слова: бюджетное учреждение, финансовые ресурсы, собственные поступления, фонды средств бюджетных учреждений.

Rotar Dana. The legal control of procedure of mobilization of finance resources of the state-financed organization to the special fund of budget.

In the article the particularities of finance and legal control of relations in the realm of mobilization of finance resources to the special fund of budgets of the state-financed organizations are examined. The overall performance of the groups of own revenues of the state-financed organizations is studied, the history of their legal consolidation is revealed.

Key words: state-financed organization, finance resources, own revenues, fund of budgets of the state-financed organizations.