

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 347.73

О. О. ДМИТРИК,

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри фінансового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ВЛАСНИХ КОШТІВ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ

Стаття присвячена дослідженню проблем правового регулювання використання власних коштів бюджетних установ. Установлено особливості використання власних коштів бюджетних установ. На прикладі таких бюджетних установ, як державні і комунальні вищі навчальні заклади, розкрито і досліджено основні проблеми, пов'язані із використанням коштів, отриманих як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності. Власні кошти, як слушно вказують науковці, виступають джерелом зростання фінансових можливостей бюджетної установи, збільшення обсягу послуг, підвищення якості обслуговування виробництва і населення, а також дієвості матеріального стимулювання працівників.

Ключові слова: спеціальний фонд бюджету, бюджетні установи, власні кошти бюджетних установ.

Постановка проблеми. У сучасних умовах перманентного дефіциту бюджету бюджетні установи змушені вишикувати додаткові дохідні джерела, аби провадити всі необхідні витрати. З цією метою бюджетні установи, якими є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету і є неприбутковими, наділені відповідними правами. До їх кола можна віднести право одержувати власні надходження, що включаються до спеціального фонду бюджету (ч. 4 ст. 13 Бюджетного кодексу України); право на збереження за бюджетною установою залишку власних коштів на спеціальному рахунку, що утворився на кінець бюджетного періоду (ст. 57 Бюджетного кодексу України); право використовувати такі кошти згідно із кошторисом (ст. 49 Бюджетного кодексу України) та ін. [1].

Аналіз останніх досліджень. Показово, що питання, пов'язані із використанням коштів бюджету, і зокрема власних коштів бюджетних установ, останнім часом привертають увагу все більше науковців. У цьому контексті можна посперечатися на публікації Н. Я. Якимчук, Л. М. Чуприни, Д. П. Ротар, М. І. Сидора та ін. Однак, незважаючи на це, зазначене питання потребує подальшого аналізу. **Метою** публікації є на прикладі таких бюджетних установ, як

державні і комунальні вищі навчальні заклади, окреслення особливостей і певних проблем, пов'язаних із використанням їх власних коштів, установлення шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Аналіз здобутків науковців і чинного бюджетного законодавства дозволяє виокремити такі характеристики бюджетної установи [1; 6, с. 33–34]: 1) офіційне оформлення (створення у встановленому порядку органом державної влади, АР Крим чи місцевого самоврядування, рішенням референдуму); 2) є юридичною особою публічного права; 3) є установою; 4) користується наділеним відповідним засновником майном від імені даного засновника (держави, АР Крим, територіальної громади); 5) засновник користується правом власності на виділене та передане бюджетній установі майно, а за нею таке майно закріплюється на праві оперативного управління; 6) отримує з бюджету щороку кошти для забезпечення своєї діяльності, має самостійний кошторис і в особі керівника здійснює права розпорядника бюджетних коштів; 7) здійснює завдання, покладені на неї відповідно державою, АР Крим чи територіальною громадою; 8) є установою, що не має завдань виробничого характеру; 9) є неприбутковою установою; 10) може отримувати власні кошти; 11) кошти, що надходять за наданими ними послуги, включаються до спеціального фонду бюджету, за яким закріплена бюджетна уста-

нова, і мобілізуються на спеціальному рахунку відповідної бюджетної установи.

Власні надходження відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України становлять кошти, отримані в установленому порядку такими суб'єктами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності [1]. Отримані бюджетною установою власні надходження зараховуються до спеціального фонду відповідного бюджету. Останній «включає надходження до бюджету на конкретну мету та витрати, які здійснюються за рахунок цих надходжень. Інакше кажучи, витрати спеціального фонду бюджету плануються під конкретні надходження» [2, с. 64]. Це, у свою чергу, обумовлює особливості використання таких коштів. При цьому бюджетна установа виступає учасником відносин з мобілізації бюджетних коштів, поповнення доходної частини відповідного (державного чи місцевого) бюджету і, згодом, відносин із розподілу і використання таких коштів. Здійснення видатків бюджетною установою забезпечується з огляду на її завдання, функції з урахуванням програм соціально-економічного розвитку. Правове регулювання таких відносин здійснюється нормами Бюджетного кодексу України і численними підзаконними нормативними актами. У той же час наразі проблемними залишаються не лише здатність бюджетної установи отримувати у повному обсязі бюджетні кошти, залучати додаткові (власні) кошти, а й забезпечувати своєчасне у повному обсязі їх витрачання. Позначимо їх на прикладі таких бюджетних установ, як державні і комунальні вищі навчальні заклади.

Так, із прийняттям 1 червня 2014 р. Закону України «Про вищу освіту» в нашій державі названі бюджетні установи набули автономії, у тому числі й фінансової [5]. Такий підхід цілком об'єктивний, адже будь-яка незалежність передбачає існування відповідних джерел фінансування видатків і без них неможлива. Реалізація фінансової автономії стала можливою з огляду на положення ч. 2 ст. 70 Закону України «Про вищу освіту», якою встановлено: власні надходження державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ, отримані від плати за послуги, що надаються згідно з освітньою, науковою та навчально-виробничою діяльністю, благодійні внески та гранти відповідно до рішення, прийнятого вченою радою вищого навчального закладу, наукової установи, зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі центрального органу виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, або на поточні та/або вкладні (депозитні) рахунки установ державних банків. Зазначені доходи, а також

відсотки, отримані від розміщення коштів вищого навчального закладу, наукової установи на вкладних (депозитних) рахунках в установах державних банків, включаються до фінансового плану (кошторису) вищого навчального закладу, наукової установи і можуть використовуватися на придбання майна і його використання, капітальне будівництво та ремонт приміщень, поліпшення матеріально-технічного, навчально-лабораторного, навчально-методичного забезпечення освітнього процесу тощо в межах статутної діяльності вищого навчального закладу, наукової установи [5]. Аналіз позначеної норми дозволяє констатувати, що такого роду бюджетні установи набули: по-перше, право використовувати власні надходження на свій розсуд (але в межах статутної діяльності такого суб'єкта); по-друге, право відкривати поточні та/або вкладні (депозитні) рахунки в установах державних банків.

У цьому контексті зазначимо, що наведені приписи не узгоджуються із чинним Бюджетним кодексом України. Справа в тому, що правовий режим коштів, що включаються до спеціального фонду бюджету, визначається ст. 13 Бюджетного кодексу України. Такі доходи є власними надходженнями бюджетної установи, адже фактично це кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності. З огляду на зміст ст. 13 Бюджетного кодексу України власні надходження бюджетних установ включаються до спеціального фонду бюджету і використовуються бюджетною установою лише на чітко визначені цілі. При цьому, якщо ми говоримо про кошти, отримані від надання дозволених законодавством платних послуг, то вони мають бути використані саме на покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю (перша підгрупа першої групи). Зіставлення Закону України «Про вищу освіту» і Бюджетного кодексу України приводить до висновку, що цими нормативно-правовими актами закріплено абсолютно різні підходи до правового режиму використання власних коштів суб'єктів.

Щодо права відкривати поточні та/або вкладні (депозитні) рахунки в установах державних банків і розміщувати на них власні і тимчасово вільні кошти, то його реалізація наразі є доволі проблемною. Так, здійснення такого права має відбуватися на підставі Бюджетного кодексу України і Постанови Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2015 р. № 657, якою затверджено Порядок розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків дер-

жавного сектору економіки тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг (далі – Постанова № 657). У той же час вказані акти містять суперечливі положення [3].

По-перше, незважаючи на те, що Постанова № 657 прийнята ще в середині 2015 р., ще й дотепер наявна невідповідність у термінології між Законом «Про вищу освіту» (абз. 2 ч. 2 ст. 70) [5], Законом «Про банки і банківську діяльність» [4], Бюджетним кодексом України (ч. 9 ст. 13) [1] і Постановою № 657 (абз. 1 п. 2) [3] стосовно визначення банку, в якому вищі і професійно-технічні навчальні заклади можуть відкривати депозитні рахунки. На наше переконання, необхідно узгодити термінологію з урахуванням положень Закону «Про банки і банківську діяльність» як закону, що визначає структуру банківської системи, економічні, організаційні і правові засади створення, діяльності, реорганізації і ліквідації банків. З огляду на це необхідно внести зміни до ч. 9 ст. 13 Бюджетного кодексу України та Постанови № 657.

По-друге, Постановою № 657 вводяться додаткові обмеження, не запроваджені Бюджетним кодексом України) для бюджетних установ у разі реалізації права на відкриття поточних та/або вкладних (депозитних) рахунків в установах державних банків. Такий факт навіть може призвести до фактичного зрівняння сили підзаконних актів із законами, які мають знаходитися в ієрархічній залежності від останніх. Наслідком цього може стати нехтування принципом верховенства права й закону, що для правової держави, якою себе проголосила Україна, є неприпустимим.

До числа таких обмежень можна віднести встановлення такої умови розміщення тимчасово вільних коштів на вкладних рахунках бюджетним періодом, як повернення коштів на спеціальні реєстраційні рахунки закладу, що відкриті в органі державного казначейства, не пізніше 20 грудня бюджетного періоду (абз. 4 підп. 2 п. 3 Постанови № 657). Це означає, що не пізніше 20 грудня бюджетного періоду кошти навчального закладу підлягають поверненню на рахунок, відкритий в органі Державного казначейства України. Однак відповідно до ч. 1 ст. 57

Бюджетного кодексу України «не пізніше 31 грудня поточного бюджетного періоду або останнього дня іншого бюджетного періоду Казначейство України закриває всі рахунки, відкриті у поточному бюджетному періоді для виконання бюджету». Очевидно, що такий підхід не дозволяє бюджетній установі як вкладнику отримувати максимальний обсяг прибутку від такого розміщення бюджетних коштів. Наслідком такої позиції є фактичне скорочення доходів спеціального фонду бюджету. На наше переконання, для подолання такої ситуації необхідно внести зміни до ст. 57 Бюджетного кодексу України, чим встановити виключення стосовно необхідності обов'язкового повернення таких коштів бюджетних установ.

І ще одне зауваження. Постановою № 657 вводяться додаткові обмеження стосовно перерахування коштів органом Казначейства з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунка. Таких обмежень Бюджетний кодекс України не містить. Постанова має видаватися на підставі закону і не вводити додаткові положення. Дуже важливо, що кожен нижчестоящий фінансовий нормативно-правовий акт при цьому повинен не лише ґрунтуватися на вищестоящому за формою і змістом, але й не суперечити йому, не виходити за рамки встановлених для цього органу повноважень.

Висновки. Серед проблем, пов'язаних із використанням власних коштів бюджетних установ, можна виділити такі: наявну невідповідність у термінології між Законом України «Про вищу освіту», Законом України «Про банки і банківську діяльність», Бюджетним кодексом України і Постановою № 657 стосовно визначення банку, в якому вищі і професійно-технічні навчальні заклади можуть відкривати депозитні рахунки; введення Постановою № 657 додаткових обмежень, не визначених Бюджетним кодексом України. Наприклад, стосовно повернення коштів на спеціальні реєстраційні рахунки закладу, що відкриті в органі Державного казначейства; перерахування коштів органом Казначейства з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунка.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Перощук З. Правова природа загального і спеціального фондів бюджетів, що становлять бюджетну систему України [Електронний ресурс] / З. Перощук. – Режим доступу: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/4/13.pdf>.
3. Порядок розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 26 серп. 2015 р. № 657 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 72. – Ст. 2360.

4. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.
5. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
6. Ротар Д. П. Фінансово-правовий режим фондів коштів бюджетних установ : дис. ... канд. юрид. наук / Д. П. Ротар. – К., 2011.

REFERENCES

1. Biudzhetniyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 # 2456-VI [The Budget Code of Ukraine, Law of Ukraine of 08.07.2010 number 2456-VI] (2010) *Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. – Supreme Council of Ukraine, 50–51, 572.* [In Ukrainian]
2. Peroshchuk Z. Pravova pryroda zahalnoho i spetsialnoho fondiv biudzhetyv, shcho stanovliat biudzhetu systemu Ukrainy [The legal nature of general and special funds budgets that make up the budget system of Ukraine] *jurnaluljuridic.in.ua* Retrieved from: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/4/13.pdf>[In Ukrainian]
3. Poriadok rozmishchennia vyshchymy i profesiino-tekhnichnymy navchalnymy zakladamy na vkladnykh (depozytnykh) rakhunkakh v ustanovakh bankiv derzhavnoho sektoru ekonomiky tymchasovo vilnykh biudzhetykh koshtiv, otrymanykh za nadannia platnykh posluh: zatv postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy id 26 serpnia 2015 roku # 657 [The order of higher and vocational education institutions to deposit (deposit) accounts in banks public sector temporarily free budget funds received for paid services, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine Eid August 26, 2015 № 657] (2015) *Ofits. visn. Ukrainy. – Official Bulletin of Ukraine, 72, 2360.* [In Ukrainian]
4. Pro banky i bankivsku diialnist: zakon Ukrainy vid 07.12.2000 [On Banks and Banking Law of Ukraine of 07.12.2000] (2001) *Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. – Supreme Council of Ukraine, 2001, 5–6, 30.* [In Ukrainian]
5. Pro vyshchu osvitu: Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 [Higher Education: Law of Ukraine dated 07.01.2014] (2014) *Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. – Supreme Council of Ukraine, 37–38, 2004.* [In Ukrainian]
6. Rotar D. P.(2011) Finansovo-pravovy rezhym fondiv koshtiv biudzhetykh [Financial and legal regime of funds of funds of budget institutions] *Candidate's thesis, K.* [In Ukrainian]

О. А. ДМИТРИК

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОБСТВЕННЫХ СРЕДСТВ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Статья посвящена исследованию проблем правового регулирования использования собственных средств бюджетных учреждений. Установлены особенности использования собственных средств бюджетных учреждений. На примере таких бюджетных учреждений, как высшие учебные заведения государственной и коммунальной форм собственности, раскрыты и исследованы основные проблемы, связанные с использованием средств, полученных в качестве платы за предоставление услуг, выполнение работ, грантов, подарков и благотворительных взносов, а также средств от реализации в установленном порядке продукции или имущества и другой деятельности.

Ключевые слова: специальный фонд бюджета, бюджетные учреждения, собственные средства бюджетных учреждений.

О. О. ДМЫТРИК

Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor at the Department of Financial Law
of Yaroslav Mudryi National Law University

THE ISSUES OF BUDGETARY INSTITUTIONS' PROPRIETARY FUNDS USING

In modern conditions of permanent budget deficit budgetary institutions have to find additional revenue sources or to carry out all the necessary expenses. With this aim public institutions enforced to raise their own funds. Such funds are

the source of growth opportunities of budgetary institutions, of services increasing, of improving the quality of services of production and population, and of the effectiveness of employees material incentives.

The issues relating to the use of own funds of budgetary institutions have recently attracted the attention of different scientists (N. Y. Yakymchuk, L. M. Chupryna, D. P. Rotar, M. I. Sidor and others). Nevertheless, the mentioned issue needs further analysis. The aim of the article is to outline the features and certain problems related to the using of own resources by such budgetary institutions as state and municipal universities, and define the ways to resolve these problems.

Article's main body. According to the p. 15, ch. 1, Art. 2 of Budget Code of Ukraine the own revenues are funds received in the prescribed manner by mentioned entities, among them: payment for services, works, grants, gifts and donations and funds from the products, property and other activities sale in the established order. Such budgetary institution's revenues credited to the relevant special fund budget with the number of features of such funds using. As follows from Art. 13 of Budget Code of Ukraine, own revenues of budgetary institutions included in the special budget fund and the only used to clearly defined objectives. Analysis of the current budget legislation and scientific sources shows that special aspects of budgetary organizations own funds using associated with: (1) strictly intended direction of the special funds using; (2) the ability to save these funds on the special account at the end of the year; (3) the ability to place such funds at the state bank accounts; (4) the possibility of depositing the temporarily free budget funds received for paid services.

Attracting own funds budgetary institution participates in relations of mobilizing of budget funds, of replenish revenues of the relevant (state or local) budget and, subsequently, in relations with the distribution and using of such funds. These relations regulates by the Budget Code of Ukraine and by number of legal acts. At the same time the current problem is not only the ability of budgetary institutions to receive budgetary funds in full extent, to attract additional (own) funds, but to ensure timely and fully its spending.

Conclusions. Among the problems associated with the use of own funds of budgetary institutions we could define the following. The first, the existing inconsistency in terminology between the Law "On education" (para. 2 ch. 2, Art. 70), the Law "On banks and banking activity", the Budget Code of Ukraine (ch.9 Art. 13) and the Act of the Cabinet Ministers of Ukraine dated August 26, 2015 №657 that approved the Order of the placement by the higher and vocational education institutions of temporarily free budget funds received from the paid services on deposit accounts (ch. 1. p.2). Mentioned inconsistency concerning the definition of the bank where the higher and vocational educations can open deposit accounts. The second problem is that the Cabinet of Ministers of Ukraine by its Act dated August 26, 2015 №657 introduced additional restrictions that are not defined by the Budget Code of Ukraine. For example, regarding the refund of the special registration account of the establishment that opened in the State Treasury; transfer of funds by the Treasury bodies on the basis of availability of single treasury account.

Key words: special Fund budget; budgetary institutions; own funds of budgetary institutions.