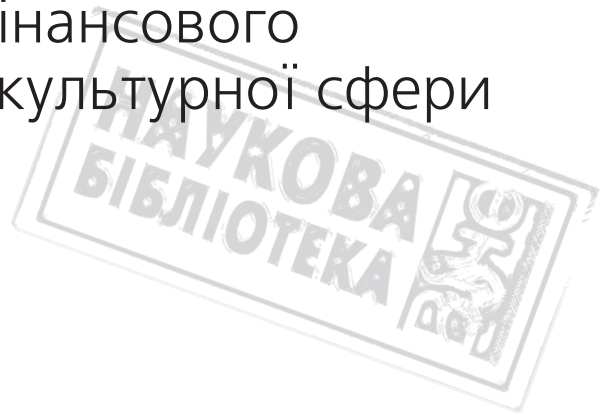


Роль благодійних надходжень у правовому механізмі фінансового забезпечення соціально-культурної сфери



6



Ярослава БУЗДУГАН,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»

Необхідною умовою ефективного функціонування будь-якої організаційно-правової форми установ соціально-культурної сфери є фінансове забезпечення, яке визначають як суму коштів для ведення відповідної діяльності задля досягнення поставлених цілей і завдань та надають різними способами, поєднання котрих залежить від мети діяльності, нормативно-правових обмежень чи фінансових можливостей установи. Виконання державних зобов'язань у даній сфері суспільних відносин, навіть в обмеженому обсязі, неможливе без залучення позабюджетних джерел фінансування. Сьогодні особлива увага має приділятися створенню багатоканальної системи фінансового забезпечення, запровадженню нестандартних шляхів для надходження позабюджетних коштів. Відтак, зростає роль благодійних внесків як альтернативного джерела фінансового забезпечення соціально-культурної сфери.

Хоча серед провідних вітчизняних учених-юристів питаннями фінансового забезпечення соціально-культурної сфери займалися Л. Воронова, А. Нечай, А. Монаєнко, О. Музика-Стефанчук, О. Солдатенко, В. Стеценко, С. Стеценко, Н. Якимчук та ін., у їхніх працях майже не розглядаються питання, присвячені благодійним надходженням як одному з альтернативних джерел фінансування. Тому нині необхідно звернути увагу на роль благодійних внесків у правовому механізмі фінансового забезпечення соціально-культурної сфери держави.

Благодійні надходження – це сукупність розподільних відносин не примусового, не обов'язкового, а добровільного характеру, які виникають між державою, юридичними й фізичними особами з приводу формування централізованих і децентралізованих фондів коштів із застосуванням спеціального правового механізму мобілізації.

Категорію «механізм» визначають як внутрішню будову, систему чого-небудь, сукупність станів і процесів, що з них складається певне фізичне, хімічне чи інше явище [4, с. 523]. Схожої думки стосовно тлумачення

цього поняття дотримуються Л. Тиунова та Я. Мотовилоккер. За визначенням Л. Тиунової, механізм – це високоорганізована система зі своєю структурою [14, с. 12–13]. А Я. Мотовилоккер трактує категорію «механізм» як систему правових засобів, мета яких – захист прав людини [8, с. 54]. На думку автора, правовий механізм – це система правових засобів, методів і важелів впливу, що забезпечують налагодження та реалізацію певного типу відносин.

Для того, аби зрозуміти суть поняття «правовий механізм фінансового забезпечення соціально-культурної сфери» й окреслити роль благодійних надходжень у процесі функціонування останнього, звернімо увагу на природу дефініції «забезпечення», «фінансове забезпечення» та «фінансування».

У науковій літературі термін «забезпечення» має досить широке значення: створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чого-небудь; захист/охорона кого- або чого-небудь від небезпеки [2, с. 129].

В юридичній літературі мають місце різні трактування згаданого поняття. Наприклад, П. Рабинович під



терміном «забезпечення» розуміє діяльність зі створення умов для здійснення прав і свобод людини, яка охоплює такі елементи: сприяння реалізації прав і свобод людини (шляхом позитивного впливу на формування їх загальнонаціональних гарантій); охорона прав і свобод людини (шляхом застосування заходів, зокрема юридичних, для попередження та профілактики правопорушень прав і свобод особи); захист прав і свобод особи [12, с. 9]. А. Олійник дефініцію «забезпечення» визначає як вплив на права і свободи громадян за допомогою певних юридичних засобів, насамперед, норм права. На думку Я. Лазура, досліджувану категорію можна визначити як здійснюване державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію та розвиток [7]. О. Наливайко під механізмом забезпечення прав і свобод людини розуміє діяльність органів держави й місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян зі створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації і захисту [9, с. 74].

Поняття «фінансове забезпечення» у вітчизняній науці розглядається як метод фінансового механізму, який застосовують у процесі розподілу та перерозподілу виробленого в суспільстві національного продукту. В. Опарін визначає фінансове забезпечення як систему джерел і форм фінансування розвитку економічної та соціальної сфер суспільства [3, с. 27].

Автори підручника «Фінанси» за редакцією С. Юрія та В. Федосова зауважують: фінансове забезпечення – це формування цільових грошових фондів суб'єктів господарювання у достатньому розмірі та їх ефективне використання [15, с. 123]. Хоча, зважаючи на сумніви щодо точного визначення достатніх розмірів фінансового забезпечення, доречніше було б розглядати його як процес формування й ефективного використання цільових грошових фондів суб'єктів господарювання. А загалом фінансове забезпечення можна вважати методом фінансового механізму, за допомогою якого формуються та використовуються грошові фонди й характеризується сутність впливу фінансів на різні аспекти розвитку суспільства.

Фінансове забезпечення соціально-культурної сфери – це метод фінансового механізму, що визначає принципи, джерела та правові форми фінансування галузей соціально-культурної сфери з метою їх ефективного функціонування.

Поза сумнівом, фінансове забезпечення нерозривно пов'язане із поняттям «фінансування». Великий тлумачний словник економічних та юридичних термінів розкриває поняття «фінансування» як процес утворення і постачання підприємств та організацій коштами, сформованими за рахунок утворення різних фондів і резервів [4].

На думку академіка Л. Воронової, фінансування – це безоплатне й безповоротне виділення коштів із державних або муніципальних фінансових фондів на задоволення публічних потреб. Водночас порядок фінансування залежить від цільового призначення коштів, переліку суб'єктів, котрі їх одержують, або джерел їх надходження. Фінансування вважається діяльністю, яка має плановий характер [5, с. 126].

Отже, фінансування можна розглядати як планове, цільове, безповоротне та безоплатне виділення коштів із централізованих і децентралізованих грошових фондів, що, з урахуванням оптимального поєднання його джерел, здійснюється для забезпечення виконання загальнодержавних функцій.

Фінансове забезпечення соціально-культурної сфери не може бути реалізоване без відповідного правового механізму. Узагальнення розглянутих визна-

чень «механізм», «забезпечення», «фінансове забезпечення» дає змогу сформулювати поняття «правовий механізм фінансового забезпечення соціально-культурної сфери» як систему правових методів і важелів впливу на формування й використання фінансових ресурсів із метою забезпечення соціально-культурного розвитку суспільства.

Як, правило, використання того чи іншого джерела фінансування зумовлює зміну форм руху коштів. Серед форм фінансового забезпечення В. Опарін вирізняє зовнішнє фінансування, самофінансування, кредитування. Зовнішнє фінансування полягає у виділенні грошей певним суб'єктам на безповоротній і безоплатній основі. Учений наголошує: до складу цих коштів можуть входити матеріальні ресурси національних чи закордонних громадських організацій, гранти міжнародних організацій тощо [11, с. 59]. До зовнішнього фінансування можна також віднести благодійні надходження, які мають особливі умови формування й використання. Сьогодні благодійна, гуманітарна, спонсорська допомога та гранти міжнародних організацій починають посідати помітне місце у фінансовому забезпеченні соціально-культурної сфери. Відповідно до діючого законодавства зазначені надходження за формою залучення коштів є безповоротною фінансовою допомогою та виступають одним із джерел безповоротного фінансування.

Благодійні внески вважаються неподатковими надходженнями і на сьогодні є найменш дослідженою правовою та економічною категорією.

Неподаткові надходження набувають дедалі більшого значення в умовах розбалансованої економіки та постійного пошуку додаткових джерел наповнення державних і місцевих бюджетів. Відповідно, виникає необхідність детального дослідження їх сутності та змісту, визначення основних критеріїв та ознак, притаманних одночасно й податковим надходженням.

Згідно зі змістом Бюджетного кодексу України неподатковими надходженнями вважаються: доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі; доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження. Таке визначення подають також у більшості навчальних і наукових праць із питань формування доходів бюджету. Однак ці визначення містять лише перелік видів неподаткових надходжень [1, с. 572].

У вітчизняній економічній літературі, на переконання В. Дем'янишина, не ведеться наукової дискусії про соціально-економічну сутність неподаткових надходжень, унаслідок чого складається враження, що цей вид надходжень відіграє винятково статичну роль у доходах бюджету [6, с. 57]. Хоча останніми роками помітне певне поживлення процесу вивчення даного феномену. Так, у монографії «Доходи бюджету України: теорія та практика» Ц. Огонь укажує: неподаткові надходження – це «...добровільні компенсаційні платежі, а також штрафи й пені, не пов'язані з податковим законодавством» [10, с. 73].

На думку В. Дем'янишина, сутність неподаткових надходжень полягає в тому, що вони відображають розподільчі відносини, пов'язані з формуванням централізованого фонду коштів держави шляхом непримусового відчуження частини грошових доходів і нагромадження юридичних і фізичних осіб. У цьому визначенні підкреслюється, що неподаткові надходження є однією з форм мобілізації коштів у межах централізованого фонду держави. Процес такої акумуляції грошей пов'язаний із розподілом і перерозподілом ВВП за допомогою непримусового вилучення частини доходів і накопичень окремих суб'єктів розподільчих відносин, до котрих належать юридичні та фізичні особи [6, с. 58].

Однак, згідно з точкою зору І. Сидор, частина визначення стосовно непримусового відчуження частини грошових доходів є суперечливою, оскільки низка неподаткових платежів (виродження за видобуток природних ресурсів, збори, штрафи та санкції) має фіскальний (обов'язковий) характер. На думку вченої, неподаткові надходження – це сукупність розподільчих відносин примусового, обов'язкового характеру, які виникають між державою та юридичними й фізичними особами з приводу формування централізованих грошових фондів (державного і місцевих бюджетів) із застосуванням неподаткового механізму мобілізації платежів із метою їх подальшого використання для задоволення суспільних потреб [13, с. 115].

У даному визначенні наголошується на примусовому та обов'язковому характері розподільчих відносин відповідно до таких міркувань:

1) хоча на думку більшості авторів, неподаткові надходження мають непримусовий характер, бо формуються за рахунок надання благ, дозволів і переваг для платників, І. Сидор заперечує наведену тезу, обґрунтовуючи свою позицію тим, що плата, збір, платіж будь-якого характеру відображає втрату доходу платника на користь іншого суб'єкта (держави). Якщо юридична чи фізична особа бажає отримати від проведення операції дохід або прибуток, вона зобов'язана сплатити певну суму коштів за дозвіл на проведення такої операції. У разі несплати держава не надає такого дозволу. Із позиції платника, котрий перераховує потрібну суму до державних фондів, виникає питання щодо розрізнення понять податку і неподаткового платежу. Адже, отримуючи прибуток, платник зобов'язаний сплатити податок на прибуток. Одержати необхідний дозвіл також можна після сплати відповідного платежу. Відтак, на рівні з податковими, неподаткові платежі мають примусовий та обов'язковий характер. Єдиною відмінністю між ними виступає метод їх мобілізації до державного бюджету;

2) примусовий та обов'язковий характер окремих видів неподаткових платежів проявляється навіть більше, аніж податкових внесків, адже останні сплачуються з отриманого доходу чи прибутку, а неподаткові платежі необхідно сплатити до моменту отримання доходу чи прибутку у вигляді плати, збору, перерахування певних сум за одержання права на здійснення відповідних дій (оренди тощо) [13, с. 116].

Обґрунтовуючи своє визначення неподаткових надходжень, І. Сидор не взяла до уваги благодійних внесків, які, на відміну від податкових та багатьох видів неподаткових надходжень, непримусові й необов'язкові, тобто добровільні. Благодійні надходження мають особливі умови формування та використання, врегульовані як загальним (Конституція України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення і напрямів використання» № 659 від 17 травня 2002 року), так і спеціальним (Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1997 року) законодавством.

Таким чином, благодійні надходження постають як певна універсальна категорія суспільного життя та фінансових відносин, особливий вид неподаткових надходжень до централізованих і децентралізованих грошових фондів, що базується на вільному волевиявленні учасників цих відносин, котрі прагнуть забезпечити оптимальне задоволення суспільних потреб.

За необхідності подолання негативних наслідків фінансово-економічної кризи гостро, як ніколи, постає питання пошуку альтернативних джерел наповнення державної скарбниці. Тому залучення будь-яких додаткових фінансових ресурсів, зокрема таких, як благодійні надходження, і створення умов для можливості їх зростання, сьогодні вважаються досить актуальною проблемою.

В Україні сформовано слабку дохідну базу державного та місцевих бюджетів, а також позабюджетних державних цільових фондів, що гальмує соціально-культурний розвиток. Відтак, важливим видається пошук нових альтернативних джерел, необхідних для забезпечення фінансової дієздатності держави й органів місцевого самоврядування. Одним із таких джерел є благодійні надходження, які можна розглядати як форму добровільної участі громадян у заходах соціально-культурного розвитку шляхом виділення коштів.

По суті, цей вид мобілізації фінансових ресурсів не є новим для України, бо має глибокі історичні корені. Загальносвітовий досвід також яскраво засвідчує позитивні риси застосування механізму залучення надходжень такого типу. Відповідно, пошук альтернативних фінансових ресурсів є об'єктивною необхідністю, спричиненою неспроможністю держави акумулювати достатній обсяг надходжень імперативним методом.

Джерела

1. Бюджетний кодекс України від 23 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51 – VI. – С. 572.
2. Бакірова І. О. Державно-правовий механізм забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист та місце органів юстиції України у здійсненні правосуддя / Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 7. – С. 127–139.
3. Буздуган Я. Поняття, принципи, форми фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні / Віче. – 2008. – № 10. – С. 26–28.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.: Ірпінь, 2002. – 1440 с.
5. Воронова Л. К. Фінансове право України: Навч. посіб. / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.
6. Дем'янишин В. Г. Неподатковий механізм мобілізації доходів бюджету / Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка і право). – 2007. – № 4. – С. 56–62.
7. Лазур Я. В. Поняття, сукупність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/journals/FP/2009-3/09jvudu.pdf>
8. Мотовиловкер Я. О. Теория регулятивного и охранительного права. – Воронеж, 1990. – 160 с.
9. Наливайко О. І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права / Держава і право: Юридичні і політичні науки. – 2001. – Вип. 12. – С. 18–24.
10. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: Монографія. – К.: КНТЕУ, 2003. – 580 с.
11. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія). – К., 2002. – 240 с.
12. Рабинович П. М. Права людини і громадянина в Конституції України (до інтерпретації вихідних положень). – Х., 1997. – 63 с.
13. Сидор І. Неподаткові надходження в контексті наповнення державного та місцевих бюджетів України / Науковий журнал Тернопільського національного економічного університету «Світ фінансів». – 2011. – № 3. – С. 113–122.
14. Тиунова Л. Б. Системные связи правовой действительности. – СПб., 1991. – 136 с.
15. Фінанси: Підручник / За ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.