

УДК 336.14

Т. В. Жибер, канд. екон. наук,
доцент кафедри фінансів

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КАЗНАЧЕЙСЬКОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

АНОТАЦІЯ. У статті розглянуто зміни, що відбулися у діяльності державного казначейства України за останні 10 років. Особливу увагу зосереджено на тенденціях вдосконалення казначейського обслуговування виконання бюджетів, вказано їхнє нормативне регулювання.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: казначейство, виконання бюджету, єдиний казначейський рахунок, казначейське обслуговування.

АННОТАЦИЯ. В статье рассмотрены изменения, произошедшие в деятельности Государственного казначейства Украины за последние 10 лет. Особое внимание уделено тенденциям совершенствования казначейского обслуживания исполнения бюджетов, указано их нормативное регулирование.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: казначейство, исполнение бюджета, единый казначейский счет, казначейское обслуживание.

ANNOTATION. The article deals with changes in the activities of the Treasury of Ukraine for the past 10 years. Particular attention is focused on improving trends in treasury budget execution, given their regulation.

KEYWORDS: treasury, budget execution, the TSA, treasury services.

Постановка проблеми. Створення Державного казначейства України відбулося у 1995 році з метою переходу від виконання бюджетів кількома уповноваженими комерційними банками до касового виконання бюджету. Упродовж 15-ти років становлення Казначейство постійно вдосконалює та реформує свою роботу, тому нові прийоми і засоби казначейського обслуговування бюджетів потребують наукового дослідження.

Аналіз публікацій за темою статті. Роль банків у виконанні бюджету у перші роки незалежності сучасної України ґрунтовно описано, в тому числі, у підручнику «Національний банк і грошово-кредитна політика» за ред. проф. А. М. Мороза. Питань становлення Казначейства стосуються праці вітчизняних учених: С. О. Булгакової, О. П. Орлюка, В. І. Стоян, С. І. Юрія, Л. В. Єр-

мошенко. У 2004 році вийшов з друку двотомний посібник «Казначейська справа» під редакцією П. Г. Петрашка, який повністю на той час розкривав практичні аспекти казначейського обслуговування виконання бюджетів і був укомплектований також матеріалами на диску для комп'ютера.

Однак, найкраще, на наш погляд, теоретичні засади касового виконання бюджету, ознаки казначейської системи касового виконання бюджету, передумови створення та становлення Державного казначейства України з 1995 по 2004 рр. розкриті розробниками дисципліни «Бюджетний менеджмент», науковцями кафедри фінансів КНЕУ імені Вадима Гетьмана Л. Д. Сафоновою та В. М. Опаріним. Особливої уваги з цих питань заслуговує підручник кафедри фінансів «Бюджетний менеджмент» під ред. В. М. Федосова, видання 2004 року. Автор цієї статті теж уже присвячувала наукову публікацію становленню Державного казначейства України, вона опублікована у журналі «Фінанси України» у 2000 р.

Постановка завдання. Однак з 2004 р. знову відбулися значні зміни, які спонукають до нових досліджень питань казначейського обслуговування касового виконання бюджетів в Україні. Окремі аспекти казначейського обслуговування бюджетів, а саме: структурні зміни у Казначействі, запровадження обліку зобов'язань розпорядників коштів, розвиток інформаційної системи Казначейства за останні шість років особливо потребують систематизації та наукового обґрунтування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Практично повного казначейського виконання державного бюджету було досягнуто у 2000 році, а перехід на казначейське обслуговування місцевих бюджетів можна вважати завершеним у кінці 2003 р. При цьому планувалося здійснити, з 2005 р., перехід до складання і виконання місцевих бюджетів за бюджетними програмами, як це було з державним бюджетом з 2004 р., однак ряд чинників стали на заваді. Тому на складання і виконання місцевих бюджетів за програмами можна сподіватися після 2010 р. Тим більше влітку 2010 р. були затверджені переліки типових бюджетних програм для місцевих бюджетів за державними функціями (у переліках вони названі галузями), затверджені спільними наказами міністерства фінансів України та профільних міністерств.

З 2001 р. в Україні планувалося запровадити Трансакційну автоматизовану систему Казначейства (далі — ТАСК). Завданням цієї системи, про яку ДКУ розробило окреме положення, було

забезпечити створення електронної мережі Казначейства, яка б мала зв'язок із банківською системою. У результаті ця ідея втілювалася у розробку і встановлення вітчизняними спеціалістами програмного забезпечення, яке отримало назву АС «Казна». Ця автоматизована система була створена на основі 1С:Бухгалтерії. На сьогодні на додаток до програмного забезпечення АС «Казна» органи Казначейства поширюють серед розпорядників та одержувачів бюджетних коштів безкоштовні програми-додатки, що допомагають створювати документи і обмінюватися ними для роботи з Казначейством. Умовно АС «Казна» повною мірою дозволяє обслуговувати видатки бюджетів, хоча постійно ведеться доопрацювання програмного забезпечення у напрямку його повної інтеграції у одну систему, в тому числі поєднання виконання дохідної та видаткової частин бюджетів із системами органів влади та клієнтами Казначейства.

З 2000 року, після надання Державному казначейству України статусу учасника СЕП НБУ, воно отримало ще також і статус центрального органу влади, тобто певну автономність у своїй діяльності. Такий крок додав нестабільності процесу виконання бюджетів (на той час органи Казначейства виконували тільки Державний бюджет України і здійснювали поетапний перехід до обслуговування місцевих бюджетів), оскільки відразу ж виникло неузгодження між Казначейством, Міністерством фінансів України та місцевими фінансовими органами. Міністерство фінансів України фактично складало Закон про Державний бюджет України, місцеві фінансові управління та відділення — рішення про місцеві бюджети. Однак при виконанні бюджетів Казначейство мало право приймати оперативні рішення щодо виділення чи перерозподілу наявних коштів, визначати пріоритетність напрямів видатків, суми перерахувань та відрахувань міжбюджетних трансфертів у межах розпису тощо. Оскільки органи Казначейства лише надавали інформацію про виконання бюджетів, фінансові управління, а з ними й органи місцевого самоврядування, мали занадто слабкі важелі впливу на організацію виконання відповідних місцевих бюджетів. Також виникали питання щодо обсягів, форми, термінів надання інформації про виконання бюджетів — органи Казначейства не завжди повністю виконували вимоги фінансових управлінь з цих питань. Виникла певна невідповідність, коли одні органи складають бюджети, а інший, автономний центральний орган влади, їх виконує.

Тому у 2005 році розпочалася реструктуризація органів Державного казначейства України, внаслідок якої було змінено постанови кабінету Міністрів України щодо регулювання діяльності Міністерства фінансів України. З 15 січня 2007 р. діє Положення «Про Міністерство фінансів України», згідно з яким до основних завдань Мінфіну відноситься забезпечення реалізації єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю та здійснення контролю за її проведенням Державною податковою адміністрацією, Держмитслужбою, ГоловКРУ, Державним казначейством. А також Міністерство фінансів України має право зупиняти у межах своїх повноважень здійснення бюджетних асигнувань та здійснення операцій з бюджетними коштами у разі виявлення бюджетного правопорушення. Тобто координація бюджетного контролю та повноваження щодо припинення фінансування з бюджету була зосереджена «у руках» одного органу влади.

Діяльність Державного казначейства України регулюється Положенням про Державне казначейство України, затвердженим Постановою КМУ від 21.12.2005 р. № 1232, а попередня постановова та Указ Президента від 1995 р. вже втратили чинність. З 2006 року трирівнева система Казначейства перетворюється на дворівневу, яка включає безпосередньо центральне Державне казначейство України та територіальні Головні управління ДКУ в областях, Автономній республіці Крим, м. Києві та м. Севастополі. У складі цих Головних управлінь (ГУДКУ) створюються управління державного Казначейства (УДК ГУДКУ) у районних центрах та, при необхідності, інших територіях (так, наприклад, УДК у колишніх районах м. Києва). Ланки «відділення ДКУ» більше не існує. При цьому замість фінансових відділів на районному рівні, у містах створюються фінансові управління районних державних адміністрацій і міських рад. Внутрішня структура органів Казначейства чітко розмежовує підрозділи з виконання державного та місцевих бюджетів території.

У розвитку казначейського обслуговування бюджетів звернемо увагу на обслуговування надходжень до бюджетів та витрачання бюджетних коштів і контроль за ним. Обслуговування зарахування доходів на доходні рахунки бюджету покладене на Головні управління казначейства та центральний апарат Казначейства. У їх структурі створюються Управління бюджетних над-

ходжень, що включають відділ організації виконання державного бюджету за доходами та відділ організації виконання місцевих бюджетів за доходами, а їх розміри визначаються обсягами роботи.

Після прийняття закону України про Державний бюджет України на відповідний рік та затвердження місцевих бюджетів, у разі зміни переліку видів надходжень, що зараховуються до державного та місцевих бюджетів, в управліннях Державного казначейства України: центральному, на обласному рівні та у м. Києві, відкриваються (перевідкриваються) рахунки відповідно до змін, внесених зазначеним законом України або рішеннями про відповідні місцеві бюджети. Центральний апарат Казначейства отримує інформацію щодо отриманих доходів у реальному режимі часу, що дозволяє йому координувати їх розподіл, покривати тимчасові касові розриви з коштів ЄКР згідно із встановленим позичковим лімітом. Такі операції називаються позичками місцевим бюджетам і оформляються договором між органами Казначейства та фінансовими управліннями місцевих адміністрацій/виконкомів. Порядок покриття тимчасових касових розривів, що виникають унаслідок неспівпадіння у часі доходів та видатків бюджету, за рахунок безвідсоткових короткотермінових позичок місцевим бюджетам, Казначейство щороку затверджує відповідним наказом, у якому вказуються статті видатків за КЕК, які можуть покриватися позичками Казначейства місцевим бюджетам. Найчастіше це заробітна плата з нарахуваннями, трансферти, витрати на харчування та медикаменти, плата за комунальні послуги та енергоносії — захищені статті видатків бюджету. В останніх порядках також указувалися формули розрахунку касового розриву бюджету. Територіальні органи Казначейства нерегулярно проводять звірки правильності зарахування доходів до відповідних бюджетів шляхом передачі технологічних файлів-відомостей органам Державної податкової служби України. Віднедавна і УДК щоденно можуть бачити доходи «свого» бюджету у формі 412 під назвою «Звіт про виконання місцевого бюджету за доходами». Отже, Казначейство контролює перерозподіл доходів між бюджетами згідно з чинним законодавством, але не контролює правильність нарахування цих доходів — її перевіряють інші уповноважені фінансові органи, з якими Казначейство проводить звірку щодо обсягів зарахованих до бюджетів доходів.

Згідно з чинним законодавством, Казначейство є урядовим органом державного управління, що діє у складі Мінфіну і йому під-

порядковується. Казначейство веде Єдиний казначейський рахунок (далі — ЄКР), відкритий у Національному банку України, для обслуговування державного та місцевих бюджетів. Всі кошти бюджетів акумулюються на цьому рахунку в НБУ. Функціонування ЄКР регулюється Положенням про Єдиний казначейський рахунок, затвердженим Наказом ДКУ від 26.06.2002 № 122, і з початком його функціонування була реформована платіжна система виконання бюджетів. Центральний апарат казначейства отримав контроль за операціями з розподілу та виділення бюджетних коштів усіх територіальних органів казначейства — управлінь. Згідно з Положенням, операції, проведені органами Державного казначейства через СЕП НБУ, відображаються на технічному рахунку Державного казначейства та на відповідних технічних рахунках територіальних управлінь, у балансі Державного казначейства — на відповідному єдиному казначейському рахунку та субрахунках територіальних управлінь. Державне казначейство України керує видатковими операціями територіальних управлінь, що проводяться через СЕП НБУ, за допомогою механізму встановлення ліміту технічного рахунку та ліміту початкових оборотів у СЕП НБУ. Територіальні управління Казначейства можуть бачити свій ліміт у системі у розрізі КЕК і проводити за ним бюджетні асигнування. Сальдо ЄКР транслюється на Інтернет-сторінці Казначейства, і завдяки цьому інструменту громадяни можуть побачити залишки коштів бюджетів по днях та по місяцях.

Для розрахунково-касового обслуговування розпорядників та одержувачів коштів бюджетів відповідної території управління казначейства на початку кожного бюджетного року відбувається впорядкування їх мережі, визначене Порядком формування Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, затвердженим Наказом ДКУ від 05.02.2008 № 40. Для включення одержувача коштів до реєстру необхідно надати супровідний лист відповідного розпорядника бюджетних коштів, який обґрунтовує роль цього одержувача у виконанні бюджетних програм. Під час формування мережі працівники органів Казначейства перевіряють подану Реєстраційну картку розпорядника (одержувача) бюджетних коштів та вносять його до Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, якщо він ще не був зареєстрований. Також розпорядникам та одержувачам надають персональні коди для обслуговування. Інформація зберігається у органах Казначейства у електронному та паперовому ви-

гляді, таким чином, реєстрація/перереєстрація розпорядників або одержувачів коштів, та присвоєння їм кодів, спрощує роботу з мережею. Доступ до бази даних Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів мають всі органи Державного казначейства України в межах відповідної території в режимі онлайн. Далі формуються або коригуються записи у єдиній базі даних мережі розпорядників та одержувачів коштів кожного бюджету, оновлюються відкриті їм рахунки в органах Казначейства і розпочинається виконання нових бюджетів. У органах Казначейства ведеться особова справа кожного розпорядника та одержувача бюджетних коштів, до якої і додається оригінал Реєстраційної картки розпорядника/одержувача бюджетних коштів.

Слід зазначити, що за допомогою Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів передбачається можливість отримання коштів розпорядниками та одержувачами коштів з різних бюджетів на виконання бюджетних програм. Раніше така процедура була однозначно заборонена і заборона порушувалася при виконанні бюджету, тому новим Бюджетним кодексом України від 08 липня 2010 р. у ст. 85 (п. 2) зазначається, що «забороняється ... здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на функціонування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів, крім випадків, коли такі видатки здійснюються за рішенням відповідної місцевої ради за рахунок вільного залишку бюджетних коштів або перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету за умови відсутності заборгованості такого бюджету за захищеними статтями видатків протягом року на будь-яку дату». Але у такому випадку Реєстраційна картка розпорядника заповнюється згідно з кодом того бюджету, з якого він утримується, а одержувача — містить код найвищого за рівнем бюджету, з якого він отримує кошти. Також один одержувач коштів може отримувати кошти через кількох розпорядників коштів бюджету. Таким чином, офіційно в Україні розширюється перелік схем фінансування з бюджетів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Казначейство повною мірою має реалізувати контроль за цільовим використанням бюджетних коштів у межах функцій та/або бюджетних програм, які виконують розпорядники (одержувачі) бюджетних коштів. З 2007 року Казначейству підтверджено повноваження щодо контролю здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, тому розпорядники коштів надають органам Казначейства річні плани із державних закупів-

вель. У 2009 р. Казначейство затвердило форми реєстрів обліку бюджетних та фінансових бюджетних зобов'язань за розпорядником коштів. При казначейському обслуговуванні розпорядників та одержувачів коштів ведеться облік їхніх зобов'язань. Спочатку орган Казначейства дозволяє розпоряднику взяти юридичне зобов'язання у вигляді договору на виконання робіт або отримання товарів чи послуг, а потім опрацьовується фінансове зобов'язання на основі підтвердних первинних документів, яке і передбачає перерахування бюджетних коштів.

Із прийняттям нового Бюджетного кодексу України, який передбачає середньострокове бюджетування, та запровадження бюджетних програм на рівні місцевих бюджетів роль Казначейства у оперативному розподілі коштів повинна включати і розподіл та облік бюджетних зобов'язань розпорядників коштів на середньострокову перспективу.

Контроль видачі готівки з рахунків розпорядників коштів на оплату праці, матеріальну допомогу тощо провадиться управліннями Казначейства та уповноваженими банками, перелік яких та ціну за послуги Казначейство затверджує наказом. Розпорядники коштів надають УДК та ГУДКУ заявки на видачу готівки, згідно з якими перераховуються кошти на відповідні рахунки у комерційних банках, з яких вже представники розпорядника коштів можуть зняти готівку за чеком або, якщо це зарплатний проект, пластиковою карточкою.

Важливою ознакою сучасного Казначейства є запровадження і використання системи внутрішнього контролю та аудиту, регламентоване в тому числі спільним наказом Державного казначейства України та Міністерства фінансів України «Про затвердження Термінологічної бази системи внутрішнього контролю та аудиту Державного казначейства України» від 07.10 2008 № 417. Ця система передбачає підтримання внутрішньої дисципліни працівників Казначейства та перевірку їхньої компетенції і добросовісності. Така система є ознакою державних органів — учасників бюджетного процесу у розвинених країнах.

Висновки. З часу свого створення Казначейство постійно змінюється та намагається покращити свою роботу, хоча це завдання ускладнюється через одночасне реформування бюджетного процесу в Україні. Однак, на сьогодні, органи Державного казначейства України успішно справляються з казначейським обслуговуванням бюджетів.

Література

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI.
2. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.
3. *Булгакова С. О., Колодій О. Т.* Історія казначейської справи: Навч. посіб. — К.: Вид-во КНТЕУ, 2002. — 138 с.
4. *Иванова Н. Г., Маковник Т. Д.* Казначейская система исполнения бюджетов — СПб.: Питер, 2001. — 208 с.
5. Казначейська справа / П. Г. Петрашко, О. О. Чечуліна та ін. — К.: НВП «АВТ», 2004. — Т. 1. — 288 с.
6. Національний банк і грошово-кредитна політика: Підручник / ред. А. М. Мороз. — К.: КНЕУ, 1999. — 368 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Державного казначейства України» від 21 грудня 2005 р. № 1232.
8. *Юрій С. І., Стоян В. І., Мац М. Й.* Казначейська система: Підручник. — Тернопіль: Карт-бланш, 2002. — 590 с.

Статтю подано до редакції 17.02.11 р.

УДК 330.22.12

С. В. Красножон,
ст. викладач кафедри банківських інвестицій
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ІНДИВІДУАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙ НА ФІНАНСОВОМУ РИНКУ

АНОТАЦІЯ. У статті наведено порівняльний організаційно-економічних засад інвестиційної діяльності індивідуальних інвесторів в залежності від переваг щодо обраних ними фінансових інструментів.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: інвестування, заощадження, фінансові інструменти, інвестиційний портфель, спільне інвестування, фінансовий ринок.

АНОТАЦИЯ. В статье проведен сравнительный анализ организационно-экономических проблем развития инвестиционной деятельности индивидуальных инвесторов в соответствии с выбранными ими финансовых инструментов.