

ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ ВДОСКОНАЛЕННЯ КАЗНАЧЕЙСЬКОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Обґрунтовано засади підвищення ефективності функціонування бюджетної системи через удосконалення казначейського обслуговування бюджетних коштів. Визначені особливості розвитку казначейського обслуговування бюджетних коштів та впливу на процес взаємовідносин органів казначейства з розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів в умовах бюджетного реформування

Постановка проблеми. Казначейське обслуговування бюджетних коштів на сучасному етапі бюджетної реформи в Україні виступає одним з головних елементів забезпечення і підвищення стабільності та захищеності бюджетної системи.

Застосування казначейської форми обслуговування Державного та місцевих бюджетів України покладає велику відповідальність на органи Державного казначейства та безпосередньо або опосередковано впливає на процес взаємовідносин органів казначейства з розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів. Про це свідчить те, що в сучасних умовах органи Державного казначейства являються одним із найактивніших учасників в процесі управління бюджетними коштами через реалізацію законодавчо прийнятих механізмів та процедур виконання бюджетів відповідно до вимог бюджетного законодавства [1].

Тому подальший розвиток казначейської системи виконання бюджетів в Україні потребує зміни ситуації, яка не дає змоги повною мірою використовувати сучасну казначейську систему виконання бюджетів, що пов'язано з тим, що функції і повноваження органів казначейства, встановлені в період їхнього створення, змінилися з огляду на нові соціально-економічні реалії [4].

Зазначені зміни відбиті в спробах реформування як бюджетного так і податкового законодавства. В підтвердження проведення реформи різних складових сектору державних фінансів варто відмітити, що ефективність економічної політики визначається не лише тим, скільки коштів було мобілізовано до бюджету, а й тим, наскільки ефективно вони перерозподілені і освоєні.

Україна має досить об'ємний сектор державних фінансів як за абсолютними показниками, такі відносно ВВП, але тим не менш, суттєвою проблемою, без локалізації якої добитися відчутних позитивних зрушень буде неможливо, є критичні

масштаби нецільового та неефективного використання бюджетних коштів. Тому, в контексті запланованих системних економічних реформ реформа бюджетної системи повинна стати однією з ключових.

Стан вивчення проблеми. Серед вчених, які досліджували теоретичні аспекти ефективної організації казначейського обслуговування бюджетних коштів органами Державного казначейства України і його вплив на функціонування бюджетної системи, варто виокремити таких як: О.І. Барановський, О.Д. Василик, Кудряшов, В.М. Опарін, П.Г. Петрашко, В.І. Стоян, Н.І. Сушко, О.О. Чечуліна, В.М. Федосов, С.І. Юрій та інші.

Мета дослідження. Обґрунтування основних засад підвищення стабільності та захищеності бюджетної системи шляхом удосконалення організації казначейського обслуговування бюджетних коштів та впливу на процес взаємовідносин органів казначейства з розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

Викладення основного матеріалу досліджень. Згідно досліджень [7], розбудова ефективної та конкурентоспроможної економіки вимагає системного реформування сектору державних фінансів, проблеми і суперечності якого сьогодні є ключовими ризиками для швидкого посткризового відновлення економіки України.

Інтегрованим показником проблем глибини дисбалансів сектору державних фінансів є сукупний дефіцит, який у 2009 році сягнув 12 % ВВП та склав понад 100 млрд грн (рис. 1). Такий стан сектору державних фінансів провокує низку негативних явищ в економіці, ключовими серед яких є: зростання боргового навантаження на бюджет; недофінансування витраток соціального спрямування і відповідне звуження споживчого попиту; посилення фіскального тиску на економіку; вимивання ліквідності з внутрішніх ринків та погіршення кредитних рейтингів.

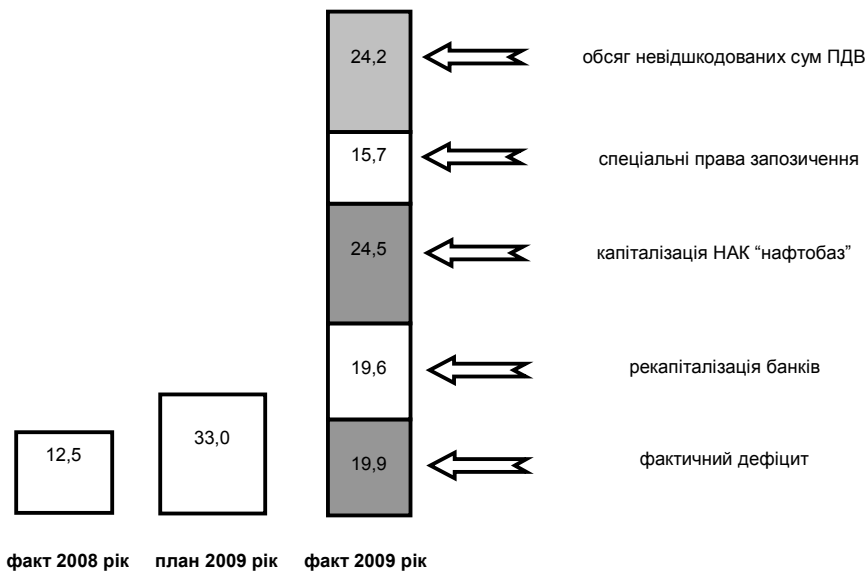


Рис. 1. Реальний дефіцит державного бюджету, млрд грн.

Ефективне функціонування сучасної системи управління фінансовими ресурсами держави, як свідчить закордонний досвід, пов'язане із

раціональним та оптимальним використанням бюджетних коштів з налагодженим механізмом касового обслуговування та виконання бюджетів

органами казначейства, в т.ч. у процесі їх взаємовідносин із розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

Із розвитком казначейської системи в Україні відбулася реформа бюджетного законодавства в частині прийняття та введення в дію з 01.01.2011 р. Закону України «Бюджетний кодекс України» від 08.07.2010 р. № 2456-VI, що в сучасних соціально-економічних реаліях вимагає переоцінки повноважень органів казначейства, встановлені в період їх створення, та відповідно обґрунтування основних засад підвищення стабільності та захищеності бюджетної системи шляхом удосконалення організації казначейського обслуговування бюджетних коштів та впливу на процес взаємовідносин органів казначейства з розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.

Більшість положень, внесених до нової редакції Бюджетного Кодексу України не є новими, адже вони вже тривалий час регламентовані та виконуються у відповідності до Законів про Державний бюджет України, Постанов Кабінету міністрів України (КМУ), Порядків та Наказів, розроблених та затверджених як Міністерством фінансів України (МФУ) так і Державним казначейством (ДКУ). Але закріплення таких положень на постійній основі нормами Бюджетного Кодексу держави має призвести до

суттєвого підвищення стабільності та захищеності бюджетної системи. Звичайно зміна редакції Бюджетного кодексу України має своє відображення і на деяких аспектах казначейського обслуговування бюджетів за видатками.

Перехід на казначейську форму обслуговування бюджетних коштів здійснюється відповідно до вимог статті 43 Бюджетного кодексу України (БКУ) та передбачає [2]:

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

2) контроль за здійсненням повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;

3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку;

4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами. Окремими статтями БКУ регламентовано основні позиції процесів встановлення бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів, а також відокремлено функції розпорядників коштів та органів державного казначейства при їх реалізації (табл.1).

Таблиця 1. Характеристика та функції розпорядників коштів та органів ДКУ

Стаття БКУ	Характеристика статті	Функції розпорядників коштів та органів ДКУ
Ст. 47 "Встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів"	Підставою для затвердження кошторисів є одержані, відповідно до затвердженого розпису, бюджетні асигнування	– до компетенції розпорядника відноситься забезпечення управління асигнуваннями і здійснення контролю за виконанням процедур та вимог, встановлених Кодексом, – повноваження органів ДКУ в даному процесі є контроль за відповідністю кошторисів розпорядників коштів розпису бюджету
Ст. 48 "Взяття бюджетних зобов'язань"	Встановлено вимоги та обмеження для взяття розпорядниками бюджетних коштів зобов'язань, які до цього часу регламентувались нормативно-правовими та інструктивними актами КМУ, МФУ та ДКУ	– Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років, узятих на облік органами Державного казначейства України – Державне казначейство України здійснює реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і відображає їх у звітності про виконання бюджету
Ст. 49 "Здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань"	Регламентовано умови, за яких органами казначейства здійснюються платежі (наявності в обліку зобов'язань, паспорта бюджетної програми та відповідних асигнувань)	Державне казначейство України здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі: 1) наявності відповідного бюджетного зобов'язання для платежу у бухгалтерському обліку виконання бюджету; 2) наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); 3) наявності у розпорядників бюджетних коштів відповідних бюджетних асигнувань

У світлі викладених особливостей нової редакції БКУ доцільно відмітити зміни, які внесені до статей 22-23 Кодексу.

Так, статтею 22 окрім повноважень, визначених до цього часу, встановлено, що:

1. плани діяльності ГРК розробляються на плановий та 2 наступних бюджетні періоди, включаючи заходи реалізації інвестиційних програм (проектів);

2. проекти кошторисів та бюджетних запитів складаються на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на 2 наступні бюджетні періоди;

3. ГРК також здійснює внутрішній контроль за процесом взяття підлеглими установами бюджетних зобов'язань.

Крім того, регламентовано, що визначення головного розпорядника бюджетних коштів (ГРК) як одержувача бюджетних коштів має здійснюватись за критеріями, встановленими КМУ з урахуванням напрямів, досвіду і результатів діяльності, фінансово-економічного обґрунтування виконання заходів бюджетної програми та застосування договірних умов.

В свою чергу, статтею 23 на постійній основі не тільки закріплено норми перерозподілу бюджетних призначень, які останніми роками передбачались у Законах про Державний бюджет відносно до призначень державного бюджету, але закріплено їх поширення на місцеві бюджети:

1. за поданням ГРК МФУ – перерозподіл асигнувань, затверджених у розписі та кошторисі в розрізі економічної класифікації бюджету у межах загального обсягу бюджетних призначень за бюджетною програмою окремо за загальним та спеціальним фондами;

2. за рішенням КМУ чи МДА (Виконкому) за погодженням з профільним комітетом чи комісією відповідної ради – перерозподіл видатків за бюджетними програмами, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків у межах загального обсягу бюджетних призначень ГРК окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету;

3. за наявності у законі про Державний бюджет чи рішенні про місцевих бюджет відповідного положення дозволяється змінювати розмір, мату та обмеження в часі бюджетних призначень, крім випадків, передбачених Кодексом.

Водночас заборонено без внесення змін до Закону про Державний бюджет, рішення про місцевий бюджет за загальним та спеціальним фондами здійснювати збільшення призначень на:

– оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків;

– бюджетні програми, пов'язані з функціонуванням органів державної влади та місцевого самоврядування за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами.

Поряд з цим за КМУ закріплено повноваження встановлення граничних сум витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування для адміністративних потреб. (ПКМУ № 332 від 4.04.2001 р.)

Також новою редакцією *статті 112* конкретизовано та розширено контрольні повноваження органів ДКУ, зокрема за:

- веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень державного та місцевих бюджетів, складанням та поданням звітності (на відміну від теперішнього здійснення обліку надходжень та витрат Держбюджету та встановлення єдиних правил ведення обліку та складання звітності);
- відповідністю кошторисів показникам розпису;
- відповідністю зобов'язань асигнуванням та паспорту бюджетної програми;
- відповідністю платежів взятим зобов'язанням та асигнуванням.

До повноважень органів ДКУ додано забезпечення організації та координації діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконання ними своїх повноважень.

Крім того, органи Держказначейства здійснюють контроль за дотриманням вимог щодо ведення бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, а також порядку та строків відкриття (закриття) рахунків в органах ДКУ. Як визначено ч. 2 ст. 45, ч. 2 ст. 56 та ч. 9 ст. 78 БК, бухгалтерський облік усіх операцій, пов'язаних із виконанням державного та місцевих бюджетів, здійснюють органи ДКУ в порядку, установленому самим Держказначейством [5, 6].

Слід зазначити, що всі операції, які здійснюються органами Держказначейства, відображаються в бухгалтерському обліку і відповідним чином ними контролюються. При складанні фінансової звітності та звітності про виконання бюджетів органи ДКУ контролюють:

- достовірність даних, включених до звітів про виконання державного (місцевого) бюджету, річного звіту про виконання закону про держбюджет (рішення про місцевий бюджет), а також дотримання порядку та строків подання таких звітів;
- дотримання встановлених вимог щодо складання звітності про виконання бюджетів;
- дотримання встановлених порядку та строків подання фінансової та бюджетної звітності бюджетних установ, а також подання такої звітності в повному обсязі;
- відповідність даних, наведених у фінансовій і бюджетній звітності бюджетних установ, аналогічним даним бухгалтерського обліку органів ДКУ.

Розширенні контрольні повноваження мають своє відображення й на перелік процесів, відповідальність за здійснення яких, відповідно до *статті 123* БКУ покладено на органи ДКУ:

- невиконання вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів;
- несвоєчасність подання звітності про виконання бюджетів;
- здійснення витрат з перевищенням показників розпису;
- порушення при зарахуванні надходжень та здійсненні платежів за зобов'язаннями відповідно до бюджетних асигнувань;
- недотримання порядку казначейського обслуговування.

Процес казначейського обслуговування бюджетних коштів в сучасних умовах функціонування ДКУ характеризуються необхідністю його удосконалення через ефективну організацію взаємовідносин органів казначейства з розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, і відповідною функціональною перебудовою казначейства.

Як свідчить світовий досвід, підвищення стабільності та захищеності бюджетної системи залежить від достовірності й оперативності отримання інформації про стан та можливості ефективно управляти державними і місцевими фінансами. А основним елементом забезпечення системи управління виступає казначейська система касового виконання бюджетів усіх рівнів [3].

Висновки та перспективи подальших досліджень.

На сучасному етапі органи казначейства залучені тільки до процесу виконання бюджету і не беруть участі в інших етапах бюджетного процесу. Враховуючи, що органи ДКУ володіють широкою інформацією з усього спектра показників виконання державного бюджету, детально аналізують дані про виконання бюджету, доцільно передбачити участь ДКУ, поряд з іншими виконавчими органами, на етапах планування доходів і видатків бюджету, оцінки ефективності державних цільових програм, фінансового аудиту.

Ефективним шляхом розвитку казначейської системи виконання бюджетів є удосконалення казначейського обслуговування бюджетних коштів, що дає можливість: запровадження єдиного механізму управління коштами державного та місцевих бюджетів; підвищення ефективності управління видатками місцевих бюджетів на всіх стадіях бюджетного процесу; посилення поточного контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, дотриманням штатної, фінансової і касової дисципліни [4, 6].

Казначейська система обслуговування бюджетних коштів має забезпечити: прозорість руху бюджетних коштів за бюджетними призначеннями; акумуляцію бюджетних ресурсів розпорядників коштів місцевих бюджетів на єдиному казначейському рахунку управлінь ДКУ; оперативність в управлінні коштами (можливість мати щоденні дані про залишки коштів на рахунках усіх рівнів бюджетів та на рахунках бюджетних установ; єдиний підхід до бухгалтерського обліку й складання звітності про виконання місцевих бюджетів).

Таким чином, підсумовуючи варто відмітити, що з огляду на нові соціально-економічні реалії розвиток казначейської системи обслуговування бюджетних коштів безпосередньо пов'язаний із зміною функцій і повноважень органів казначейства, встановлених в період їхнього створення. Наприклад, залучення органів Державного казначейства України не тільки до процесу виконання бюджету, але і до участі в інших етапах бюджетного процесу.

Важливим напрямом підвищення стабільності та захищеності бюджетної системи є удосконалення організації казначейського обслуговування бюджетних коштів, що відображено в Бюджетному кодексі. Структура та зміст нового Бюджетного кодексу свідчать про те, що уряд намагався уникнути революційних змін, і в більшій мірі зосередився на удосконаленні попереднього варіанту документу. Тим не менш, він вносить відчутні зміни до бюджетної системи України, які відкривають нові можливості для підвищення ефективності функціонування бюджетного механізму, хоча окремі новації створюють серйозні ризики.

Список використаної літератури:

1. Сізова М.В. Механізми оптимізації управління фінансовими ресурсами регіону через казначейську систему / М.В. Сізова // Роль менеджмент-освіти в контексті розвитку механізмів державного регулювання соціально-економічних процесів: IV Всеукр.наук.-практ.конф. – Донецьк: ДонДУУ, 2006. – С. 161-164.
2. Бюджетний кодекс України: за станом на 08.07.2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151. – С. 9-24.
3. Штригель Л.І. Розвиток казначейської системи виконання державного бюджету в Україні / Л.І. Штригель // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології – ХНТУ, 2010 – № 1(2) – С. 64-68.
4. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України. Монографія / К.В. Павлюк – К.: НДФ, 2006. – 584 с.
5. Сушко Н. Казначейський контроль за дотриманням бюджетного законодавства / Наталія Сушко – “Баланс”, 2010. – № 39 – С. 23-24.
6. Чечуліна О.О. Повноваження Державного казначейства України при виконанні Державного бюджету / О.О. Чечуліна // Вісник ХНТУ. – 2007. – № 3. – С. 53-59.
7. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання / Молдован О.О., Жаліло Я.А., Шевченко О.В.; За редакцією Я.А. Жаліло – К.: НІСД, 2010. – 35 с.

КОВАЛЬ Віктор Васильович – кандидат економічних наук, доцент Одеського інституту фінансів Українського університету фінансів та міжнародної торгівлі