

УДК 336.146(477)

Кучма Є.В., аспірантка, Українська академія банківської справи

ОСНОВНІ ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА УКРАЇНИ

У статті розглянуто основні етапи формування системи Державного казначейства України. Автором виділено ряд організаційних, технічних і технологічних питань щодо діяльності Державного казначейства України, які потребують першочергового вирішення в контексті його реформування.

Ключові слова: Державне казначейство, бюджетна політика, бездефіцитність.

Основними напрямками бюджетної політики на 2002 р. повинні бути: продовження політики бездефіцитності Державного бюджету, посилення соціальної спрямованості, зростання реальних доходів населення, закріплення досягнутих темпів економічного зростання, створення сприятливих умов детінізації економіки, розвитку підприємництва, поліпшення інвестиційного клімату для досягнення довготривалого економічного зростання і, як наслідок цього, – підвищення життєвого рівня наших громадян. Послідовно підтримуючи курс на зміцнення власної фінансової бази місцевих бюджетів, децентралізації фінансових ресурсів, чіткого розмежування функцій і повноважень між органами державної і місцевої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів, економічної зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні податкових надходжень та ефективному використанні бюджетних коштів, Спілка лідерів вважає, що реалізація визначених завдань потребує поглиблення реформи міжбюджетних відносин як необхідної умови залучення потенціалу регіонів, переходу до формування бюджету на основі програмно-цільового методу, раціоналізації мережі закладів та установ, що утримуються за рахунок державного та місцевих бюджетів, удосконалення порядку розрахунку трансфертів, посилення фінансової дисципліни шляхом поетапного переходу на казначейське обслуговування.

З прийняттям Бюджетного кодексу знайшло своє відображення одне з концептуальних положень місцевого самоврядування – закріплення джерел доходів за власними повноваженнями органів місцевого самоврядування та неврахування їх при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Разом з цим, потребують серйозного аналізу пропозиції щодо вдосконалення формули видатків на освіту та охорону здоров'я. Система розподілу фінансування повинна бути направлена на розвиток системи освіти та охорони здоров'я і базуватися на потребі населення в обслуговуванні.

Відстоюючи інтереси місцевих бюджетів у проекті бюджету на 2002 р. необхідно:

1. Збільшити видаткові норми по освіті, охороні здоров'я, соціальному захисту населення до рівня фактичних витрат шляхом визначення фактичної частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті з урахуванням субвенцій на соціальний захист населення не нижче 40 %.

2. Встановити мораторій у 2002 р. на прийняття законів, які зменшують доходи чи збільшують видатки місцевих бюджетів. Визначити окремою статтею призупинення чинності окремих законодавчих актів, видатки на виконання яких у бюджеті не передбачені зовсім або передбачені не в повному обсязі.
3. Скасувати усі нормативні акти, які вимагають від органів місцевої виконавчої влади проведення видатків, що повинні здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету відповідно до розмежування видатків між рівнями бюджетів, затверджених або взагалі заборонених Бюджетним кодексом.
4. Передбачати надання цільової субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету.
5. Запровадити грошову адресну компенсацію пільг та субсидій окремим категоріям населення.
6. Передбачати, що розрахункові обсяги загальнодержавних податків і зборів, які застосовуються для визначення нормативів щоденних відрахувань, є планами мобілізації доходної частини для Державної податкової адміністрації.
7. Збільшити видатки на утримання органів державного управління, довівши хоча б до рівня загального обсягу асигнувань, виділених на їх утримання у 2002 р. з державного та місцевих бюджетів.
8. Врегулювати питання власності відповідно до розподілу видаткових повноважень.
9. Визначити механізм надання послуг на договірних умовах у разі відсутності відповідних установ.
10. З метою зменшення фактичних диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірності мережі бюджетних установ та можливе зниження рівня податкоспроможності передбачати розподіл фонду вирівнювання Державного бюджету пропорційно до обсягів обласних бюджетів у вигляді фондів нерозподілених видатків. Ці фонди перерозподіляються за рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та обласних рад.

У період реформування економіки постали питання ефективного управління державними коштами,

спрямування їх на першочергові потреби держави відповідно до Конституції України.

Світовий досвід свідчить, що найбільш ефективним є використання бюджетних коштів шляхом створення нової фінансової структури з налагодженим механізмом виконання Державного бюджету у вигляді казначейства.

Історія зародження, становлення і розвитку казначейства надзвичайно багата і тривала.

Термін “казначейство” походить від поняття “казна” і в перекладі з англійської мови означає “скарб” або цінність. Терміни “казна” і “казначейство” мають різні тлумачення в різних країнах.

Історично казначейство виконувало декілька функцій: відповідало за збереження багатства держави, було місцем, де збиралися платежі держави і з якого держава здійснювала виплати; відповідало за чеканку монет і виконувало функцію облікового відомства (вело записи всіх операцій із зазначенням дати, характеру і кінцевого призначення платежів).

Функції казначейства різних країн змінювались під впливом часу і регіональних особливостей їх діяльності. Зі збільшенням кількості і розширенням активності фінансових монополій казначейства почали приймати на збереження їхні акції, у зв'язку з чим у казни з'явилися гербовий папір, поштові марки, золото та інші активи. А з виникненням центральних банків і зростанням мережі комерційних банків відбулися зміни у казначейській системі, а саме:

- функцію емісії грошей, чеканки монет та випуску боргових зобов'язань було передано центральним банкам;
- функцію отримання та видачі платежів державою було передано комерційним банкам;
- мали місце випадки роботи казни як банківської установи, тобто вона приймала вклади населення.

Традиції Державного казначейства України зародились ще за часів Київської Русі.

Перше в світі конституційне визначення державної казни зробив Пилип Орлик (1710-1742).

Створення Державного казначейства України, як одного з фінансових органів держави у складі Міністерства фінансів України, започатковано у квітні 1995 р. після виходу Указу Президента України “Про Державне казначейство України” від 27 квітня 1995 р., а Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 590 затверджено Положення про Державне казначейство.

Державне казначейство України є центральним органом виконавчої влади і керується у своїй діяльності Конституцією України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, НБУ, наказами Міністерства фінансів України, іншими нормативно-правовими актами.

Діяльність Державного казначейства фінансується за рахунок Державного бюджету України. Державне казначейство України та його регіональні органи є юридичними особами, мають самостійні баланси, рахунки в установах банків.

Державне казначейство утворене з метою забезпечення ефективного управління коштами Державного

бюджету України та підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних обсягів фінансових ресурсів.

Структура Державного казначейства України:

1. Голова – заступник міністра фінансів.
2. Заступники голови:
 - відділ контролю та організації роботи органів казначейства;
 - управління прогнозування грошового потоку;
 - управління оперативно-касового планування видатків Державного бюджету;
 - управління міжбюджетних розрахунків, взаємозаліку та фінансування державних цільових фондів;
 - операційно-контрольне управління;
 - управління методологічної роботи по виконанню бюджету, обліку та звітності;
 - управління бухгалтерського обліку та звітності;
 - управління комп'ютеризації та інформаційних технологій;
 - відділ обслуговування Державного боргу;
 - управління фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку системи казначейства;
 - відділ добору, розстановки та перепідготовки кадрів;
 - юридичний відділ;
 - управління справами;
 - режимно-секретний відділ.

Створення постійно діючої системи Держказначейства в Україні як ефективного і дієвого інструмента виконання бюджету здійснювалось поетапно з одночасним перерозподілом виконання функцій між банківською і фінансовою системами, галузевими міністерствами і відомствами, підрозділами центрального апарату Міністерства фінансів та його місцевими фінансовими органами з подальшим зосередженням цих функцій у системі Державного казначейства.

1 етап: жовтень 1992 – листопад 1995 р.

- жовтень 1992 р. – на базі підрозділів Головного бюджетного управління Міністерства фінансів України було створено Управління виконання Державного бюджету;
- липень 1993 р. – перехід на нову систему виконання видаткової системи Державного бюджету і забезпечення здійснення Міністерством фінансів України функцій обліку видатків Державного бюджету, що забезпечувалась банківською системою;
- жовтень 1992 р. – листопад 1995 р. – розроблені концептуальні засади системи Державного казначейства; виданий Указ Президента України “Про Державне казначейство України” 27.04.95 № 335, “Положення про Державне казначейство України”, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 31.07.95 № 590.

2 етап: листопад 1995 – січень 1997 р.

- листопад 1995 р. – створення системи Державного казначейства на базі Управління виконання Державного бюджету України Міністерства фі-

нансів та відповідних підрозділів місцевих фінансових органів;

- початок 1996 р. – передача функцій фінансування видатків Державного бюджету від галузевих управлінь Міністерства фінансів Головному управлінню Державного казначейства України;
- березень 1997 р. – впровадження Єдиного казначейського рахунка в НБУ та уповноважених комерційних банках для зарахування доходів Державного бюджету та проведення видатків; впровадження порядку оплати витрат з Єдиного казначейського рахунка на підставі Положення про Єдиний казначейський рахунок, затвердженого наказом Головного управління Державного казначейства України від 21.03.97 № 28;
- квітень 1997 р. – розпочато експеримент з оплати рахунків Національного університету ім. Тараса Шевченка, до складу якого входило вісім бюджетних одиниць;
- травень 1997 р. – перехід установ Міністерства охорони здоров'я, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення, потерпілого від Чорнобильської катастрофи, Державного фонду сприяння зайнятості населення, розташованих в Івано-Франківській, Львівській і Полтавській областях, на казначейське виконання кошторисів;
- червень 1997 р. – перехід органів центральної виконавчої влади та їх підвідомчих органів в регіонах на фінансування видатків та оплату рахунків на користь суб'єктів господарської діяльності, що надали послуги бюджетним установам, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України і НБУ від 9 травня 1997 р. № 437;
- липень 1997 р. – набутий досвід з оплати рахунків по зазначених установах і заходах було розповсюджено по всій Україні.

3 етап: 1997-2002 рр.

На цьому етапі впроваджується нова бюджетна класифікація щомісячного розпису видатків Державного бюджету, лімітуються видатки бюджету, встановлюється контроль за зобов'язаннями розпорядників коштів, розпочинається експеримент щодо касового виконання Державного бюджету за доходами паралельно з банківськими установами.

1997 р. став початком казначейського виконання Державного бюджету. На казначейську систему виконання видаткової частини бюджету переведені всі установи, що отримують і витрачають кошти Державного бюджету. Розпочате відокремлення держави від банківської системи у питаннях обліку і контролю доходів та платежів має ряд переваг:

- по-перше, кошти до кінцевого одержувача надходять найкоротшим шляхом, можливість їх затримки на рахунках бюджетних установ різного рівня зменшиться до мінімуму;
- по-друге, перерахування на державний рахунок податків і зборів щодня даватиме можливість якнайшвидшого їх використання, а також збільшить ефективність управління грошовими потоками;

- по-третє, накопичення інформації про стан виконання бюджету на всіх рівнях являтиме собою базу для складання своєчасної, надійної і вичерпної бюджетної звітності.

З огляду на вищезазначене, Державним казначейством України:

- створено 3-рівневу організаційну структуру органів Державного казначейства;
- розроблено плани рахунків з виконання Державного, місцевих бюджетів і кошторисів бюджетних установ та фінансова звітність відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та звітності;
- запроваджено казначейську систему обслуговування Державного бюджету за видатками, тобто органи Державного казначейства виконують функції системного клієнта банківської сфери, який також є банком для розпорядників та одержувачів коштів Державного бюджету та здійснює видатки шляхом оплати рахунків розпорядників коштів на підставі документів, що підтверджують право їх проведення.

За роки свого існування Державне казначейство України, опанувавши казначейськими функціями з усіх напрямів здійснення видатків та охопивши цим процесом усіх розпорядників коштів Державного бюджету, вийшло в 2000 р. на новий етап розвитку. Розроблена нова модель функціонування Державного казначейства, заснована на принципах, прийнятих для банківської системи. Отже, крім визначених раніше функцій із виконання дохідної та видаткової частин бюджетів на органи Державного казначейства покладені суто банківські функції, такі як робота з клієнтами щодо банківських операцій, безпосереднє проведення платежів розпорядників коштів через розрахункові палати органів Державного казначейства, складання щоденного балансу операційного дня Державного казначейства та інших форм банківської звітності. Виконання банківських функцій органами Державного казначейства зумовило збільшення навантаження та зростання вимог до фахівців, що повинні бути обізнаними і з казначейськими процедурами виконання бюджетів і з банківською справою.

Згідно з напрямами реформування Державного казначейства України та казначейської системи касового виконання Державного бюджету України виникає потреба у вирішенні ряду організаційних, технічних і технологічних питань:

- 1) створення нових підрозділів у структурі Державного казначейства – розрахункових палат та операційних управлінь;
- 2) забезпечення нагромадження коштів Державного бюджету на рахунках Державного казначейства, відкритих в установах НБУ;
- 3) впровадження нової бухгалтерської моделі та відповідного програмного забезпечення;
- 4) цільового направлення бюджетних коштів на підставі даних казначейського рахунка та оптимізації процесу виконання бюджету.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс.
2. Послання Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України “Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік”.
3. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік (Бюджетна резолюція)”.

Summary

In the article the main stages of shaping of a Treasury of Ukraine since a 1992 till the present time are considered. The author has chosen the main directions of reforming of activity of a Treasury of Ukraine at the present stage.