

Зміст підручника «Казначейська справа»

ТОМ 1

1. Історія становлення та розвитку Державного казначейства України.....	9
1.1. Історичні умови започаткування казначейства	9
1.2. Державна казна за часів Київської Русі	11
1.3. Скарбниця та фінанси в Запорозькій Січі.....	15
1.4. Державна скарбниця часів Гетьманщини	21
1.5. Становлення та розвиток казначейської системи царської Росії.....	25
1.6. Становлення та розвиток Державного казначейства України..	35
1.7. Розвиток казначейства в закордонних країнах.....	46
2. Державне казначейство України – повноважний учасник бюджетного процесу.....	53
2.1. Бюджетний процес і його учасники	53
2.2. Бюджетні повноваження та правовий статус діяльності Державного казначейства України	61
2.3. Організаційна структура Державного казначейства України...	69
3. Управління фінансовими ресурсами.....	76
3.1. Управління фінансовими ресурсами в системі органів Державного казначейства.....	76
3.1.1. Загальні положення управління фінансовими ресурсами.....	76
3.1.2. Платіжна система як інструмент руху коштів, що перебувають у системі обліку єдиного казначейського рахунку	84
3.2. Оперативне управління ресурсами.....	109
3.3. Єдиний казначейський рахунок.....	115
4. Казначейська система виконання бюджетів	120
4.1. Суть казначейської системи виконання бюджетів.....	120
4.2. Бюджетна класифікація	124
4.3. Характеристика рахунків, що відкриваються в органах Держказначейства, та порядок їх відкриття	132
4.4. Казначейське обслуговування бюджетів за доходами	142
4.4.1. Функції та організація роботи органів Державного казначейства у процесі казначейського обслуговування бюджетів за доходами	149
4.4.2. Порядок обслуговування державного бюджету за доходами.....	151

4.4.3. Особливості казначейського обслуговування місцевих бюджетів за доходами	163
4.4.4. Взаємодія Державного казначейства, Державної податкової адміністрації та інших органів адміністрування податків і зборів у процесі обслуговування державного та місцевих бюджетів за доходами	171
4.5. Казначейське обслуговування бюджетів за видатками	175
4.5.1. Суть казначейського обслуговування бюджетів за видатками ...	175
4.5.2. Функції та організація роботи Міністерства фінансів і органів Державного казначейства в процесі виконання державного та місцевих бюджетів за видатками	179
4.5.3. Порядок обслуговування державного бюджету за видатками	184
4.5.4. Особливості казначейського виконання місцевих бюджетів за видатками.....	200
4.6. Впровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів	208
4.7. Управління державним боргом	216
5. Контроль у системі Державного казначейства	233
5.1. Суть і значення контролю у фінансовій системі України	233
5.2. Система фінансового контролю	236
5.3. Основні засади діяльності суб'єктів фінансового контролю ..	239
5.4. Державний фінансовий контроль в Україні	244
5.5. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення	253
5.6. Фінансовий контроль у процесі виконання державного та місцевих бюджетів.....	260
5.7. Закордонний досвід державного фінансового контролю	266
5.8. Аудит адміністративної діяльності – перспективний напрям контрольних функцій	272
5.9. Перспективи розвитку казначейського фінансового контролю в Україні.....	278
Список використаної літератури.....	283

ТОМ 2

6. Облік та звітність з виконання бюджетів у системі казначейства	7
6.1. Значення, завдання, мета, предмет і метод бухгалтерського обліку виконання бюджетів у державі	7
6.1.1. Завдання, значення та особливості бухгалтерського обліку виконання бюджетів.....	7
6.1.2. Види бухгалтерського обліку виконання бюджетів	12
6.1.3. Предмет, об'єкти та метод бухгалтерського обліку виконання бюджетів.....	14
6.1.4. Форми бухгалтерського обліку.....	16
6.2. Державне регулювання, основні засади та принципи організації бухгалтерського обліку і звітності в органах Державного казначейства.....	28
6.2.1. Облікова політика бухгалтерського обліку виконання бюджетів.....	28
6.2.2. Порядок та організація бухгалтерського обліку в органах Державного казначейства.....	35
6.2.3. Документообіг як необхідний складник організації бухгалтерського обліку в органах Державного казначейства	38
6.2.4. Види та класифікація бухгалтерських документів з касового виконання бюджетів.....	40
6.3. План рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів	42
6.3.1. Реформування системи бухгалтерського обліку виконання бюджетів.....	42
6.3.2. Характеристика Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів.....	46
6.4. Бухгалтерський облік операцій з виконання бюджетів за доходами	58
6.4.1. Організація бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів за доходами	58
6.4.2. Бухгалтерський облік операцій з виконання загального фонду державного та місцевих бюджетів за доходами.....	59
6.4.3. Бухгалтерський облік операцій з виконання спеціального фонду державного та місцевих бюджетів за доходами	66
6.5. Бухгалтерський облік операцій з виконання бюджетів за видатками.....	77
6.5.1. Організація бухгалтерського обліку виконання бюджетів за видатками.....	77

6.5.2. Бухгалтерський облік операцій з виконання загального фонду державного та місцевих бюджетів за видатками	78
6.5.3. Бухгалтерський облік операцій з виконання спеціального фонду державного та місцевих бюджетів за видатками	90
6.6. Результат виконання бюджетів	100
6.7. Фінансова звітність про виконання бюджетів	119
6.7.1. Основні засади складання фінансової звітності	119
6.7.2. Види фінансової звітності	124
6.7.3. Загальні вимоги до фінансової звітності	125
6.7.4. Характеристика фінансової звітності про виконання державного та місцевих бюджетів	128
6.8. Міжнародний досвід ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів	134

7. Бухгалтерський облік у бюджетних установах.....148

7.1. Основи, визначення та основні завдання бухгалтерського обліку в бюджетних установах.....	148
7.2. Основні нормативні документи, що визначають методологічні основи, порядок організації і ведення бухгалтерського обліку в бюджетних організаціях України.....	152
7.3. План рахунків бухгалтерського обліку в бюджетних організаціях.....	161
7.4. Облік основних засобів та інших необоротних активів бюджетних установ.....	164
7.4.1. Основні поняття та положення.....	164
7.4.2. Облік основних засобів і необоротних активів.....	165
7.4.3. Облік нематеріальних активів	173
7.4.4. Оцінка вартості необоротних активів.....	174
7.4.5. Загальні вимоги до зберігання та обліку необоротних активів	176
7.5. Облік запасів бюджетних установ.....	188
7.6. Облік грошових коштів, розрахунків та інших активів	202
7.6.1. Основні поняття ведення бюджетними установами бухгалтерського обліку руху коштів у касі, на рахунках в установах банків або в органах Державного казначейства	202
7.6.2. Грошові кошти в касі.....	204
7.6.3. Грошові кошти на рахунках в установах банків та органах Державного казначейства	207
7.6.4. Інші кошти.....	212
7.6.5. Короткострокові векселі одержані.....	214
7.6.6. Розрахунки з різними дебіторами	214
7.7. Облік власного капіталу.....	220
7.8. Облік зобов'язань.....	222

7.9. Облік доходів бюджетних установ.....	232
7.10. Облік витрат бюджетних установ.....	235
7.11. Облік власних надходжень бюджетних установ.....	238
7.11.1. Загальні положення.....	238
7.11.2. Плата за послуги, що надаються бюджетними установами	240
7.11.3. Інші джерела власних надходжень	253
7.12. Облік операцій з централізованого постачання матеріальних цінностей.....	259
7.12.1. Загальні положення.....	259
7.12.2. Відображення операцій з централізованого постачання в бухгалтерському обліку бюджетних установ	260
7.12.3. Фінансова звітність операцій з централізованого постачання матеріальних цінностей	263
7.13. Облік операцій в іноземній валюті.....	265
7.14. Інвентаризація основних засобів, нематеріальних активів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів і документів, розрахунків та інших статей балансу	267
7.15. Регістри аналітичного та синтетичного обліку бюджетних установ.....	285

8. Інформаційні технології в системі казначейства..... 299

8.1. Основні функції інформаційної технології Державного казначейства.....	299
8.1.1. Особливості утворення інформаційних потоків у казначейському виконанні бюджетів	305
8.1.2. Механізми реалізації інформаційної технології казначейського виконання бюджетів.....	309
8.1.3. Захист фінансової інформації у казначейському виконанні бюджетів.....	322
8.2. Вимоги до нормативно-довідкових матеріалів і документів під час автоматизованого опрацювання інформації	333
8.2.1. Склад і структура нормативно-довідкової інформації	333
8.2.2. Особливості формування нормативно-довідкової інформації у казначейському виконанні бюджетів	335
8.2.3. Інформаційна підтримка та технологія супроводження НДІ	337
8.3. Формування та опрацювання інформаційних потоків у фінансових системах.....	363
8.3.1. Система казначейського виконання бюджетів усіх рівнів за доходами	365
8.3.2. Система казначейського виконання бюджетів усіх рівнів за видатками.....	399

8.4. Структура комплексу технічних засобів казначейського виконання бюджетів	426
8.4.1. Забезпечення інформаційного комплексу засобами зв'язку ...	439
8.4.2. Засоби збору, опрацювання та зберігання інформації в комплексі	466
8.4.3. Вимоги до операційних систем інформаційного комплексу казначейського виконання бюджетів	473
8.5. Аналітично-програмний комплекс узагальнення інформації про казначейське виконання бюджетів	480
8.5.1. Основні концепції створення інформаційної системи казначейства	481
8.5.2. Систематизація функцій учасників бюджетного процесу на регіональному рівні	485
Список використаної літератури.....	491

1. Історія становлення та розвитку Державного казначейства України

1.1. Історичні умови започаткування казначейства

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

Термін «казначейство» походить від поняття «казна», яке в перекладі з тюркської означає сукупність фінансових ресурсів держави. Казначейство (the Treasury) в перекладі з англійської означає скарб, цінність.

Терміни «казна» і «казначейство» мають різні тлумачення в різних країнах. Це можна пояснити розвитком та еволюцією з роками казни як суспільного фінансового інституту, який є частиною спадку, традицій і культури в різних державах.

У найперших систематизованих працях, присвячених визначенню казни, цей термін використовується і в широкому, й у вузькому розумінні. Наприклад, в «Арташастрі» («Праця про гроші»), написаній в Індії дві тисячі років тому, казна в широкому розумінні – це багатство держави, до якого включалися, крім детально перерахованих доходів, золото, коштовне каміння і метали, а також усі види сільськогосподарської продукції. У рукописі зазначається, що армія і казна – найважливіші інструменти в руках монархії, тому вони мусять бути під прямим контролем керівника держави.

У вузькому розумінні казна – це місце, куди надходили гроші і звідки здійснювали платежі для конкретних цілей. В «Арташастрі» перераховані якості, якими повинен володіти головний скарбник для належного керівництва платіжним процесом.

Історично казначейство виконувало кілька функцій:

- відповідало за збереження багатства держави;
- було місцем, куди збиралися платежі в державі і з якого держава здійснювала виплати;
- відповідало (під королівським наглядом) за карбування монет;
- виконувало функцію облікового відомства.

Тобто казначейство повинно було вести записи всіх операцій із зазначенням дати, характеру і кінцевого призначення платежів.

З часом функції казначейства в різних країнах змінювалися з урахуванням національних особливостей його діяльності: до функцій казни додавалися нові завдання, деякі обов'язки скасовувалися. По-перше, внаслідок затяжних війн, які зменшували багатства держави, казначейства почали виконувати нову функцію – випуск внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань. По-друге, казначейства, у зв'язку зі

збільшенням кількості і розширенням активності фінансових монополій, почали приймати на збереження їхні акції. З цього часу в казні з'явилися гербовий папір, поштові марки, опіум, золото та інші активи. По-третє, виникнення центральних банків і відповідне зростання системи комерційних банків привели до змін у традиційній казначейській системі, а саме:

- функцію емісії грошей та карбування монет було передано центральним банкам;

- випуск боргових зобов'язань було також передано центральному банку;

- функцію отримання і видачі платежів державою було передано банкам;

- у деяких випадках казна працювала як банківська установа і приймала вклади від населення.

Наявність окремого уповноваженого органу в системі виконавчої влади держави, який покликаний відповідати за здійснення та формування державної фінансової політики, — це закономірність для всіх епох і країн.

Процес створення казначейства бере початок в ті часи управління казною, коли не існувало чіткого розмежування між особистою власністю титулованого володаря та власністю держави.

1.2. Державна казна за часів Київської Русі

Утворення Київської Русі як держави відбулося 882 року, коли новгородський князь Олег об'єднав Новгородське, Смоленське і Київське князівства. Він переніс столицю в Київ і проголосив себе Великим київським князем. За період з кінця IX до другої половини XI століття Київська Русь перетворилася на одну з найбільших і наймогутніших держав середньовічної Європи.

Державна верховна влада в Київській Русі належала князеві, який видавав закони, здійснював виконавчу владу і чинив суд, призначав усіх урядовців, розпоряджався державною скарбницею, керував військом, вів міжнародну політику.

Великокняжий двір, за свідченнями літописців, являв собою справжню державну казну. На княжому дворі та при князеві низку функцій виконували різні княжі урядовці. Головним розпорядником при княжому дворі був двірський, або дворецький. Він здійснював нагляд за княжим двором, маєтками, чинив суд у відсутність князя або якщо князь сам не хотів судити, заступав особу князя під час воєнних походів. Основною функцією двірського було завідування княжою скарбницею. Але розпоряджатися скарбницею мав право тільки сам князь.

У Київській Русі в період раннього феодалізму (IX–XII ст.) основним джерелом доходів скарбниці була данина від населення. Данину платили найчастіше натурою: хутром, медом, збіжжям, худобою, а вже пізніше – грошима. Головною особливістю такого виду платежу була його обов'язковість.

Деякі слов'янські племена, що жили у сусідстві з сильними й войовничими народами, ще задовго до заснування Київської Русі перебували під впливом сусідів: на півдні – хозар, на півночі – норманів – і платили їм данину. Звичайно, тимчасова данина не може бути названа фінансовою операцією, але вона важлива тим, що спосіб стягнення цієї данини послугував підґрунтям для пізніших способів стягнення податків. Так, у полян, які займалися землеробством і скотарством, знаходимо перші сліди земельної податі: вони платили хозарам данину від рала (плуга). Окремі племена, що переважно полювали на звірину та ловили рибу і то мандрували, то жили в печерах і землянках, платили данину то з людини, то з «диму».

Головною особливістю раннього етапу феодалізму було планування такої форми данини, як полюддя. Коли князь з військом об'їжджав свої землі, кожна околиця зобов'язана була певний час утримувати його двір і платити данину лише шкурами диких звірів, воском і медом.

Існували ще й окремі податки: ловче (утримання княжого двору під час полювання), повіз (плата за перевезення через річки), мито (плата за торгівлю в місті) та ін. В окремих випадках князі призначали нові види данини, щоб покарати населення за провини. Такі заходи були непопулярними серед простого люду й зустрічали відчайдушний опір.

Історія залишила немало прикладів непокори платників данини, коли розміри її виходили за межі здорового глузду. Один із них наведено в «Повісті минулих літ». Порушення князем Ігорем традиційної норми данини зумовило 945 р. повстання у Дrevлянській землі. Князь Ігор, зібравши звичайну данину, вирішив, за домовленістю з дружинниками, повернутися, щоб зібрати додаткову данину. Внаслідок цього спалахнуло повстання і князя Ігоря було вбито. Вдова Ігоря, Ольга, жорстоко придушила повстання, а дrevлян було обкладено новою важкою даниною.

Повстання дrevлян стало поштовхом до певної регламентації феодалних повинностей у державі. Княгиня Ольга встановила «устави й уроки», якими необхідно було керуватися під час збору данини й проведення суду. Це була **перша податкова реформа**, яка встановлювала норми данини, час і місце її збору. Запроваджувалася й одиниця стягнення: в одних місцях це був «дим» (родина), в інших – плуг або рало (окреме господарство). Дуже зрідка одиницею стягнення податі була людина. Реформа княгині Ольги – перша спроба упорядкування збору данини в Київській Русі.

Організацією збору данини займалися самі князі або їхні підлеглі. З історичних джерел відомо, що князі тримали велику армію чиновників, які збирали данину й різноманітні податки, тобто були своєрідними податковими інспекторами. В той час їх називали намісниками; вони мали свої озброєні загони і були адміністрацією князя в підпорядкованих областях. Намісниками призначалися, зазвичай, дружинники або сини чи родичі князя. Зокрема В.І. Сергієвич у своєму дослідженні «Віче і князь» (1867) пише: «Управління фінансами перебувало в безпосередньому віданні самого князя. Для збирання мита і данини він призначав особливих чиновників – митників... Різного роду урядові розпорядження робилися князем безпосередньо на їхнє ім'я, гроші, які вони збирали, вносилися самому Князеві або тому, кому він наказував; скарги на їхні неправильні дії подавалися безпосередньо князю. У пам'ятках іноді говориться про намісників і волостелів як осіб, які збирали відоме мито. У цих випадках намісники і волостелі є не фінансовими чиновниками князя, обов'язком яких є збір його мита, а управителями, яким князь дарував те чи інше мито на їхнє утримання і які стягували його для себе».

Данина до Києва надходила двома шляхами: або підвладні племена привозили її до Києва, або князі самі їздили по данину до племен.

Ще одним джерелом наповнення державної (княжої) скарбниці були штрафи (так звані вири) із судових зборів. До державної скарбниці надходила також більша частка воєнної здобичі та контрибуцій.

Прообразом казначейства можна вважати княжу казну Ярослава Мудрого і його спадкоємців, яка слугувала сховищем матеріальних цінностей.

Правління князя Ярослава Мудрого лишило на Русі пам'ятку, гідну великого монарха – збірку норм давньоруського законодавства, відому під назвою «Руська Правда». Цей документ захищав право на власність і князів, і простого народу.

«Руська Правда» вмістила цілу низку законів, серед яких:

- закони карт (приймальні);
- закон про грошову пеню за вбивство;
- закон про виру (збір судових сплат);
- закон про пеню за удари;
- закон про кабалу;
- закон про знаки межові (з того, хто переоре межу, зрубає дерево або стовп, які слугували межею, брали в казну 12 гривень);
- закон про право спадкоємця;
- статут промисловий;
- статут церковний;
- закон про борги.

Варто наголосити на тому, що в «Руській Правді» було вміщено закони і про міжнародну торгівлю та захист іноземних торговців. За цими законами кривдників карали, а скривдженій особі виплачували «урок», тобто відшкодування. До таких заходів Ярослав Мудрий вдався з тим, щоб не боялися торгувати з Руссю.

Ще один важливий аспект законів «Руської Правди» – розміри штрафів. Так, за підпал і конокрадство покарання було суворішим, ніж за тілесні ушкодження, що свідчило про безпеку капіталу і гарантованість його державою.

Князь, скарбниця якого не була відділена від державної, мав великі видатки. Майже всі прибутки державної (княжої) скарбниці «поїдали» княжий двір і передусім військо. За кошти казни велося будівництво палаців, культових споруд, міст, укріплень, мостів, гребель, доріг. Значних витрат потребувало й ведення воєн, а також спорядження флоту при торговельних відносинах з морськими державами. А от судові й адміністративні урядовці не обтяжували державного скарбу – вони оплачували себе самі відсотками від стягнених податків, покарань і зборів.

Цілком зрозуміло, що прямого податку (данини) на всі державні потреби звичайно не вистачало. Тому, щоб поповнити князівську

скарбницю, на населення накладалися різні додаткові повинності (відробітки) та непрямі податки. До непрямих податків належали різні мита (торгові та судові) за лиття срібла, утримання солеварень, корчем, а також штрафи.

Фінанси часів Галицько-Волинської держави суттєво не відрізнялися від фінансів доби Київської Русі, бо це була також князівська держава. Основним доходом держави, як і в Київській Русі, була данина натурою, а також грошима. Як і київські, галицькі князі накладали на населення різні податки. За виконанням повинностей стежили агенти князя: городники, мостові, митники та ін. Податки й повинності встановлювали окремі розпорядники князя.

Державними доходами в Галицько-Волинському князівстві розпоряджався князь. Як і в Київській Русі, поділу скарбу на державний і приватний (княжий) ще не було.

Основними видатками у князівстві були видатки на утримання війська, будівництво культових споруд, замків, мостів, доріг, на ведення воєн тощо.

Занепад державних фінансів України періоду княжої доби почався з 1349 року, коли польський король Казимир Великий завоював Галичину і частину Волині. З того часу Україна почала втрачати свою самостійність, а разом з нею – і свої державні фінанси.

1.3. Скарбниця та фінанси в Запорозькій Січі

Заснування Запорозької Січі пов'язане з ім'ям Дмитра Вишневецького. Під його керівництвом було побудовано фортецю, мури якої не тільки гарантували безпеку, а й стали надалі своєрідною базою, осередком згуртування запорозького козацтва.

У Запорозькій Січі сформувалася українська (козацька) державність, яку фахівці вважають прообразом справжньої держави. Для Запорозької Січі були притаманні всі ознаки держави:

- існування особливої системи органів і установ, що виконують функції державної влади;
- право, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою;
- певна територія, на яку поширюється юрисдикція даної держави.

Вищим законодавчим, адміністративним і судовим органом Запорозької Січі виступала Січова рада, рішення якої були обов'язковими для виконання. Рада розглядала найважливіші питання внутрішньої та зовнішньої політики, здійснювала поділ земель та угідь, чинила суд, обирала уряд Запорозької Січі – військову старшину, а також органи місцевої ради – паланкову або полкову старшину.

Чисельність козацької старшини становила 120–150 осіб. До цієї групи входили: військова старшина (кошовий отаман, військовий суддя, військовий осавул, військовий писар і курінні отамани); військові служителі (хорунжий, бунчужний, довбиш, канцеляристи й ін.); полкові та паланкові начальники (полковник, писар, осавул та ін.). Старшина зосереджувала у своїх руках адміністративну владу і судочинство, керувала військом, розпоряджалася фінансами, представляла Запорозьку Січ на міжнародній арені.

До фінансово-господарської старшини належали: шафар – січовий скарбник; кантаржей – наглядач за вагою і мірами; довбиш, який, окрім обов'язків оповісника, забезпечував збір хліба і підвід на потребу війська.

Кошовий отаман обирався більшістю голосів, поданих за нього на Січовій раді. Волею козаків кошовий наділявся значною владою. Щорічні вибори давали можливість контролювати дії кошового отамана. При кошовому діяла група радників, або стариків, до складу якої довічно входили старійшини – авторитетна військова та курінна старшина у відставці.

Велику суспільну вагу мали курінні отамани. Це пояснюється економічною незалежністю куренів та їхнім автономним життєзабезпеченням. В ухваленні рішень отамани виступали спільно,

об'єднавшись у курію, або отаманію. Кошовий не мав права на політичні акції без погодження з отаманією. Він мусив оголошувати всі документи і дипломатичне листування на зборах отаманів. Таким чином, отаманія мала владу над кошовим.

Економіка Запорозької Січі складалася з двох секторів: колективно-січового та індивідуально-паланкового. Січове господарство поділялося на загальносічове та курінне. За такого розподілу козаки працювали або всім військом, або окремими куреннями. Кожен курінь мав майно і доходи, які не належали Кошеві як центральному запорозькому урядові. У Запорозькій Січі зосереджувалося виробництво військового спорядження, возів, човнів, одягу та взуття, провадилися будівельні та фортифікаційні роботи. Кіш утримував загальновійськові табуни коней, череди худоби, отари овець і торгував ними. Індивідуально-трудовою діяльністю на приватному рівні запорожці займалися в паланках.

Найважливішим промислом в Запорозькій Січі було рибальство. Ікру та рибу козаки вивозили на продаж. Це становило велику вигоду, адже делікатесна риба коштувала дорого. Поширеними були бджільництво і полювання на хутрових звірів: лисиць, бобрів, куниць, вовків. Рибальство, бджільництво і мисливство тривалий час залишалися основними засобами існування і джерелами багатства Запорозької Січі.

Землеробство на Запорожжі довго відігравало другорядну роль – першорядна належала скотарству. Козаки розводили коней, овець, велику рогату худобу. Військо володіло землею, яка належала всім і кожному, зарахованому до війська. Загальне володіння землею не виключало індивідуального землекористування членами Запорозького війська і паланковими, здебільшого одруженими, козаками.

Право власності на здобич, отриману на війні, обмежувалося звичаєм. Перед походом кожний запорожець присягав, що не затаїть воєнної здобичі, а віддасть її всю для поділу на користь війську, курінному товариству, січовій церкві.

З часом у Запорозькій Січі почався процес переродження загальнокозацької власності, яка була у спільному неподільному користуванні всього війська, в її протилежність – приватну власність. Про повагу до власності як суттєвої риси економічної свідомості запорожців свідчить наявність суворих покарань за злочин проти власності. Злодійство поміж козаками, посягання на січове майно, розбійництво й пограбування «своїх» каралося стратою, прирівнюючись до порушення військових законів.

Торгівля і фінанси Запорозької Січі визначались особливостями її господарства. Розвитку торгівлі сприяло вигідне географічне й

економічне розташування. Внутрішня торгівля обмежувалася продуктами харчування й предметами побутового вжитку. Найбільш розвиненою була зовнішня торгівля. Купці з Запорозжя перепродували в Крим хліб, тютюн, полотно, які закуповували в Гетьманщині. З Запорозької Січі в Туреччину і Крим завозили хутро, шкури, масло, рибу та ікру. Важливою статтею запорозького експорту були породисті коні, які постачалися на замовлення в Росію, Польщу, Крим.

У Запорозькій Січі існувало право вільного продажу спиртних напоїв, якими в Січі міг торгувати кожний, хто заплатив збір у військову скарбницю. Високоякісна і дешева горілка ввозилася на Січ з Гетьманщини. На січовому базарі рівень ціни на горілку регулював Кіш, і порушувати ціновий ліміт не міг ніхто.

Таким чином, Запорозька Січ значною мірою забезпечувала себе продукцією власних промислів і господарювання, а маючи надлишок одних благ і брак інших, вела активну зовнішню торгівлю. За відсутності приватної власності на землю в Запорозькій Січі не заборонялась і не обмежувалася рухома приватна власність.

Фінансова система Запорозької Січі сформувалася під впливом бюджетно-фіскальних інститутів польської, київської і литовської доби в Україні. На зразок скарбниці Литовського князівства в Запорозькій Січі скарбниця була сховищем не лише грошей, а й цінностей, які надходили в розпорядження Коша. Скарбниця слугувала також архівом і складом військових клейнодів і оздоб, виконувала роль арсеналу, де зберігалися бойові припаси і зброя.

Січова скарбниця функціонувала як касовий центр виконання запорозького бюджету, тобто як державна скарбниця, до якої стягували доходи. До службових обов'язків січового скарбника – шафаря – входило:

- приймання доходів;
- видача грошей і речей;
- ведення обліку касових сум і матеріальних цінностей;
- складання звітів кошовому та козацькій Раді.

Шафар виконував обов'язки державного скарбника та інтенданта. До складу скарбової старшини входили два шафарі, два підшафарі та кантаржей) з невеликим штатом канцеляристів.

Для характеристики Державної скарбниці Запорозької Січі розглянемо дохідні статті її бюджету, який витрачався на оплату січової та паланкової адміністрації, утримання церкви і шкіл, грошового й матеріального забезпечення козацької служби (табл. 1.3.1).

Головними джерелами прибутків Запорозької Січі, окрім природних багатств краю, були воєнна здобич, внутрішня і зовнішня торгівля, продаж вина, мито від товарів, подимний податок і царська

плата. Першим і прямим джерелом прибутків запорозьких козаків була здобич, отримана у війнах з турками, татарами і поляками. Другим джерелом прибутків була внутрішня і зовнішня торгівля.

Усі торговці, купці, промисловці, які вивозили з Січі і ввозили на Січ різний товар, вносили певну плату до скарбниці. На всіх запорозьких базарах були особливі начальники – військові кантаржеї, які стежили за дотриманням ваг і мір, призначали ціну на привезений товар, збирали мито з торговців у військову скарбницю.

Особливо велике мито давали шинки, широко розповсюджені в Запорозькій Січі. За документами січового архіву 1770 року, в усіх володіннях запорозьких козаків налічувалося понад 370 шинків, які приносили війську загалом 1120 карбованців на рік. Крім того, торговці, які привозили на Січ з України, Криму, Польщі біле вино чи горілку, також платили мито на церкву й старшину.

Вагомим джерелом прибутків запорозьких козаків було також мостове – плата з проїжджих купців, торговців, промисловців і чумаків за перевезення через ріки. Це мито було неоднаковим у різні часи.

Чималу частку прибутків Запорозької Січі становив димовий податок, який запорозькі козаки збирали з так званих сиднів – одружених козаків, які жили в селах і зимівниках і вважалися підданими Січі.

Ще одним джерелом прибутку Запорозької Січі було грошове і хлібне утримання, яке брало початок від литовсько-польського, а потім від російського уряду. Вперше грошова плата була призначена Запорозькому війську від литовсько-польського уряду. За свідченнями літописців, 1576 року король Стефан Баторій започаткував запорозьким козакам плату по червінцю та по кожуху на рік. Проте призначена плата не видавалася, тому що державна казна Речі Посполитої часто була порожня. Через несплату грошей Запорозьке військо діяло інколи всупереч політичним розрахункам Речі Посполитої або ворожо виступало проти самої Польщі. Пізніше, коли запорожці налагодили стосунки з Москвою, вони почали одержувати випадкові грошові подарунки, а згодом і постійну, чітко обумовлену плату.

Таблиця 1.3.1

Державна скарбниця Запорозької Січі (кінець XV ст. – 1775 р.)¹

Джерела скарбниці	Характер доходів
-------------------	------------------

¹ Андрущенко В.Л., Феодосов В.М. Запорізька Січ як український феномен. – К.: Заповіт, 1985.

Кошові регалії і домени	Доходи від промислової експлуатації рибальських і мисливських угідь, земель, зимівників і хуторів
Військова здобич	Військові трофеї
Королівська субсидія, царська та гетьманська плата	Допомога грішми, хлібом, горілкою, військовими припасами з боку Росії й Гетьманщини, до 1648 року – Польщі
Військовий оклад	Податок на користь січової і паланкової старшини. Стягувався без імунітетів і неоподаткованого мінімуму з усіх козаків (курінних і одружених) по 1 крб. 50 коп. з душі (в другій половині XVIII ст.). Одружені козаки («гніздовики») вносили додатковий податок з сім'ї
Мито	За перевезення товарів із сусідніх країн транзитом через запорозькі землі. За перевезення горілки бралось натурою
Господарська десятина та медове	Стягувались у паланках від хуторів і млинів натурою, від промислів і пасік – грошима. За користування посполитими військовою землею – 10 відсотків урожаю
Торгове	Податок акцизного типу з крамарів, на січовому ринку – 10 відсотків вартості товарів
Куфовий збір	Від кожної привізної бочки (куфи) спиртних напоїв по одній кварти (близько 1 л) або її вартість грошима
Податок з шинків	По 2,50–5,00 крб. на рік сплачували в скарб господарі, які держали шинки (корчми) у Січі, паланках і зимівниках
Подимне	Податок з хат по селах поспільства (селянства), підданих війська, що жили в паланках
Мостове	Плата за перевезення по Дніпру та річках у межах Запорозьких Вольностей
Орендна плата	За крамниці та дуби (вантажні човни), що належали курінним. Витрачалася на потреби курінного товариства
Руга, роковщина	На утримання церкви і духовенства
Інші доходи	Безхазайне, виморочне, конфісковане майно, викуп за полонених і засуджених, судові штрафи

Для збереження загальної військової казни у запорозьких козаків існувала так звана скарбниця – зведений особливий опис військових скарбниць і військовий табель. При січовій церкві під опікою військового суду зберігалась особлива нерухома скарбниця. Нею могли користуватися лише за спільною згодою старійшин старшина та курінні отамани.

Усі військові прибутки в Запорозькій Січі витрачалися передусім на громадські справи: купівлю бойових припасів, продовольчих товарів, на обладнання перевозів, утримання духовенства, побудову човнів, на

утримання військової старшини. Частина військових прибутків осідала в окремих осіб.

В обігу Запорозької Січі були гроші різних країн: Туреччини, Росії, Польщі та ін. Як свідчать літописці, у запорозьких козаків, крім червінців, були в обігу такі монети, як леви, орлянки, чвертки, півталярки, орти, тимфи, шостаки, шаги, чехи, галагани. Після Полтавської битви за розпорядженням російського царя Петра I всі ці гроші було виведено з обігу. Натомість Запорозьку Січ заповнили російські мідні й срібні монети.

1.4. Державна скарбниця часів Гетьманщини

За часів Богдана Хмельницького територія Української держави простягалася на 200 тис. кв. км і охоплювала Лівобережжя, частину Правобережжя та Степу. На цих землях проживало понад 3 млн. осіб. В основу адміністративного поділу було покладено структуру козацького війська: територія держави поділялася на полки та сотні.

Основним органом публічної влади була Військова (Генеральна) рада, яка вирішувала військові, політичні, господарські, правові та інші питання. З метою зміцнення гетьманської влади Б. Хмельницький частіше скликав Старшинську раду, до якої незабаром перейшла вся повнота влади в державі.

Главою і правителем України був гетьман, який очолював уряд і Державну адміністрацію. Як головнокомандувач, він скликав Ради, видав фінансами, керував зовнішньою політикою, мав право видавати загальнообов'язкові акти – універсали. Система органів публічної влади мала три рівні: генеральний, полковий, сотенний. Реальна вища влада у державі належала Генеральному урядові, до якого входили гетьман і генеральна старшина. Повноваження Генерального уряду поширювалися на всю територію України. На місцях управляли полкові та сотенні уряди.

Від початку Визвольної війни 1648–1654 років гетьман Б. Хмельницький прагнув проводити самостійну фінансову політику, вважаючи її однією з основних ознак державності. Фінансову сферу держави гетьман спочатку контролював особисто, а з 1654 року була введена посада Генерального підскарб'я. Посада Генерального підскарб'я була однією з найвищих посад у гетьманській адміністрації. Підскарбій відповідав за стан фінансів козацького війська, розподіл натуральних і грошових податків, встановлював мито, очолював скарбову канцелярію.

Державні фінанси підпорядковувалися гетьману, були невіддільні від його приватного господарства і мали натуральний характер. Доходи створеної за Б. Хмельницького державної скарбниці становили сотні тисяч золотих. Поповнення державної скарбниці здійснювалося з чотирьох основних джерел: земельного фонду, прикордонного мита, доходів від промислів і торгівлі та податків.

Основу державного господарства складали реквізовані в польської шляхти землі, які стали власністю Запорозького війська. Частина доходів надходила в державну скарбницю від земельних володінь – колишніх маєтків магнатів, шляхти і католицького духовенства. Ці землі частково були зайняті селянами й козаками, частково

перейшли у відання військової скарбниці. Селяни, що мешкали на цих землях, платили скарбові податки.

Значні доходи до державної скарбниці надходили від сільськогосподарських промислів. У власність держави перейшли млини, винокурні, броварні, корчми та інші підприємства, які раніше належали шляхті.

Важливою статтею поповнення державної скарбниці були доходи від торгівлі. Існувала низка внутрішніх торгових зборів, що їх платили на торгах і ярмарках: возове (від кількості возів), помірне (від кількості мір збіжжя), повідерне (від кількості відер проданих спиртних напоїв), мостове, перевізне. Гроші від цих зборів великі міста брали на власні потреби, а містечка передавали до скарбниці.

Постійним джерелом прибутків військової скарбниці були податки. За податковою системою Гетьманщини оподатковувалося найменш заможне населення – селяни та міщани, які сплачували в казну побір, або подимне (постійний податок від хати, двору, землі), податок на утримання війська. Козаки та монастирі податків не платили.

На користь гетьманської адміністрації йшли також податок на виробництво горілки, тютюнова десятина, мито від продажу дьогтю, збір з млинів, які давали великі прибутки. Податки часто здавали на відкуп – в оренду окремим особам або організаціям. Орендарі звичайно збирали з населення більші суми, ніж треба було здати до скарбниці.

Кошти Державної скарбниці за часів Б. Хмельницького витрачали в основному на утримання послів і на військові потреби (табл. 1.4.1).

Таблиця 1.4.1

Статті витрат з Державної скарбниці часів Гетьманщини

Утримання послів
Утримання гетьмана
Плата вищій військовій старшині та адміністрації
Благодійні внески на церкву
Державне будівництво

Фінанси України в середині XVII ст. у цілому були добре організовані. Державна скарбниця, успішно долаючи труднощі, виконувала покладені на неї важливі функції. Проте державна скарбниця не була відмежована від приватної скарбниці гетьмана. Першу спробу відокремити державні фінанси від приватних, гетьманських, зробив гетьман Іван Брюховецький. Він вважав за доцільне передати державні фінанси до Московської царської

скарбниці, встановив посаду Генерального підскарбія як керівника державних фінансів. З цього часу починається втручання Москви у фінансові справи України.

Неподільність особистих коштів гетьмана і державної скарбниці негативно відбивалася на українських фінансах. Так, 1687 року після арешту та заслання гетьмана Івана Самойловича конфісковано і державну скарбницю, в якій були нерозподілені державні та власні кошти гетьмана. Половину всіх коштів узяла Москва, а половина залишилася гетьману Іванові Мазепі, який широко використовував ці скарби. І. Мазепа повністю об'єднав державний і приватний фонд.

Козацька рада 1710 року обирає гетьманом в еміграції Пилипа Орлика, який змушений був витратити на державні справи власні кошти. Новообраний гетьман уклав зі своїми виборцями та запорозькими козаками договір, який дістав назву «Конституція права і вольностей Війська Запорізького» (уривок з цього документа наведено в додатку 1.1). Ця Конституція передбачала, що військова скарбниця (генеральська скарбниця) – це державна скарбниця. Керувати нею повинен Генеральний підскарбій. Конституцією встановлювався поділ між державною скарбницею та особистими коштами гетьмана, тобто державна скарбниця відокремлювалася від гетьманської і передавалася в розпорядження Генерального підскарбія. Для утримання гетьмана («на ранг гетьмана», «на булаву і особу його гетьманську») надавалися рангові маєтності, земельні володіння. Важливі скарбничі справи вирішувалися на зборах Старшинсько-козацької ради.

Додаток 1.4.1. «Конституційне визначення Державної скарбниці» – розміщено на лазерному диску.

У роки правління Малоросійських колегій (1722–1727 рр. і 1764–1782 рр.) було встановлено контроль над фінансами України. Інструкції регламентували збирання податків. Щомісяця і кожен третину року у Колегії подавали рапорти про збори податків. 1725 року було відіслано до Росії податків на суму 244 255 крб.

Другу спробу реорганізувати українські фінанси зробив гетьман Д. Апостол (1727–1734). 1728 року у день коронації Петра І гетьман Д. Апостол подав петицію про повернення Україні колишніх прав і вольностей згідно з угодою 1654 року. Натомість одержав так звані «Решительные пункты», за якими:

- гетьман не мав права вести дипломатичні переговори;
- генеральну старшину та полковників затверджував цар;

- для контролю за гетьманськими фінансами запроваджувалися посади не одного, а відразу двох підскарбіїв – росіянина та українця;
- мито за товари, які ввозилися до України, мало йти у царську казну.

Таким чином, Державну скарбницю було передано під контроль російського уряду. Діяльність підскарбіїв регулювалася спеціальними інструкціями, які передбачали керівництво збиранням грошових і натуральних податків, їх витратами, контроль над підлеглими їм органами та фінансами магістратів. Підскарбії мали скарбові канцелярії та нову установу – «Счетную комиссию».

Останню спробу відстояти фінансову автономію України зробив гетьман К. Розумовський, проте вона не мала успіху. Царський указ від 1754 року вимагав від гетьмана скласти фінансові звіти російському уряду про прибутки та витрати Гетьманщини. Зі скасуванням гетьманства (1764) фінансова система України була об'єднана з фінансовою системою Російської імперії.

1.5. Становлення та розвиток казначейської системи царської Росії

Процес створення і становлення казначейської системи в царській Росії має багату і тривалу історію. Упродовж XIX–XX століть управління фінансами в Російській державі є самостійною галуззю державної адміністрації.

У XV–XVII ст. урядовим органом в Росії, який займався наповненням і збереженням царської казни, був Казенний приказ. Очолював його скарбник. Система управління державною казною була заснована на системі особистих доручень тій чи іншій особі вести збір оброків (податків).

Ідея замінити систему особистих доручень системою державних установ належала Петру I, під час правління якого суттєвих змін зазнала і система управління фінансами.

У 1700–1704 роках була проведена реформа монетного двору, передбачалося карбування золотих, срібних і мідних монет. Карбування монет стало монополією держави. Петро I заборонив вивезення за кордон золота і срібла.

Структура системи державного управління пережила низку послідовних перетворень: спочатку Боярська дума стала Ближньою канцелярією, потім – Урядовим сенатом (1711). Сенат нараховував 9 членів, які призначалися царем особисто відповідно до їхніх ділових якостей. Сенат займався наповненням державного бюджету, здійснював нагляд за державним апаратом, в його віданні було затвердження нових податків і монетна справа. Тобто це був **перший колективний орган управління фінансами**.

Петро I зробив вагомий крок до розмежування окремих галузей управління, виділивши низку колегій: Колегія іноземних справ, Військова колегія, Адміралтейство, Камер-колегія, Мануфактур-колегія, Штатс-кантора та ін. Він підписав законодавчий акт «Учреждение и регламент Камер-коллегии», за яким Камер-колегія повинна була збирати доходи, а також шукати додаткові джерела надходження грошових коштів до казни держави, а Штатс-кантора – розпоряджалася державними коштами. Першим президентом Камер-колегії був князь Д. Голіцин.

1731 року прийнято новий «Регламент Камер-коллегии», який знаменував відмову уряду від намірів зосередити державне управління фінансами в межах окремої самостійної установи.

Камер-колегія, що забезпечувала розвиток економічних сил країни, мала безпосередній стосунок до управління державними зборами. За поставленими завданнями (а не способами управління) вона

становила прообраз сучасного Міністерства фінансів і в Росії, і в Україні.

За часів правління Петра I в Росії було проведено новий адміністративний поділ країни. 1719 року країну було поділено на 11 губерній і 50 провінцій. Своєю чергою провінції, очолювані воєводами, були поділені на повіти. 1719 року у провінціях при воєводах було запроваджено посаду скарбника, який підпорядковувався Штабс-колегії та приймав усі надходження.

Головним джерелом наповнення державної скарбниці Росії було обкладання населення прямими зборами та різного роду податками. За Петра I вони досягли значних розмірів – 30–40%. Це прямі, непрямі звичайні та надзвичайні податки; борошномельний, трубний податок, податок з ласощів і приправ, з судів, крамниць, лазень, обрядовий податок, існував навіть податок з бороди. Непрямі податки забезпечували до 40% дохідної частини казни. Поряд з непрямими зборами широко застосовувались і прямі податки: рекрутський, драгунський, корабельний тощо.

Одним із джерел поповнення бюджету було монопольне право держави на карбування монет.

Велике значення для поповнення бюджету мала заміна Петром I подвірного податку подушним обкладанням податного населення. Подушний податок сплачувало все чоловіче населення країни, крім духовенства та осіб, які перебували на державній службі. Розмір податку визначався сумою, необхідною для утримання армії і флоту.

Принципи нової податкової системи, проведеної в часи правління Петра I, було викладено в Указі від 26 листопада 1718 року. Складниками цієї реформи були: перепис населення, перевірка поданих списків населення, розкладка і розміщення полків по губерніях.

1764 року Катерина II призначає президентом Камер-колегії князя Б. Куракіна і видає Указ про завдання фінансового управління взагалі та Камер-колегії зокрема.

Для управління всіма справами, що раніше були у компетенції Камер-колегії, 1775 року в губернських містах утворено казенні палати – губернські фінансові органи. У кожному обласному місті впроваджено посаду скарбника. Початково функції казенних палат полягали в «казенному управлінні» губернією: збір даних про чисельність населення, облік доходів, прийом та зберігання грошових коштів, що надходили до казни. У подальшому за казенними палатами залишилися тільки фінансові функції: нагляд за своєчасним надходженням доходів до бюджету та витрачанням коштів у межах асигнувань, передбачених для губернії, складання відомостей доходів і видатків, ревізія звітності.

При казенних палатах перебували податкові інспектори. У підпорядкуванні казенних палат були губернські та повітові казначейства. 1782 року утворено казенні палати Чернігівської та Новгород-Сіверської губерній. 1796 року у зв'язку зі створенням Малоросійської губернії Новгород-Сіверська казенна палата була ліквідована, а Чернігівська до 1802 року називалася Малоросійською. Палата здійснювала облік усіх доходів і видатків державних установ губернії та звітність з них, перепис населення для стягнення подушних зборів, облік податкових об'єктів, контроль за стягненням податків. Цього ж року було створено Чернігівське губернське казначейство та 8 повітових казначейств.

В офіційному акті «Учреждения о губерниях» казенна палата була представлена як департамент, що виконує функції Камер-колегії, Ревізіон-колегії і такі обов'язки:

- а) збір доходів у повному обсягу і в певний час;
- б) доставка зібраних доходів до пунктів призначення;
- в) складання щорічних реєстрів про доходи кожного повіту губернії, при цьому наведена інформація повинна бути точною;
- г) доведення усіх відомостей про доходи та витрати до відома Державного казначейства.

Крім того, до обов'язків казенної палати входив суворий контроль за тим, щоб у губерніях з населення не стягувалися будь-які додаткові, а отже, заборонені збори.

Повітові скарбники, на підставі вказівок, частину казенних коштів залишали місцевим органам, а частину надсилали до Комісаріату та Адміралтейства. Суми, що залишалися після проведення цих операцій, надходили в казначейства на рахунки для залишкових сум, які були засновані в Петербурзі та Москві 4 серпня 1780 року, і в казначейства на рахунки для штатних сум, які були засновані там же 24 жовтня 1780 року. Останні отримували у своє розпорядження гроші на всі витрати, визначені по штатах, крім тих сум, які вже йшли на фінансування місцевої адміністрації. З казначейства для залишкових сум фінансувалися або нові, недавно встановлені, або понадштатні надзвичайні витрати. В обох випадках гроші виділялися тільки на підставі іменних указів.

Сфера управління державними фінансами гостро потребувала певних змін, які відбулися тільки за часів правління імператора Павла. 1797 року за царювання Павла в Росії була офіційно введена посада державного скарбника, на яку призначено А. Васильєва. Під час перебування на цій посаді він упорядкував систему складання кошторису доходів, видатків і звітів з казначейства, а також систему бухгалтерського обліку. Таким чином, фінансове управління в країні, як

і раніше, здійснювалося казенними палатами, але тепер під наглядом державного скарбника, посада якого прирівнювалась імператором Павлом до посади міністра фінансів. 1802 року прийнято Указ про заснування міністерств, що започаткував нову еру вищого устрою та управління в державі.

Після А. Васильєва посаду державного скарбника обіймав Ф. Голубцов, а потім Д. Гур'єв, який ставив за мету збільшення коштів Державного казначейства. Він розробив і впровадив низку заходів з поліпшення управління фінансами. Так, за пропозицією Д. Гур'єва, імператор Олександр I видав Указ від 2 лютого 1821 року про створення Департаменту державного казначейства в складі Міністерства фінансів. Департамент державного казначейства складався з 14 відділень, поділених на:

- а) розпорядчі, що відали всіма справами прийому, збереження доходів та оборонення їх на видатки;

- б) облікові, що рахували обороти з доходів і видатків Головного і губернського казначейств, а також здійснювали перевірку всіх їхніх рахунків.

Основними завданнями Департаменту державного казначейства були:

- а) контроль за надходженням і витратами усіх казначейств;

- б) здійснення головного обліку всіх надходжень і витрат держави.

Саме з цього періоду і почалося становлення системи Державного казначейства, яка згодом набула державної значущості.

1822 року у Санкт-Петербурзі створено Головне казначейство Росії, до функцій якого входили прийом, зберігання та видача коштів на видатки з усіх видів державного управління, а також облік цих коштів. Крім цього, Головне казначейство оплачувало видатки імператорського двору і міністерств, пенсії, надавало фінансову допомогу мешканцям столиці.

Головне казначейство складалося з:

- правління (управляючий і 4 представники Міністерства фінансів);

- 6 відділень: касового, бухгалтерії, контрольного, контрольно-прибуткового, контрольно-видаткового і контрольно-обігового;

- канцелярії, яка займалася оформленням документів, листуванням, кадровою політикою.

До Головного казначейства надходили залишки від видатків усіх установ, штатні та випадкові доходи, кредитна допомога і зворотні капітали, а фінансування спрямовувалося на покриття видатків на утримання центральних установ і виплати усіляких допомог із бюджету

фізичним особам. Отже, зі створенням Департаменту державного казначейства посаду головного скарбника було ліквідовано, а Департамент підпорядковано міністру фінансів.

Водночас із Головним казначейством було засновано повітові та губернські казначейства.

Новий Департамент з метою поліпшення виконання запроваджених кошторисів з касових видатків з 1823 до 1824 року застосовував порядок видачі сум безпосередньо з казначейств, що були розташовані за місцезнаходженням розпорядника управлінь, військових частин. Це нововведення дало змогу ліквідувати існуючу систему пересилання грошей із повітових казначейств у Головне і навпаки.

Нововведення відбулися і в звітності. Так, відповідно до правил, затверджених 1830 року, Департамент державного казначейства повинен був надавати державному контролеру не пізніше 3-го числа наступного місяця звітного періоду генеральний звіт про надходження загальних державних доходів і здійснення видатків у всіх касах імперії, а також окремі звіти власних оборотів, наприклад, звіт про витрати через воєнні обставини, за винятком сум Державного казначейства за кордоном.

Для таких сум існували особливі правила звітності.

1837 року казначейства отримали затверджену імператором інструкцію, яка докладно регламентувала їхню діяльність: предмет, повноваження, порядок прийому платежів, видачі та зберігання коштів, ведення звітності. Очолювали казначейства відповідного рівня скарбники, підпорядковані безпосередньо казенній палаті як органу Міністерства фінансів. Призначення на посаду скарбника залежало від рішення казенної палати. Скарбники тримали печатку і ключі казначейств, а також відповідали за збереження ввірених їм сум. Зі скарбників брали заставу і підписку про те, що без дозволу казенної палати вони (та їхні родичі) не будуть відчужувати майно, яке їм належить, або давати гроші під відсотки.

Повноваження повітових і губернських казначейств були досить широкими і передбачали:

- 1) Збір державних доходів, їх зберігання, здійснення платежів і перерахування грошових сум з одного казначейства в інше або в державний банк.

- 2) Прийом, зберігання і використання спеціальних коштів і депозитів урядових установ.

- 3) Продаж гербового паперу, марок, бланків, бандеролей, свідоцтв і патентів з акцизних зборів.

4) Видачу свідоцтв на право торгівлі та промислів, білетів на торгівлі та промислові заклади і паспортів міщанам.

5) Прийом і тимчасове зберігання сум суспільних установ і посадових осіб, а також переказ (за рішенням міністра фінансів) приватних грошових сум з одного міста в інше.

6) Облік за всіма видами доходів і видатків з наданням звітів казенній палаті та установі державного контролю.

Внаслідок реформ суттєвих змін зазнала вся система прямих податків. Найважливішою рисою нового оподаткування стало те, що було запроваджено єдиний грошовий податок, який замінив десятки дрібних подвірних зборів і повинностей. Подушна подать у розмірі 70 копійок стягувалася понад 70 років. Впровадження постійного прямого податку дало змогу стабілізувати й уніфікувати фінанси в цілому, оскільки уряд у своїх розрахунках міг спиратися на реальні бюджетні дані. Завдяки новій системі збору податків оподаткування стало гнучкішим і оперативнішим. Усе це й зумовило збереження подушної системи збирання податків упродовж довготривалого періоду. У XIX ст. з розвитком обкладання непрямими податками частка подушної податі зменшилася. 1776 року від подушної податі було звільнено купців, а 1863 року – цехових ремісників і міщан. На європейській території Росії, у тому числі і в Україні, подушну подать було скасовано 1887 року.

Найбільшим і безперервно зростаючим джерелом надходження грошей до казни був дохід від спиртних напоїв («від питва»), що становив майже 40% усієї дохідної частини державного бюджету.

У 1862 році уряд замінив винний відкуп акцизом на вино. Із впровадженням акцизної системи збільшилися доходи казни: якщо відкупники 1862 року внесли до казни 126 млн. руб. «питного» (горілчаного) доходу, то 1878 року казна отримала його 198 млн. руб., тобто частина грошей, що осідала у відкупників, перейшла до казни.

Існував також акциз на тютюнові вироби, цукор, гас. **Встановлення акцизів на предмети широкого вжитку стало першим кроком у розвитку системи непрямих податків.**

Майже половину доходів, що надходили до казни Росії з України, давав саме «питний» (горілчаний) податок. Це становило 45,2% всіх податків, які збиралися в Україні.

За підрахунками, 1880 року населення України становило 20,23% усього населення Росії, а доходи, зібрані в Україні, у співвідношенні до зібраних у Росії, становили: податок на цукор – 59,7%; тютюновий податок – 33,8%; податок на горілку – 22,4%; доходи від регалій – 19,4%; збори від торгівлі та промислів – 19,3%; мито – 18,4%.

Важливо відзначити, що Україна ніколи не мала в державному бюджеті Росії дефіциту, а навпаки – давала доходи, які завжди перевищували витрати, здійснені в Україні.

Враховуючи обтяжливість податків, які сплачували здебільшого селяни, а також селянські бунти, що виникали, уряд Росії, починаючи з 80-х років XIX століття, вносить деякі зміни до податкового законодавства. З січня 1887 року було призупинено збір подушного. Прямі податки на той час складаються із земельного, державного промислового податку і збору з доходів від грошових капіталів.

Особливістю податкової системи Росії було постійне збільшення непрямих податків, акцизи на дешеві товари встановлювалися вищі, ніж на дорогі. У межах загальної бюджетної реформи уряд розглянув питання бюджетних прав земств і міст. 1864 року, водночас з упровадженням у дію Положення «Про губернські та повітові установи», було переглянуто законодавство про земські установи. Згідно із цим законодавством земські установи отримали право збору і витрачання коштів. Чіткіше було визначено бюджетні права органів місцевого самоврядування. Так, міська дума отримала право:

- визначати власні видатки на ведення міського господарства, забезпечення продовольства, охорони здоров'я, народної освіти;
- затвердження міських кошторисів;
- встановлення оціночного збору з нерухомого майна;
- встановлення збору з документів на право торгівлі та промислів, збір з трактирів, заїжджих дворів і крамниць.

Таким чином, бюджетна реформа трохи поліпшила організацію та управління державними фінансами, внаслідок чого було досягнуто відносну бюджетну рівновагу.

1863 року Комісія з розробки кошторисних, касових і ревізійних правил розробила Правила про порядок надходження державних доходів і переведення державних видатків. Ці Правила було затверджено імператором Олександром II і з 1866 року впроваджено в дію. Цими Правилами в історії управління державними фінансами вперше послідовно проводився **принцип єдності каси**, який означав таке. По-перше, всі державні доходи повинні були акумулюватися в касах Міністерства фінансів, тобто в казначейських установах. По-друге, казначейські установи здійснюють, відповідно до затверджених у встановленому порядку кредитів, фінансування всіх видатків каси.

За часів правління Олександра II в складі Департаменту державного казначейства відбулися деякі зміни. Так, 22 квітня 1864 року монетне відділення з монетної частини було передано до особливій канцелярії кредитної частини, а з пробірної частини – у ведення Департаменту торгівлі і мануфактури. Всі інші обов'язки і

права Департаменту державного казначейства розширювалися паралельно зі зростанням державного бюджету.

Внаслідок фінансових реформ у другій половині 80-х років XIX ст. російське казначейство опинилося в тяжкому становищі. Так, з 1878 до 1898 року кількість прибутково-видаткових рахунків у Казначействі збільшилася з 6,6 млн. до 17 млн., а обіг зменшився з 36,2 млрд. до 13 млрд. руб. За раніше існуючими правилами 1874 року земським установам було надано право на їхній розсуд передавати Казначейству частину операцій і облік земських сум. Але, за невеликим винятком, земські установи через бажання мати безпосередній контроль над доходами і видатками зосереджували ці операції в земських управах. Водночас Положенням «Про земські установи» від 12 липня 1890 року на казначейства було покладено обов'язок приймати і зберігати всі земські суми. Згідно із Законом від 22 березня 1889 року казначейства були зобов'язані перерозподіляти між казною і земством у певному процентному співвідношенні всі суми земельного податку. Ще більших зусиль від казначейств потребувало виконання завдань з розвитку ощадних кас і ведення банківських операцій. **Перші ощадні каси** при казначействах були організовані 1885 року.

1898 року було встановлено нові форми бухгалтерського обліку і звітності, які ще більше утруднювали діяльність казначейств. Так, звітність для повітового казначейства складалася приблизно з 1200 звітних відомостей на рік. Враховуючи всю важливість для держави казначейської системи, 1895 року було збільшено видатки на утримання казначейств, а 10 липня 1900 року запроваджено новий штатний розпис Департаменту державного казначейства. Згідно з цим розписом, залежно від кількості населення в пунктах розташування казначейств і за рішенням Міністерства фінансів вони стали поділятися на 7 розрядів.

Усі кошти, які раніше були відпущені на утримання казенних палат і казначейств за різними кошторисами, було об'єднано в єдиний кошторис Департаменту державного казначейства. З метою успішного розвитку економіки околиць і збільшення зборів до казни почалося заснування казначейств і казенних палат на окраїнах імперії, передусім на Кавказі, в степових областях і Причорномор'ї.

1894 року Статут Державного банку передбачав здійснення кредитних операцій і сприяння дрібному кредиту, але цей процес виявився для нього дуже трудомістким. З огляду на це для більшого задоволення потреб населення в банківських послугах Міністерству фінансів було надано право, не засновуючи банківських організацій, здійснювати в регіонах найпростіші банківські операції, використовуючи можливості місцевих казначейств. Ці пропозиції було

розглянуто Державною радою і затверджено імператором Миколою II 29 квітня 1896 року.

Спочатку на Казначейство було покладено проведення таких банківських операцій:

- розмін грошей;
- купівля та продаж білетів Державного казначейства;
- оплата відсотків за купонами від найголовніших відсоткових паперів і капіталу з паперів, які вийшли в тираж, і білетів Державного казначейства, термін яких закінчився;
- операції з переказів;
- операції ощадних кас;
- прийом і видача сум за рахунок установ Держбанку.

Усі ці операції здійснювалися лише в казначействах тих міст, в яких не було установ Держбанку. Таких казначейств 1897 року було 594. У 110 казначействах, які розміщувалися в одних містах з установами Держбанку, запроваджено лише деякі із зазначених операцій, до того ж операції ощадних кас виконувалися тільки тими казначействами, при яких ощадні каси були засновані раніше, а оплата відсотків дозволялася лише з білетів Державного казначейства. Із запроваджених у казначействах банківських операцій найбільшого розвитку набула операція з переказів, яка ліквідувала поштове пересилання грошей у великих сумах. З огляду на розширення обсягів, які виконували казначейства за цими операціями, такий захід вплинув на стан грошових ринків, які завдяки операціям з переказування коштів одержали можливість оперувати великими сумами, що раніше перебували в дорозі. Завдяки таким заходам населення Росії одержало додатково 600 банківських кас, і в перший же рік (1897) казначейства оплатили переказів на 372,8 млн. руб., а через 4 роки ця сума збільшилась до 662,7 млн. руб. Крім того, 1898 року в містах, де не було установ Держбанку, казначейства одержали право на інкасацію векселів, врахованих установами Держбанку, і купівлю-продаж 4-відсоткової державної ренти. 1899 року казначейства почали розподіляти між державною скарбницею і земствами у відповідному відсотковому співвідношенні надходження від земельних зборів. У містах, де не було контор або відділень Державного банку, місцеві казначейства виконували також банківські операції.

До 1917 року нараховувалося 728 казначейств, які підпорядковувалися Департаменту державного казначейства і Казенній палаті.

З 1900 до 1917 року жодних змін у розвитку казначейської системи Росії не відбулося.

Після 1917 року на основі російського казначейства створено прибутково-видаткові каси Народного комісаріату фінансів, а в середині 20-х років функції казначейства було в основному передано Держбанку СРСР.

1.6. Становлення та розвиток Державного казначейства України

Зміни в бюджетній системі України, спричинені значними перетвореннями в політичному, економічному та соціальному житті держави, зробили очевидною необхідність створення, а точніше відновлення системи казначейських органів.

Казначейство як структура для нашої держави не нова. Казначейство як спеціальний державний фінансовий орган, що здійснює касове виконання державного бюджету, було засновано 1822 року, коли у складі Міністерства фінансів Росії було створено Департамент державного казначейства. Йому були підпорядковані місцеві органи – губернські та повітові казначейства. Усі зібрані казначейською системою доходи записувалися на єдиний рахунок у Державному банку.

З жовтня 1917 року було розпочато численні перетворення фінансового апарату, якому було визначено роль виконавця загального обліку народного господарства. Декретом Ради народних комісарів від 4 травня 1919 року Департамент державного казначейства було скасовано і злито з Народним банком РРФСР, у складі якого було утворено особливий кошторисний підрозділ з обслуговування вищих і центральних установ держави. Суміщення функцій казначейства і центрального емісійного органу в умовах тоталітарного планового керівництва економікою стало доцільнішим.

До середини 1993 року в Україні діяла банківська система виконання державного бюджету, що перейшла у спадок від СРСР із його централізованою економікою та однорівневою банківською системою. На той час існувало дві схеми виконання бюджету. Виконання місцевих бюджетів здійснювалося у межах доходів, що реально надходили до цих бюджетів, а виконання державного бюджету ґрунтувалося на принципі авансування витрат на кредитній основі. Доходи, що надходили до державного бюджету, акумулювалися і впродовж року нагромаджувалися на окремих рахунках в установах банків. Водночас організаціям та установам, що фінансувалися з державного бюджету, банки відкривали бюджетні видаткові рахунки і на підставі бюджетних доручень Міністерства фінансів України оплачували їхні витрати. Наприкінці року дохідні й видаткові бюджетні рахунки в комерційних банках закривалися. Національний банк України проводив підсумкові обороти за цими рахунками і визначав суму емісії, здійсненої у процесі фінансування бюджетних витрат. На суму емісії оформлялася заборгованість Міністерства фінансів України Національному банку. Доцільно зазначити, що інформація установ

банківської системи про виконання держбюджету була єдиним джерелом для складання Міністерством фінансів України звітності.

Тогочасна практика касового виконання державного бюджету була розрахована на систему єдиного банку і не відповідала дворівневій банківській системі, яка почала формуватися в Україні наприкінці 80-х років. Дворівнева система передбачала, з одного боку, відповідальність Центрального банку за розмір емісії, а з іншого – економічну самостійність комерційних банків, що здійснювали операції у межах залучених коштів і банківського капіталу.

Слід враховувати, що зміни функцій Національного банку України, закріплення його незалежності від Уряду України 1993 року, по-перше, спричинили труднощі у функціонуванні банківської системи щодо касового виконання державного бюджету, а по-друге, реалізація принципу самостійності бюджетів усіх рівнів призвела до неможливості виконання державного бюджету фінансовими органами Міністерства фінансів України.

Крім того, у 90-х роках різко погіршився стан державних фінансів, який характеризувався хронічною дефіцитністю. Дефіцит держбюджету щодо валового внутрішнього продукту становив 1991 року 7,0%, 1992 року – 13,8%, 1993 року – 5,1%. Виходячи з діючого на той час порядку касового виконання державного бюджету, головне джерело покриття бюджетного дефіциту було емісійне – позики Національного банку України. Пряме кредитування Національним банком України бюджетного дефіциту досягло на кінець 1993 року 95% усієї кредитної емісії. Таке відволікання грошей із товарно-грошового обігу для фінансування дефіциту бюджету скоротило пропозицію грошей у реальній економіці.

За такої системи фінансування найважливішим для Міністерства фінансів України було отримати право на фінансування витрат. Воно наставало після затвердження бюджету Верховною Радою України.

Власне, виділення коштів Національним банком України на здійснення запланованих витрат не залежало від фактично мобілізованих коштів державного бюджету, й вимоги ст. 14 Закону України «Про банки і банківську діяльність» («Національному банку забороняється фінансування дефіциту державного бюджету») не могли бути дотримані: автоматизм кредитування всіх витрат, включаючи дефіцит, був закладений у механізм банківської системи касового виконання бюджету.

Ситуація змінилася із запровадженням з 1 липня 1993 року нової системи касового виконання бюджету. Згідно з Указом Президента України від 18 червня 1993 року «Про порядок виконання Державного бюджету України» Національний банк за згодою Міністерства фінансів

України запровадив з другого півріччя 1993 року єдину схему касового виконання бюджету (рис. 1.6.1).

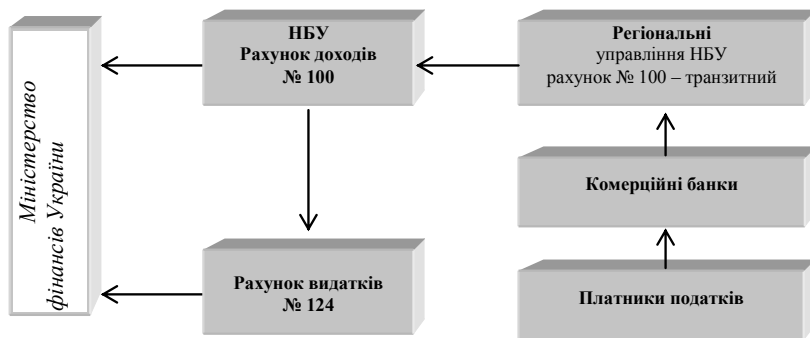


Рис. 1.6.1. Механізм руху бюджетних коштів при банківській системі виконання державного бюджету за доходами, що почав діяти 1993 року

Фінансування витрат здійснювалося в межах доходів, що реально надійшли до державного бюджету, а також за рахунок кредитів, наданих Національним банком України Міністерству фінансів України. Це забезпечувало розмежування функцій банківської та фінансової систем.

Усі кошти державного бюджету, які надходили до установ комерційних банків, почали акумулюватися на централізованому рахунку Міністерства фінансів України, відкритому в Національному банку України на балансовому рахунку № 100 «Кошти Державного бюджету України». Балансові рахунки № 100 відкривалися також в установах комерційних банків на ім'я фінансових органів. Установи комерційних банків суми доходів, що надходили на ці рахунки, щоденно перераховували відповідним обласним управлінням Національного банку на транзитний балансовий рахунок № 100. Останні, своєю чергою, також щоденно перераховували отримані від комерційних банків кошти з доходів бюджету на балансовий рахунок № 100, відкритий на ім'я Міністерства фінансів України.

Фінансування витрат з державного бюджету здійснювалося Міністерством фінансів України в межах асигнувань, передбачених у бюджеті відповідним міністерствам, відомствам (головним розпорядникам коштів) і залишку коштів на балансовому рахунку № 124, відкритому на ім'я Міністерства фінансів України «Видатки Державного бюджету України» для здійснення централізованого фінансування витрат державного бюджету.

Облік коштів (витрат), перерахованих на рахунки головних розпорядників коштів за підрозділами бюджетної класифікації,

здійснювало Міністерство фінансів України на підставі платіжних доручень і виписок із рахунку № 124. Розпорядникам бюджетних коштів відкривали поточні пасивні рахунки на балансовому рахунку № 120 «Поточні бюджетні рахунки установ і організацій по Державному бюджету України».

Перерахування коштів державного бюджету здійснювалося Міністерством фінансів України на поточні рахунки головних розпорядників коштів за платіжними дорученнями, складеними ними на підставі поквартального розподілу асигнувань і звітних даних про їх освоєння. Суми бюджетних коштів, що надходили на рахунки розпорядників коштів вищого рівня, підлягали перерозподілу між їхніми підвідомчими структурами у дводенний термін.

Найслабкішим місцем банківської системи касового виконання державного бюджету було те, що вона передбачала постійний рух бюджетних коштів по вертикалі. Спочатку кошти концентрувалися на централізованому рахунку Міністерства фінансів, проходячи шлях по ланцюгу: платник податків і зборів – банк платника – уповноважений банк – регіональне управління Національного банку України – ОПЕРУ Національного банку України. Потім кошти здійснювали зворотний шлях, кінцева мета якого – надходження коштів на бюджетні рахунки їхніх безпосередніх розпорядників. Таким чином, вертикальний рух коштів суттєво знижував ефективність системи касового виконання держбюджету. Факти свідчать, що певна частина бюджетних коштів затримувалася на проміжних ланках, розпорошувалася на рахунках міністерств і відомств. Крім того, установи банків, виходячи зі своїх повноважень, не могли використовувати кошти, мобілізовані на відповідній території безпосередньо для фінансування витрат держбюджету, на цій же території і не забезпечували контроль за використанням бюджетних коштів та оперативне управління наявними коштами.

Недосконалість системи управління коштами бюджету комерційними банками особливо виявлялася в період економічної кризи, спаду виробництва, як наслідок кризи платежів, що призвело до відсутності коштів на рахунках підприємств, організацій, бюджетних установ. Саме внаслідок приховування прибутків від оподаткування, порушення комерційними банками нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів між державним і місцевими бюджетами, встановлених Верховною Радою України, комерційні банки безпідставно затримували перерахування належних коштів до державного бюджету.

За таких умов постало питання оперативного управління бюджетними коштами, спрямування їх на першочергові соціально-

економічні потреби, що можливо було здійснити лише через створення нової структури з налагодженим прозорим механізмом виконання державного бюджету. Тому 27 квітня 1995 року Указом Президента України за № 335/95 було створено Державне казначейство України, а Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 року за № 590 затверджено Положення про Державне казначейство України.

Державне казначейство у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, указами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України.

Утримується Державне казначейство за рахунок коштів Державного бюджету України. Державне казначейство та його територіальні органи є юридичними особами, які мають самостійні кошториси.

На органи Державного казначейства покладено виконання таких основних функцій:

- управління наявними коштами Державного бюджету України та ведення обліку касового виконання Держбюджету України;
- управління коштами державних позабюджетних фондів;
- організація касового виконання Державного бюджету України та здійснення контролю над цим процесом;
- управління державним боргом;
- здійснення видатків Державного бюджету України;
- розподіл між Державним бюджетом України та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, відрахування від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів;

- здійснення попереднього контролю за спрямуванням коштів державного бюджету, у тому числі державних позабюджетних фондів.

Таким чином, єдину централізовану систему, що містить центральне управління Державного казначейства України та його територіальні управління на місцях, створено з метою:

- підвищення дієздатності державної бюджетної політики;
- ефективного управління доходами та витратами у процесі виконання державного бюджету;
- підвищення відповідальності учасників бюджетного процесу та забезпечення належної бюджетної звітності;
- оперативності реалізації державних програм;
- посилення контролю за надходженням, цільовим і ефективним використанням державних коштів.

Розглянемо загальні тенденції розвитку системи Державного казначейства, оскільки вони деякою мірою впливали на етапність запровадження казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів.

Державне казначейство України вже пройшло кілька етапів, які мали свої специфічні особливості (табл. 1.6.1). На першому етапі Казначейство було структурою Міністерства фінансів, а його керівником – заступник міністра.

З 1999 року ДКУ – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого координується міністром фінансів.

Таблиця 1.6.1. «*Етапи створення системи Державного казначейства*» – розміщено на лазерному диску.

Розвиток Державного казначейства відбувався таким чином:

1995–1996 роки. Створення організаційної структури органів Державного казначейства, забезпечення їхньої ефективної діяльності. З 1995 року – року реалізації ідеї створення Державного казначейства – воно постійно перебуває в процесі еволюційних перетворень, які супроводжуються перерозподілом виконання функцій між фінансовою, банківською системами, галузевими міністерствами і відомствами з подальшим зосередженням цих функцій у Державному казначействі. **Державне казначейство стає повноправним учасником бюджетного процесу.**

1996 рік став роком завершення створення трирівневої структури органів Державного казначейства, яка налічувала 664 органи казначейства та близько 6 тисяч працівників. Розпочато передачу функцій фінансування Головному управлінню Державного казначейства від галузевих управлінь Міністерства фінансів України. У частині видатків органи Казначейства проводили перерахування коштів на здійснення видатків на рахунки міністерств і відомств, відкриті в установах банків. Реалізується класична казначейська функція: виконання державного бюджету за видатками в межах надходжень до нього.

3 травня 1996 року органи Державного казначейства разом із банками ведуть облік операцій дохідної частини бюджету. Крім того, окремо ведуть облік операцій, які не проходять на рахунках, відкритих в установах банків (надходження доходів у результаті погашення казначейських векселів у рахунок сплати до бюджету платежів і взаємних розрахунків між бюджетами). З цього часу функції та повноваження органів Державного казначейства динамічно зростають.

1997 рік став роком початку впровадження казначейського обслуговування державного бюджету за видатками, принциповою ознакою якої є здійснення видатків шляхом оплати рахунків розпорядників коштів за надані їм товари та послуги через органи Держказначейства. Це супроводжувалося створенням юридичної та економічної бази для забезпечення повноважень Держказначейства у сфері поточного контролю за здійсненням бюджетних видатків.

Зокрема на цьому етапі було зроблено такі конкретні кроки в розвитку казначейської системи виконання бюджету:

- завершено передачу функцій фінансування Державному казначейству від галузевих управлінь Міністерства фінансів. Передача функцій фінансування – це перший крок до отримання достовірної інформації про виконання державного бюджету за видатками в органах Держказначейства. Наступним кроком було відкриття на ім'я органів Казначейства рахунків в установах банків і відкриття рахунків розпорядникам бюджетних коштів у системі органів Казначейства;

- з квітня 1997 року розпочався експеримент з оплати рахунків Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, до складу якого входило 8 бюджетних одиниць;

- починаючи з травня того ж року на казначейське виконання кошторисів перейшли установи Міністерства охорони здоров'я, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державного фонду сприяння зайнятості населення, розташовані в Івано-Франківській, Львівській і Полтавській областях. З 1 липня набутий досвід оплати рахунків у зазначених установах було розповсюджено в межах України;

- з червня 1997 року, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 9 травня 1997 року № 437, від фінансування видатків до оплати рахунків на користь суб'єктів господарської діяльності, що виконали роботи чи надали послуги бюджетним установам, перейшли органи центральної виконавчої влади та їхні підвідомчі органи на місцях.

Таким чином, на 1 січня 1998 року через органи Державного казначейства здійснювалося приблизно 45% операцій з виконання державного бюджету, переведено на оплату рахунків 18,4% бюджетних установ і організацій. У процесі переведення підприємств, установ та організацій від фінансування видатків на оплату рахунків закрито близько 30 тис. поточних бюджетних рахунків в обслуговуючих установах банків, натомість відкрито 21,6 тис. реєстраційних рахунків в органах Державного казначейства. Загальна сума кошторисів установ і організацій, що перейшли за цей період від фінансування видатків до

оплати рахунків становила 9634 млн. грн., або 35% суми затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України на 1997 рік.

1998 рік став роком завершення переведення на казначейську систему виконання державного бюджету розпорядників коштів практично всіх міністерств і відомств. На 1 січня 1999 року система органів Державного казначейства вже обслуговувала близько 32 тис. розпорядників бюджетних коштів, для яких в органах Державного казначейства України відкрито 70 тис. реєстраційних рахунків. Проводилася підготовча робота з переведення на казначейське обслуговування силових міністерств і відомств, які мали свої особливості, що потребувало структурних перебудов у галузевій фінансовій структурі. Наприклад, Міністерству оборони України необхідно було скоротити підпорядкованість розпорядників коштів з 5 ланок до 3.

Того самого року було запроваджено нову бюджетну класифікацію та План рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, що стало новим кроком у розвитку казначейської системи виконання бюджету.

1999 року переведенням на казначейське обслуговування установ Міністерства оборони України завершено охоплення казначейською системою виконання бюджету всіх розпорядників коштів Державного бюджету України.

1999 рік став також роком подальшого розширення функцій Державного казначейства. Зокрема з лютого розпочато впровадження казначейського обслуговування позабюджетних коштів установ і організацій, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Результатом цього позитивного процесу можна вважати той факт, що на 1 січня 2000 року було переведено до Казначейства 80% позабюджетних рахунків бюджетних установ і організацій. Тим самим було створено необхідні передумови для включення цих коштів до держбюджету.

Закон «Про Державний бюджет України на 2000 рік» передбачав повне завершення цього процесу. З 2000 року позабюджетні кошти розпорядників стали складником державного бюджету – увійшли до спеціального фонду держбюджету.

2000 року прийнято рішення консолідувати бюджетні кошти в установах Національного банку України.

Слід зазначити, що першим етапом Державного казначейства України у досягненні поставленої мети стало переведення рахунків зі здійснення видатків державного бюджету з установ комерційних банків до Національного банку.

Консолідація всіх коштів держбюджету на рахунках Казначейства у Національному банку України дала змогу розпочати

виконання однієї з основних функцій Державного казначейства – ефективніше здійснювати управління загальним залишком грошових ресурсів і створила передумови для розміщення тимчасово вільних коштів на фінансовому ринку. Слід зазначити, що при цьому органи Державного казначейства залишалися клієнтами Національного банку України. Хоча на цей момент залишалися не вирішеними проблеми отримання в оперативному режимі інформації про наявні залишки бюджетних коштів і складання фінансової звітності. Робота системи органів Державного казначейства залишалася непрозорою та закритою і для центрального рівня Державного казначейства, і суспільства в цілому.

3 липня 2000 року як експеримент у Дніпропетровській і Черкаській областях запроваджено касове виконання місцевих бюджетів через органи Державного казначейства.

Опанувавши казначейськими функціями за всіма напрямками здійснення видатків та охопивши цим процесом усіх розпорядників коштів державного бюджету, Казначейство завершило перший, екстенсивний, етап свого розвитку і підійшло до необхідності інтенсивного розвитку системи.

2001 рік став роком зміни статусу Держказначейства: із клієнта банку Казначейство фактично стало учасником системи електронних платежів Національного банку України. З одного боку, це не спричинило змін структури органів, а з іншого – змінило їхній статус. Завдяки тому що в основу функціонування системи електронних платежів покладено бухгалтерську модель, учасники цієї системи мають можливість здійснювати багатоступеневий контроль за достовірністю даних на всіх стадіях і рівнях розрахунків, отримувати в автоматизованому режимі щоденну інформацію у форматі бюджету, затвердженого щорічним законом.

Однією з основних вимог переходу Держказначейства в статус учасника системи електронних платежів була необхідність розробки нової системи бухгалтерського обліку та звітності, особливістю якої є, з одного боку, відповідність вимогам Національного банку щодо побудови структури рахунків, а з іншого – відповідність функціональності Держказначейства і цілям бюджетного процесу.

Такий План рахунків було розроблено і впроваджено в усій системі органів Держказначейства та фінансових органів країни.

Суть переходу в систему електронних платежів (СЕП) полягала в тому, що будь-яка операція (платіж чи зіставлення планових показників) в автоматичному режимі відображається бухгалтерськими проведеннями в системі в розгорнутому вигляді. Цьому передуює попередня методологічна робота з відображення у визначеній послідовності

операцій чи їхніх складників з обов'язковим проведенням необхідного контролю, що в майбутньому виключає втручання в роботу системи її користувачів і гарантує єдність підходу і достовірність відображення операцій з виконання бюджету. Особливістю роботи в СЕП є автоматичне формування інформації про виконання бюджету в розрахункових палатах Держказначейства, яка за певними алгоритмами трансформується у необхідну звітність.

У червні 2001 року було завершено входження всієї системи Державного казначейства до системи електронних платежів Національного банку України щодо виконання державного бюджету за доходами. Слід зазначити, що два експериментальних обласних управління ввійшли до СЕП НБУ щодо виконання державного бюджету і за видатками.

2002 року також розпочався процес запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів за доходами та перерахування міжбюджетних трансфертів. Це дало змогу володіти достовірною інформацією про надходження в розрізі видів доходів і бюджетів у режимі реального часу, надавати звітні дані зацікавленим органам для здійснення аналізу бюджету. Цей рік є також роком завершення переходу в СЕП НБУ за витратами центрального та обласного рівня Державного казначейства через впровадження нового програмного забезпечення.

З початку 2003 року повномасштабно розпочався процес переведення на казначейське обслуговування за видатками місцевих бюджетів та їхніх розпорядників, який з 1 січня 2004 року охопить усіх його учасників (більш як 12 тис. місцевих бюджетів і близько 55 тис. розпорядників та одержувачів коштів).

Доцільно зазначити, що з прийняттям Бюджетного кодексу вперше на законодавчому рівні легалізовано казначейське обслуговування бюджетів і розпорядників бюджетних коштів. Крім того, Кодексом прийнято важливу статтю, яка підтверджує його пріоритетність щодо всіх інших законодавчих актів, пов'язаних із бюджетним процесом, і надає можливість органам Державного казначейства провадити єдину політику в процесі виконання бюджетів.

Таким чином, у своєму розвитку Державне казначейство України пройшло певні етапи, які супроводжувалися:

1) Заснуванням організаційної структури органів Казначейства, функціональність яких у процесі розвитку змінювалася.

2) Перерозподілом функцій і між банківською та фінансовою системами, галузевими міністерствами і відомствами, і між підрозділами центрального апарату Міністерства фінансів України, його місцевими фінансовими органами та органами Держказначейства.

3) Запровадженням казначейського обслуговування бюджетів, яке передбачало:

- оптимізацію процесу управління грошовими ресурсами, який ґрунтується на принципі функціонування єдиного казначейського рахунку;

- здійснення попереднього і поточного контролю первинних документів розпорядників бюджетних коштів.

4) Входженням усієї системи Державного казначейства до системи електронних платежів Національного банку України.

1.7. Розвиток казначейства в закордонних країнах

Термін «казначейство» в різних країнах трактується по-різному, оскільки на цю структуру покладаються різноманітні функції. Є казначейства з широкими функціями, які несуть відповідальність і за планування та реалізацію державної економічної і фінансової політики, і за здійснення платежів.

У деяких країнах казначейство відповідає за борг держави і збереження дорогоцінних металів та інших активів. В інших країнах воно діє як організація, що здійснює попередній контроль перед проведенням платежу, а також веде і складає звітність. Тобто не існує єдиної організаційної форми, яка відбивала б усі перераховані функції. Кожна форма має слабкі та сильні сторони, які, однак, відповідають завданням, умовам і традиціям, що склалися у конкретній державі в певний час.

Проте існує взаємодія або тісна координація роботи казначейства з банківською системою, постійний процес перерозподілу функцій між нею та фінансовою системою.

Аналіз літератури про державні фінанси та огляд практики управління державними коштами дає змогу зробити висновок, що термін «казначейство» використовують у двох, хоча й різних, але взаємопов'язаних значеннях. По-перше, цей термін часто вживають, особливо в науковій літературі, як синонім міністерства фінансів і він охоплює всі основні функції уряду в галузі управління державними фінансами. Друге визначення трохи вужче й охоплює набір функцій, пов'язаних з контролем над усіма активами й пасивами держави та управлінням ними. Ці функції зосереджуються на процесах виконання бюджету та бухгалтерського обліку.

Традиційно казначейства були наділені контрольними функціями, тобто в буквальному розумінні турбувалися про золоті запаси та інші активи держави. Мірою того як ускладнювалися економічні структури і господарські зв'язки, особливо наприкінці XIX – початку XX століть, концептуальні уявлення про завдання казначейства значно розширилися. Тепер це поняття охоплює різноманітні аспекти макрофіскального контролю, управління готівково-грошовими коштами і боргом, а також ресурсами.

У деяких країнах існують спеціальні установи, які зазвичай називають «казначейськими» і функції яких в цілому аналогічні первинним контрольним функціям опрацювання платежів. До цієї категорії належать казначейства Франції та США. У Німеччині та Великій Британії ці функції виконують спеціальні підрозділи, які діють у рамках більших організацій з управління фінансами держави.

Так, у Великій Британії головною такою організацією є казначейство. У Німеччині головною організацією з управління державними фінансами є Міністерство фінансів, а власне казначейські функції виконують його структурні підрозділи, передусім управління бухгалтерського обліку та звітності.

У низці країн діяльність фіскального апарату зорієнтована на централізовану або децентралізовану модель. США, наприклад, можна охарактеризувати як країну, в якій, у цьому контексті, центр тяжіння зміщений до сфери законодавства, тому що існує такий розподіл сил між законодавчою та виконавчою владою. В усіх країнах з парламентсько-демократичною формою правління центр тяжіння трохи зміщено в бік виконавчої влади (табл. 1.7.1).

У країнах, послідовниках британської традиції, уряд використовує більшу гнучкість, а останнім часом саме ці країни вносили зорієнтовані на отримання результатів удосконалення в галузі, центр тяжіння яких зміщений у площину відповідальності.

Головною особливістю адміністративних реформ 80-х – початку 90-х років у Франції було те, що наголос робився на децентралізацію та деконцентрацію управління. Лише порівняно недавно на передній план реформ у Великій Британії та інших країнах Співдружності винесено децентралізацію відповідальності у сфері управління фінансами. Таким чином, у цих країнах влада казначейства над виконанням бюджету ґрунтується на чіткій законодавчій базі і спирається на міцні системи середньострокового планування. Казначейство в усіх країнах використовує розгалужені механізми проведення оцінок та аудиту. Але щодо характеру та засобів контролю над виконанням бюджету кожна країна має свої відмінності.

Наприклад, у США Конгрес бере активну участь у складанні бюджету; згода Конгресу потрібна також для того, щоб у процесі виконання бюджету обмежити використання коштів за попередньо затвердженими асигнуваннями. В усіх інших країнах домінуючу роль у складанні бюджету відіграє уряд, в якому Міністерство фінансів/казначейство посідає сильні позиції і наділене адміністративними, а в Німеччині – передбаченими законом повноваженнями на скорочення витрат, якщо до цього спонукають економічні обставини.

Таблиця 1.7.1

Ключові характеристики інституціонального механізму

*для казначейства в окремих країнах **

Параметри	Країни
-----------	--------

системи	Франція	Німеччина	Велика Британія	США
1. Бюджет: роль виконавчої / законодавчої влади	Сильна виконавча влада, роль законодавців обмежена законом	Сильна виконавча влада; законодавці вносять незначні поправки	Сильна виконавча влада, законодавці зрідка вносять поправки	Розподіл влади, Конгрес вносить суттєві поправки і встановлює середньострокові ліміти
2. Відповідальне за бюджет міністерство	Міністерство економіки: макроекономічна політика; Міністерство фінансів: управління фінансовими ресурсами	Міністерство фінансів: за всіма аспектами, включаючи кадровий	Казначейство: за всіма аспектами, включаючи кадровий	Адміністративно-бюджетне управління (АБУ) очолює роботу з підготовки президентського бюджету
3. Підготовка бюджету/ фінансового плану (ФП)	ФП вимагається за законом і приймається як закон; витрати на програму та поточні видатки (у постійних цінах)	ФП вимагається за законом; бюджет і ФП складаються на базі поточних цін	ФП (огляд видатків) за розпорядженням адміністративних органів. Готівкові кошти з бюджету і ФП обмежені; розділені	ФП вимагається за законом; витрати на програму та поточні видатки (у постійних цінах); процес погодження (у Конгресі); процедури секвестру (АБУ)
4. Контроль за виконанням бюджету	Підсилений контроль з боку Міністерства фінансів, включаючи попередній контроль; управління дефіцитом перебуває під адміністративним контролем	Підсилений контроль з боку Міністерства фінансів, включаючи попередній контроль; управління дефіцитом перебуває під адміністративним і правовим контролем	Підсилений контроль з боку Міністерства фінансів, включаючи попередній контроль; управління дефіцитом перебуває під адміністративним контролем	АБУ розподіляє кошти, однак владні повноваження з обмеження видатків з метою управління дефіцитом поділяє з Конгресом

* Л.Гарамфалви, В.Аллен. Казначейские системы в странах ОЭСР / Объединенный Венский институт Международного валютного фонда, 1996

Політичне керівництво відіграє важливу роль у функціонуванні інституціонального механізму. У дослідженні Головного бюджетно-контрольного управління (ОАО), присвяченому скороченню дефіциту бюджету в США, особливо наголошується на його вирішальній ролі. Слід зазначити, що всі великі реформи в галузі бюджетних процесів, які

здійснювалися впродовж останніх 10 років у Великій Британії, Австралії, мали політичну підтримку.

У більшості країн затвердження законодавчим органом асигнувань відбувається за умови їх касового обліку, і тому для звітності про виконання бюджету потрібна порівняно проста форма підзвітності (транспарентності). Ця система може слугувати досить міцним фундаментом для контролю над витратами, але вона не полегшує завдання оцінки того, наскільки добре використовуються ресурси і яка їхня реальна вартість.

У Німеччині, наприклад, статті витрат, з яких асигнуються кошти, розписуються досить докладно, і в міністерств, після затвердження бюджету законодавчою владою, залишаються досить обмежені можливості для маневрування переведенням витрат з однієї статті в іншу. Система бухгалтерського обліку не розрахована на те, щоб надавати інформацію про вартість використаних у перебігу тієї чи іншої діяльності ресурсів; тут, як і в більшості інших країн, дані національних рахунків про сектор державного управління, які складаються за методом нарахувань, виводяться з рахунків уряду, що ведуться на касовій основі, замість того щоб прямо генеруватися інформаційною системою.

Хоч якими були б параметри прозорості, є одна умова, якої повинні дотримуватися всі країни в обов'язковому порядку: чіткість заяв уряду про свої наміри, щоб була можливість скласти оціночне судження про його наступні дії, оскільки в усіх країнах існують досить закоренілі механізми для визначення макрофіскальних цілей у рамках річного бюджету, і середньострокових фінансових планів.

В усіх країнах здійснюється нагляд за податково-бюджетною сферою в тій чи іншій формі. В умовах парламентарних систем цю роль значною мірою виконує Національне ревізійне управління, яке проводить зовнішній аудит фінансових операцій уряду і звітується безпосередньо перед законодавчим органом. Ця установа головним чином здійснює наступний аудит фінансових операцій уряду з тим, щоб переконатися у правильному використанні затверджених асигнувань і зваженому використанні державних грошей. Останніми роками набагато більше уваги приділяється аудиту під кутом зору максимально ефективного використання коштів.

Прагнучи підвищити дієвість контролю над державними фінансами, усі проаналізовані країни останнім часом доклали багато зусиль, щоб підвищити економічність, ефективність і продуктивність витрачання державних коштів (табл. 1.7.2). В аналітичному сенсі стало традиційним зіставляти ці зусилля з моделлю державного управління, відомою як **модель «витрати – діяльність – випуск – результати»**.

Діяльність органів державного управління розглядається як діяльність з виробництва (випуску) продукції у вигляді послуг, яким можна дати більш або менш точне визначення. Випуск цієї продукції з часом приносить соціальні результати, які конкретно враховуються в політиці уряду.

Таблиця 1.7.2. «Основні елементи транспарентності та підзвітності в деяких країнах» – розміщено на лазерному диску.

Іншим важливим фактором є необхідність створення стимулів для використання аналітичних процесів у роботі державних установ.

Усі країни, які вжили заходів для того, щоб у своїй практиці управління бюджетним процесом здійснити кількісну та якісну оцінку діяльності в цій галузі, зробили деякі спроби визначення результативності наданих послуг. Конкретне визначення результатів і спостереження над ними ведуться на кількох рівнях договірних стосунків за допомогою: щорічних угод про закупівлі, які укладаються між міністром і установою; річних бюджетних асигнувань, у яких знаходять своє відображення угоди про закупівлі; контрактів про надання послуг, укладених між міністром і головним виконавчим директором установи.

Елементи такого підходу взято на озброєння іншими країнами, де застосовуються контрактні методи управління бюджетними коштами установ. У Великій Британії, наприклад, проводиться докладне визначення результатів діяльності для установ, створених відповідно до програми «Подальші кроки». Використання цього підходу дуже розширилося з переходом до обліку ресурсів. Аналогічним чином у Франції контракти, які укладаються на різних рівнях і певним чином формалізовані, визначають відносини між міністерствами й центральними установами і між міністерством та його підвідомчими центрами, від яких очікують певних результатів. І у Франції, і у Великій Британії важливу роль в оцінці діяльності державних установ відіграють ті, хто користується послугами цих установ: у Великій Британії це робиться за допомоги Громадянського статуту та програм тестування ринку, у Франції – за допомоги Статуту державної служби.

Застосований у США та Німеччині підхід до кількісної та якісної оцінки діяльності має загальніший характер. У США, наприклад, вже не перший рік докладають зусилля для сприяння проведенню такої оцінки в урядових установах. Прийняте тут законодавство намагається консолідувати ці зусилля і наголосити на підзвітності установ. Закон про вищих посадових осіб з фінансових питань (1990) вимагає від установи підготовки, після аудиторської перевірки, щорічних

фінансових звітів. Закон про функціонування та результати діяльності уряду (1993) розширює коло наявних у законі 1990 року вимог, зобов'язуючи урядові установи готувати стратегічні плани для їх подання до Адміністративно-бюджетного управління і вводити до своїх річних звітів інформацію про діяльність і різноманітні аспекти управління, пов'язані з досягненням сформульованих у цих планах цільових настанов. У Німеччині оцінювання отриманих результатів значною мірою покладається на міністерства, які витрачають бюджетні кошти, хоча вони також проходять аудиторську перевірку щорічних фінансових звітів; відповідальність за видання інструкцій, що спрямовують їхню роботу в цій галузі, несе Міністерство фінансів.

Для забезпечення підзвітності державних установ, як і для чіткого аналізу результатів їхньої діяльності необхідно, щоб відповідальність за управління цією діяльністю була чітко визначена і щоб менеджерам було надано право контролю за видатковими ресурсами. В усіх розглянутих країнах відбулися великі зрушення в бік надання міністерствам та їхнім керівникам, які витрачають бюджетні кошти, більшої свободи дій у використанні ресурсів за умови поліпшення якості інформації про їхню діяльність. Але темпи, ступінь і напрямки цих змін були відмінними в різних країнах і великою мірою визначалися існуючими там інституціональними факторами. Основним питанням у створенні центрів відповідальності в рамках державного апарату є питання про спрямовуючу роль центральних відомств у процесі проведення реформ, а також питання про взаємовідносини між центральними відомствами, міністерствами та центрами відповідальності.

Підсумовуючи, можна відзначити, що зростає розуміння необхідності встановлення урядами прозорих критеріїв, на основі яких можна буде робити висновки про їхню діяльність в управлінні державними фінансами. У перебігу вирішення цього завдання в деяких країнах було досягнуто значних технічних успіхів. Проблематичнішим є питання забезпечення твердої політичної підтримки необхідних комплексних реформ і віднайдення спеціальних технічних рішень для різноманітних інституціональних механізмів.

Усі країни, які розглядалися в цьому розділі, успішно встановили базисні стандарти прозорості та підзвітності, оскільки існували:

- серйозна політична стурбованість щодо витрачання державних коштів і ролі уряду при цьому;
- постійний інтерес до методів і постійне нарощування технічних засобів вирішення основних питань бюджетного планування і звітності.

В Україні, на жаль, ще не повною мірою здійснено такі реформи, незважаючи на те, що ідея запровадження елементів транспарентності

та підзвітності дедалі більше знаходить підтримку в парламенті та уряді.

2. Державне казначейство України – повноважний учасник бюджетного процесу

2.1. Бюджетний процес і його учасники

Бюджетний кодекс України визначає **бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування впродовж бюджетного періоду.**

Бюджетний процес містить такі стадії:

- а) складання проектів бюджетів;
- б) розгляд і прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- в) виконання бюджету, в тому числі в разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- г) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і ухвалення рішення щодо нього.

Бюджет складається терміном на 1 рік. Цей термін має назву **бюджетний період** і збігається в Україні з календарним роком. Проте повний бюджетний цикл набагато триваліший. Від початку розробки проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання проходить більш як 2 роки.

За своїм змістом бюджетний процес містить:

- визначення фінансової та бюджетної політики;
- розробку управлінських стратегій;
- оцінку потреби, пріоритетів і можливостей бюджету;
- розробку проекту бюджету, який узгоджується з визначеними підходами;
- оцінку ефективності проекту;
- затвердження бюджетів;
- їх виконання;
- контроль за їх виконанням.

Такі характеристики виводять бюджетний процес за межі традиційного постатейного планування видатків і надають учасникам бюджетного процесу, наділеним бюджетними повноваженнями, певну гнучкість і можливість удосконалювати свою діяльність. У бюджетному процесі на всіх його стадіях задіяні учасники бюджетного процесу (рис. 2.1.1), якими, відповідно до статті 20 Бюджетного кодексу України, визнаються органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями.

Необхідно наголосити, що відповідно до вимог Бюджетного кодексу України на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль та аудит, а також оцінка ефективності використання бюджетних коштів. Бюджетним кодексом України закріплено низку чітких норм регулювання стадій бюджетного процесу – від стадії підготовки і розробки проекту закону про Державний бюджет України до розгляду звіту про його виконання.

За матеріальним змістом бюджет становить централізований грошовий фонд держави, який перебуває у постійному русі: щоденно до нього зараховують надходження і здійснюють операції з витрат. У зв'язку з цим необхідна чітка, налагоджена система управління бюджетним процесом, щоб забезпечити своєчасне й повне надходження коштів за доходами і раціональне та ефективне їх використання. При цьому державні кошти – головна ланка фінансової системи держави, яка охоплює майже 80% усіх фінансових відносин і містить різноманітні фінансові інституції, за допомогою яких держава здійснює свою фінансову діяльність і виконує свої функції та завдання.

Бюджетна система України, відповідно до вимог статті 95 Конституції України щодо справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, ґрунтується на таких принципах.

Принцип єдності бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів і провадження бухгалтерського обліку і звітності. На цьому принципі ґрунтується забезпечення цілісності та єдності бюджетної системи як фінансової основи, передумови цілісності та єдності Української держави. Як наслідок цього принципу, в Україні діє правило єдності каси, яке передбачає зарахування всіх доходів, у тому числі й надходжень із джерел фінансування дефіциту бюджету, в єдиний фонд публічних фінансів і здійснення всіх передбачених бюджетом витрат із цього фонду. Виконання всіх місцевих бюджетів також здійснюється на основі принципу єдності каси.

Принцип збалансованості, зазначений у статті 95 Конституції України, передбачає, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період, тобто обсяг передбачених бюджетом видатків має покриватися реальними доходами.

Принцип самостійності передбачає, що Державний бюджет України та місцеві бюджети є окремими самостійними ланками бюджетної системи. Самостійність бюджетів забезпечується за-

кріпленням за ланками бюджетної системи відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів бюджету відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим і відповідних місцевих рад формувати та затверджувати відповідні бюджети згідно з положеннями Бюджетного кодексу України.

Принцип повноти передбачає включення до бюджетів усіх надходжень і витрат, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Згідно із цим принципом, усі надходження мають акумулюватися на рахунках відповідних бюджетів.

Принцип обґрунтованості полягає в тому, що бюджет має формуватися на реальних макропоказниках економічного й соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат, що здійснюються відповідно до затверджених методик і правил.

Принцип ефективності встановлює, що в процесі складання та виконання бюджету всі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів і досягнення максимального результату.

Принцип субсидіарності передбачає, що розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на максимально можливому наближенні суспільних послуг до їх безпосереднього споживача. Видаткові повноваження мають бути закріплені за бюджетами з метою децентралізації та з урахуванням того, що вони можуть бути виконані найефективніше на місцях.

Принцип цільового використання бюджетних коштів означає, що кошти з бюджету спрямовуються у відповідному напрямі та витрачаються розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів на чітко визначені цілі відповідно до бюджетних призначень. Такий підхід дає змогу встановити відповідальних за цільове використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу та ступінь відповідальності кожного учасника бюджетного процесу за нецільове й неефективне використання коштів.

Принцип справедливості й неупередженості. Бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Можливість здобуття освіти або доступу до соціальних програм не повинні залежати від місця проживання громадянина. Цей принцип забезпечує рівний доступ громадян країни до основних бюджетних послуг та соціальних гарантій і реалізується через норми,

встановлені Бюджетним кодексом у частині визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та дотацій вирівнювання. Такий підхід дає змогу надавати соціальні послуги в кожній адміністративно-територіальній одиниці на порівняно однаковому рівні за наявності єдиних ставок оподаткування та справляння податків.

Принцип публічності та прозорості. Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, рішення щодо звіту про їх виконання ухвалюються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим і місцевими радами.

Доступність інформації про бюджет повинна бути забезпечена на всіх стадіях бюджетного процесу.

Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу полягає в тому, що кожен учасник бюджетного процесу відповідальний за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

У ході реалізації засад державної бюджетної політики всі принципи бюджетної системи діють і застосовуються в бюджетному процесі в єдності та взаємозв'язку і лежать в основі діяльності всіх учасників бюджетного процесу.

Розглянемо основні права й обов'язки (бюджетні повноваження) учасників бюджетного процесу.

Президент України підписує Закон України про Державний бюджет України на відповідний рік і закони України «Про внесення змін і доповнень до Закону про Державний бюджет України», а також інші закони, які стосуються бюджетного законодавства, звертається зі щорічним і позачерговими посланнями до Верховної Ради України. До бюджетних повноважень Президента України належить також застосування права вето щодо прийнятого Верховною Радою України Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, законів «Про внесення змін і доповнень до Закону про Державний бюджет України», інших законів, які стосуються бюджетного законодавства із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України із зауваженнями та пропозиціями. Президент має право законодавчої ініціативи відповідно до статті 93 Конституції України, а також видає укази та розпорядження з питань, не врегульованих бюджетним законодавством.

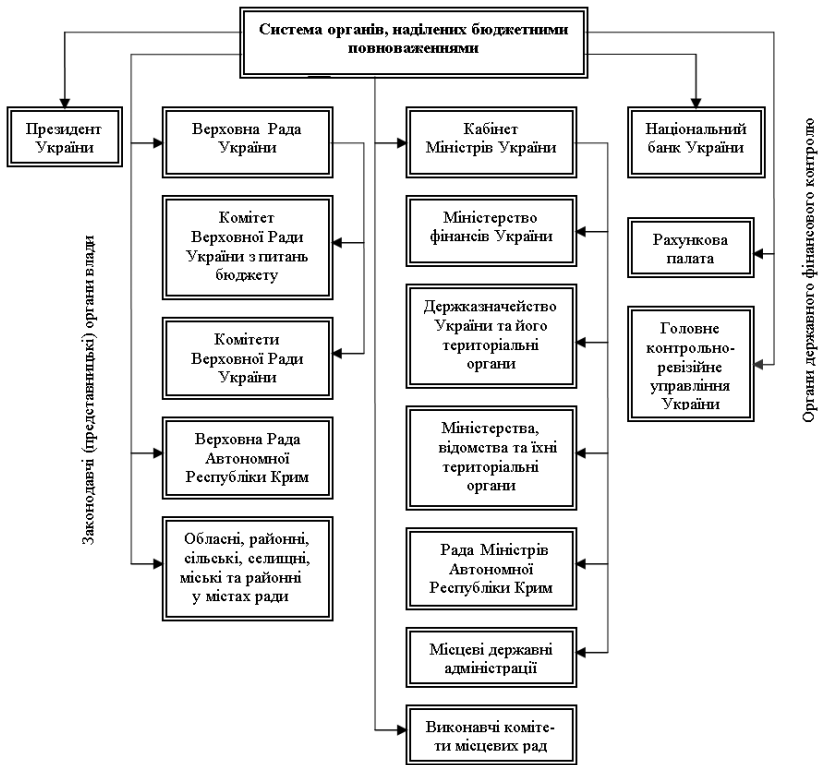


Рис. 2.1.1. Учасники бюджетного процесу

Органи державної влади, що здійснюють управління бюджетом, можна класифікувати на три групи.

1) До першої групи належать органи законодавчої та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Верховна Рада, здійснюючи функцію ухвалення законів (у тому числі і тих, які забезпечують функціонування бюджетної системи) та затвердження основного фінансового плану держави у вигляді закону, є провідним органом в управлінні бюджетом і через підпорядковану їй Рахункову палату контролює використання коштів бюджету. Місцеві бюджети затверджуються на відповідних рівнях органами самоврядування – радами народних депутатів, які виконують відповідну роль в управлінні місцевим бюджетом.

Органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів, державні адміністрації, виконавчі комітети) організовують підготовку, подання і виконання відповідного бюджету. Кабінет Міністрів України подає проект державного бюджету до Верховної Ради, контролює перебіг його

складання і виконання. Слід зазначити, що взаємовідносини між виконавчою і законодавчою гілками влади у сфері фінансового управління тільки розвиваються. Прийняття Бюджетного кодексу суттєво не відрізняється від раніше вживаних заходів у цій сфері. При цьому варто відзначити, що повноваження Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, а також інших органів управління окреслені недостатньо чітко, оскільки передбачають здійснення ідентичних функцій органами законодавчої та виконавчої влади.

2) Другу групу, за наведеною класифікацією, становлять органи, які виконують функцію оперативного управління бюджетом. До них належать органи системи Міністерства фінансів України, контрольно-ревізійної служби України, Державного казначейства, Державної податкової адміністрації.

Місцеві фінансові органи складають відповідний бюджет та організовують його виконання. Державна податкова адміністрація здійснює облік платників податків і контролює дотримання ними платіжної дисципліни з платежів до бюджетів, їхню повноту, правильність і своєчасність розрахунків. Державному казначейству належать функції попереднього та поточного контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів, забезпеченням касового виконання бюджетів шляхом ведення бухгалтерського обліку та складанням звітності про його виконання, а також складання звітності про виконання зведеного бюджету держави. Контрольно-ревізійна служба проводить подальший фінансовий контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів.

Функції органів, які становлять другу групу, потребують деталізації, оскільки реалізація цих функцій суттєво впливає на обсяг та обіг бюджетних коштів – від їх надходжень, проходження відповідними територіальними рівнями і до витрачання. Аналіз ситуації, що склалася в Україні на сьогодні, засвідчив, що Міністерство фінансів через об'єктивні причини не має можливості координувати бюджетну та податкову політику, його функції частково збігаються з функціями інших урядових структур, рівень правомочності не дає можливості вживати заходів, необхідних для забезпечення макроекономічної стабільності.

Незважаючи на те що «Положення про Міністерство фінансів» затверджено, залишаються поза увагою питання взаємодії Мінфіну з Державним казначейством, Державною податковою адміністрацією, Державною митною службою у бюджетно-податковій політиці. Є ще й інші проблеми, пов'язані із взаємовідносинами з місцевими фінансовими органами, відповідальністю учасників бюджетного процесу.

Зокрема траплялися випадки втручання Міністерства фінансів у процедуру виконання бюджету. З одного боку, орган, який складає бюджет, не повинен бути органом, що його виконує, а з іншого боку, відведення Міністерству фінансів ролі лише спостерігача за умови напруженої бюджетної ситуації неприпустиме.

3) Третю групу становлять органи, які, виконуючи покладені на них відповідні галузеві функції, водночас є органами стягнення платежів до бюджету. Це насамперед органи, пов'язані з формуванням доходів бюджету через надання їм права нараховувати і стягувати відповідні пені й штрафні санкції (штрафи за порушення митних правил, економічного законодавства, правил полювання та риболовства, користування водними, лісовими та іншими природними ресурсами, законодавства щодо ціноутворення). До них належать: Державна митна служба та її органи на місцях, органи Міністерства внутрішніх справ, органи юстиції та нотаріальні контори, природоохоронні органи та інспекції, державні інспекції контролю за цінами тощо.

Навіть попередній розгляд функцій органів управління, що становлять третю групу, дає змогу зробити висновок про доцільність упорядкування чисельності та змісту їхньої діяльності. Насамперед це стосується виконання ними функцій адміністрування окремих платежів до бюджету, а також реформування неефективної системи «транспортування» цих платежів до бюджету та їх використання.

Виконання бюджету – одна зі стадій бюджетного процесу, яка передбачає забезпечення повного і своєчасного надходження всіх передбачених бюджетом доходів і забезпечення всіх запланованих бюджетом видатків. Відповідно до статті 48 Бюджетного кодексу в Україні застосовується казначейська форма обслуговування державного бюджету. Тобто на Держказначейство покладено повноваження управління коштами в межах єдиного казначейського рахунку та здійснення контрольних функцій.

Процес управління наявними коштами – це досить складний механізм, що пояснюється залежністю функціонування бюджетної системи від двох визначальних чинників. По-перше, від налагодженості бюджетних і міжбюджетних відносин у суспільстві, які ґрунтуються насамперед на виборі правильної і доцільної для країни бюджетної політики. Крім того, важливими є дієвість чинної бюджетної системи, а також чітке бюджетне законодавство. По-друге, ефективне функціонування бюджетної системи залежить від організації управління нею (рис. 2.1.2).

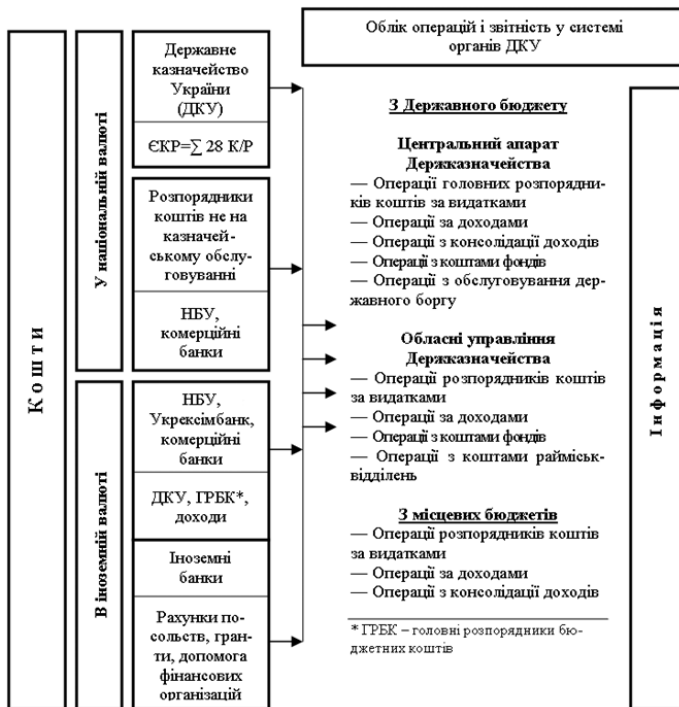


Рис. 2.1.2. Управління доходами і витратами бюджету

Поняття «система управління наявними бюджетними коштами, з урахуванням діяльності Державного казначейства України», означає управління наявними коштами, що обліковуються в системі Державного казначейства, спрямоване на своєчасне отримання надходжень і здійснення витрат за рахунок загального обсягу ресурсів, що містяться і на єдиному казначейському рахунку, і поза ним (валютні рахунки в Україні та за кордоном).

2.2. Бюджетні повноваження та правовий статус діяльності Державного казначейства України

Відповідно до статті 115 Конституції України і статті 47 Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України забезпечує і відповідає за виконання Державного бюджету України. Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням державного бюджету, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Державне казначейство України, створене 1995 року на виконання Указу Президента України від 27 квітня 1995 року за № 335 «Про Державне казначейство України» та відповідно до «Положення про Державне казначейство», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 року за № 590, започаткувало казначейську форму виконання державного бюджету.

Казначейська форма обслуговування Державного бюджету України передбачає здійснення органами ДКУ:

- операцій з коштами державного бюджету;
- розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів;
- ведення бухгалтерського обліку;
- складання звітності про виконання державного бюджету.

Перехід від банківської до казначейської системи виконання бюджету зумовлений передусім таким:

а) банківські установи переслідували комерційні цілі, а відтак не були зацікавлені у контролі за своєчасним проходженням бюджетних ресурсів і не забезпечували належного і дієвого контролю за використанням коштів;

б) розпорощеність бюджетних коштів у численних банківських установах не могла дати позитивних результатів в управлінні державними фінансовими ресурсами;

в) відсутність оперативної інформації про надходження і витрати бюджету, зобов'язання розпорядників бюджетних коштів.

У пункті 5 «Положення про Державне казначейство» зазначено, що Державне казначейство України як система органів державної виконавчої влади відповідно до завдань, покладених на Державне казначейство:

1) організовує та здійснює виконання державного бюджету, виходячи з принципу роботи єдиного казначейського рахунку;

2) здійснює керівництво територіальними органами Державного казначейства;

3) веде зведені реєстри розпорядників коштів Державного бюджету України, державних позабюджетних фондів, позабюджетних коштів і рахунків територіальних органів Державного казначейства в установах банків;

4) здійснює управління доходами і видатками державного бюджету, проводить операції з наявними бюджетними коштами, в тому числі в іноземній валюті, в межах розпису доходів і видатків державного бюджету;

5) здійснює за дорученням Кабінету Міністрів України і Мінфіну операції з іншими коштами, що перебувають у розпорядженні Уряду України;

6) організовує та здійснює прогнозування і касове планування коштів державного бюджету, визначає на основі чинного законодавства розміри їх поточного використання у межах затверджених на відповідний період видатків;

7) доводить до головних розпорядників коштів і територіальних органів Державного казначейства обсяги асигнувань, що виділяються з держбюджету;

8) організовує розподіл між державним бюджетом і бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України, а також перерахування місцевим бюджетам належних їм коштів від зазначених відрахувань;

9) організовує та здійснює взаємні розрахунки між державним бюджетом і бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя;

10) веде зведений бухгалтерський облік руху коштів держбюджету на рахунках Державного казначейства;

11) організовує та здійснює збирання, зведення та аналіз фінансової звітності про стан виконання державного та зведеного бюджетів, подає зазначену звітність Верховній Раді України, Уряду України та Мінфіну;

12) здійснює разом з Національним банком і Мінфіном управління державним внутрішнім і зовнішнім боргом та проводить їх обслуговування відповідно до чинного законодавства;

13) регулює фінансові взаємовідносини між державним бюджетом і державними позабюджетними фондами, організовує та здійснює контроль за надходженням, рухом і використанням коштів цих фондів;

14) подає Мінфіну в разі потреби пропозиції про скорочення видатків держбюджету;

15) розробляє і затверджує нормативно-методичні та інструктивні документи з питань бухгалтерського обліку, звітності та організації виконання бюджетів усіх рівнів;

16) розробляє проекти законодавчих та інших нормативних актів з питань, що належать до компетенції Державного казначейства;

17) організовує роботу територіальних органів Державного казначейства, пов'язану з дотриманням чинного законодавства України з питань виконання держбюджету, надходження та використання коштів державних позабюджетних фондів;

18) організовує підвищення кваліфікації працівників органів Держказначейства відповідно до чинного законодавства;

19) проводить ревізії діяльності територіальних органів Державного казначейства;

20) установлює зв'язки з міжнародними фінансово-банківськими установами, а також з казначействами інших країн, вивчає досвід організації їхньої діяльності та готує пропозиції про його використання в Україні.

Управління Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, містах з районним поділом у межах відповідної території здійснюють функції, передбачені пунктом 5 зазначеного вище Положення, крім підпунктів 4, 5, 9, 11–16, 18 і 20.

Коли зазначені територіальні органи ДКУ, а також центральний офіс Держказначейства безпосередньо здійснюють операції з виконання державного бюджету, вони виконують ті самі функції, що й відділення Держказначейства у районах, містах, районах у містах.

Органи Державного казначейства мають право:

1) вимагати від посадових осіб міністерств, інших центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій усунення виявлених порушень установленого порядку виконання держбюджету;

2) припиняти фінансування з державного бюджету підприємств, установ та організацій у разі виявлення фактів порушень з повідомленням про це керівників відповідних міністерств і відомств;

3) зупиняти проведення операцій за реєстраційними рахунками установ і організацій, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету, у разі порушення ними встановленого порядку використання бюджетних і позабюджетних коштів, а також неподання кошторисів і звітності про надходження і використання зазначених коштів.

Державне казначейство України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України (Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів

виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року за № 1573). Держказначейство України керується у своїй діяльності Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України.

Трирівнева структура Державного казначейства України, максимально наближена до адміністративно-територіального поділу, дає змогу на сьогодні запроваджувати казначейське обслуговування місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу. Це закономірний етап перебудови бюджетної сфери, в якому казначейству відведено важливу роль.

На сьогодні склалася парадоксальна ситуація: є необхідність у подальшому розвитку Держказначейства і з огляду на його функціональне навантаження, і з погляду розширення охоплення казначейським обслуговуванням, виходячи з реальної ситуації, але немає для цього законодавчо закріплених актів. Законодавчо-нормативні документи про Державне казначейство застарілі і не відповідають реальності.

Державне казначейство впродовж свого існування змушене було оперативно вирішувати проблемні питання, пов'язані і з охопленням у найкоротші терміни казначейським обслуговуванням якомога більше бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів, і з отриманням звітності, тобто створювати достовірну базу даних про виконання бюджету за допомогою різних механізмів з використанням сучасних технологій, у тому числі Національного банку. Ці фактори зумовили фактично виконання ним нових функцій, не передбачених основоположними документами про його створення.

Якщо підсумувати результати існування Державного казначейства України, то, незважаючи на те що на момент його створення не існувало теоретичного підґрунтя реалізації функцій, можна стверджувати про позитивні досягнення у здійсненні ним контрольних функцій, створенні передумов для поліпшення управління доходами та витратами бюджету. При цьому слід враховувати, що будь-яка стратегія розвитку, пов'язана з роботою державного органу виконавчої влади, повинна відповідати меті створення та її фактичним можливостям. Тому подальший розвиток системи Державного казначейства передусім має бути пов'язаний із пошуком і створенням нових механізмів або подальшим їх вдосконаленням у напрямках:

1) Зосередження фінансових ресурсів в єдиній структурі для успішної реалізації бюджетної політики держави. Саме через державний бюджет держава організовує перерозподіл фінансових ресурсів між

виробничою та невиробничою сферами діяльності, між адміністративно-територіальними одиницями, галузями тощо.

2) Посилення контрольних функцій держави за своєчасним і повним надходженням до бюджету фінансових ресурсів та їх ефективним використанням. Наслідком цього процесу є розвиток управлінських функцій, оскільки контроль є функцією управління.

Викладені перспективні напрями передбачають, по суті, реформування й удосконалення управління бюджетними коштами та казначейської системи виконання бюджетів.

Як приклад нового напрямку роботи Держказначейства можна навести функцію оператора розрахунків і платежів для всіх клієнтів, що обслуговуються в системі. Виконання цієї функції стало можливим завдяки створенню відповідних передумов, а саме:

1) Зміни статусу Державного казначейства відповідно до банківської системи. Держказначейство стало повноважним учасником системи електронних платежів Національного банку України, як будь-який комерційний банк, що зумовило необхідність перегляду та закріплення структури, взаємостосунків і функцій між структурними рівнями Державного казначейства, а також прав та обов'язків органів Державного казначейства, особливо в частині права списання коштів з рахунків розпорядників бюджетних коштів, враховуючи вимоги до виконання кошторисів доходів і видатків, зокрема списання коштів у межах виділених асигнувань з конкретного економічного напрямку видатків, а не із загальної суми коштів на рахунку бюджетної установи або з кореспондентського рахунку Державного казначейства, де містяться кошти всіх клієнтів.

2) Правил функціонування єдиної інформаційно-обчислювальної системи, які враховують концептуальні вимоги Національного банку щодо наявності відповідних структурних підрозділів та технічних комплексів у структурі Державного казначейства. Йдеться насамперед про розрахункові центри, що забезпечують взаємодію у здійсненні платежів та обмін інформацією про них із системою електронних платежів Національного банку України.

3) Побудови системи бухгалтерського обліку та звітності, яка стала підґрунтям для створення Держказначейством програмного забезпечення. Такий підхід суттєво відрізняє органи Державного казначейства від інших міністерств і відомств. По-перше, системним підходом до автоматизації (мається на увазі створення єдиного програмного продукту для всієї системи органів). По-друге, автоматизація кожної операції, з погляду її бухгалтерського відображення, надала можливість складати баланс з виконання бюджету та інші форми фінансової звітності у режимі реального часу.

Одним із нагальних питань, які потребують вирішення найближчим часом, є увідповіднення до фактичної функціональності Державного казначейства законодавчо-нормативних актів, що обумовлюють створення його структури та функціонування. Це надасть можливість закріпити специфіку роботи Державного казначейства, наголосити на його відмінності від інших органів виконавчої влади, яка полягає у поєднанні функцій органу виконавчої влади та системного банку, а також стане підставою для подальшого розвитку, вдосконалення та легітимності його діяльності.

Що стосується вдосконалення роботи за функціями, то слід зазначити, що будь-яка функція реалізується через відповідні механізми. За роки існування Державного казначейства України було створено безліч механізмів (інструкцій, інших документів), які можна розглядати як реалізацію функцій за конкретним напрямом, наприклад:

- порядок зарахування доходів державного бюджету;
- порядок здійснення видатків з Державного бюджету;
- порядок відображення операцій в обліку та звітності.

Кожен із цих порядків у перші роки існування діяв як окремий модуль. Необхідність мати цілісну картину стану виконання бюджету з метою прийняття оперативних рішень спонукала до пошуку комплексного вирішення проблеми, а саме: до об'єднання в єдине ціле всіх складників. Таким з'єднувальним ланцюгом стала інформаційно-обчислювальна система Держказначейства України, робота якої постійно вдосконалюється.

У подальшому розвитку та реформуванні Державного казначейства слід дотримуватися таких вимог.

Законність. Полягає в наявності законодавчо-нормативних актів, що регламентують процес здійснення відповідними органами послідовних операцій з управління доходами та витратами, що передбачає обізнаність і тих, на кого покладено функції з управління, і тих, на кого поширюються дії та наслідки управління.

Транспарентність, або прозорість. Ця характеристика передбачає доступність для громадськості інформації про бюджетний процес, пов'язаної з ухваленням рішень та їх виконанням. Що стосується інформації, то це, по-перше, щорічні закони про державний бюджет, річні та періодичні звіти про виконання державного та консолідованого бюджету тощо, які оприлюднює Міністерство фінансів. Але обсяги інформації – це не головне. Головними є їхній зміст і форма. На сьогодні загальною вадою для багатьох країн, у тому числі й України, є те, що така інформація розрахована в основному тільки на фахівців.

Підзвітність. Це механізм, за допомогою якого відповідні органи (особи) повинні звітувати перед тими, хто відчуває на собі результати політики Уряду. Підзвітність в управлінні – це відповідальність установ, організацій за результати діяльності на конкретному рівні. А якщо розглядати підзвітність ширше, то вона охоплює всі цикли управління витратами (див. рис. 2.2.1).

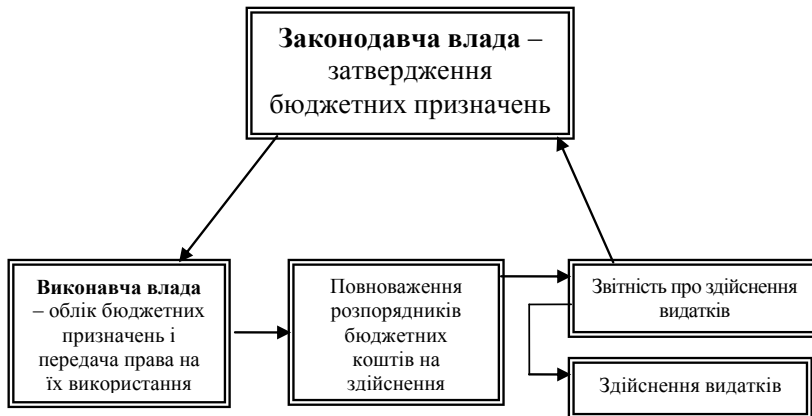


Рис. 2.2.1. Цикли управління видатками

Доцільно зазначити, що однією з основних причин відсутності прозорості і достовірної підзвітності в Україні є відсутність єдиної інформаційної бази та чіткої методології тлумачення результатів виконання бюджету. Незважаючи на те, що відповідно до Бюджетного кодексу за оприлюднення інформації відповідає Міністерство фінансів, інші органи виконавчої та законодавчої влади намагаються трактувати однакові дані по-різному. Слід відзначити, що зміст і форма підзвітності повинні відповідати потребам суспільства, бути зрозумілими.

Удосконалення системи управління наявними коштами актуальне у будь-якій країні, але в умовах дефіциту коштів практика роботи Держказначейства України засвідчує необхідність в оперативному управлінні ними і може розглядатися як крок у напрямі вдосконалення.

2.3. Організаційна структура Державного казначейства України

Державне казначейство – це самостійна організаційна одиниця, яка формує власну кадрову, господарську та інформаційно-технічну політику розвитку казначейської системи.

Державне казначейство утримується за рахунок коштів Державного бюджету України. Державне казначейство та його територіальні органи є юридичними особами, які мають самостійні кошториси, реєстраційні та інші бюджетні рахунки і в самому Держказначействі, і в установах банків.

Організаційна структура Державного казначейства України (ДКУ) відтворює структуру адміністративно-територіального устрою України (рис. 2.3.1).

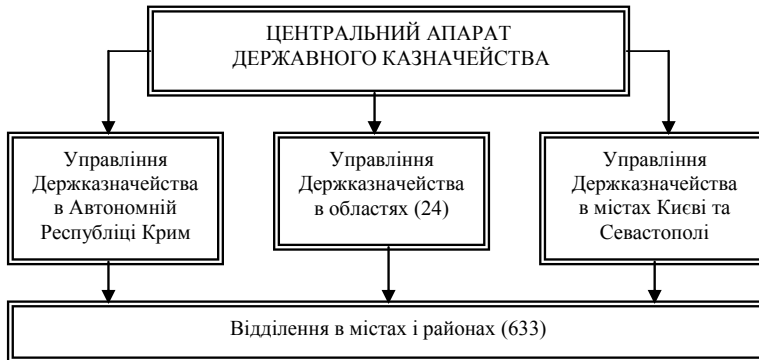


Рис. 2.3.1. Територіальна структура Державного казначейства України

Відповідно, казначейська система України має трирівневу структуру і складається з:

а) Державного казначейства України, яке розташовується у столиці держави і представляє його центральний рівень;

б) управлінь Державного казначейства (УДК) обласного значення, розміщених таким чином:

- 1 управління – в Автономній Республіці Крим;
- 2 управління – у містах Києві та Севастополі;
- 24 управління функціонують в областях.

в) районних (міських, районних у містах) відділень Державного казначейства (РВДК), зосереджених у найважливіших місцевих адміністративних центрах.

Загальна кількість органів Держказначейства на територіях станом на 1 січня 2003 року становила 660 одиниць, у тому числі 633 відділення. Їхня кількість постійно змінюється за рахунок укрупнення та об'єднання однойменних відділень у районах і містах обласного підпорядкування. На кількість відділень можуть впливати й інші фактори. Так, на 1 липня 2001 року в Києві налічувалося 14 відділень Державного казначейства, а вже 1 жовтня 2001 року їх кількість зменшилася до 10 за рахунок зміни адміністративно-територіального поділу Києва.

Органіграму Державного казначейства України наведено на рис. 2.3.2.

Слід зазначити, що в деяких випадках районні відділення Державного казначейства (РВДК) або одночасно обслуговують бюджетні установи, розташовані і в сільській місцевості, і в районному центрі, або ж зовсім не запроваджуються як окремі органи, оскільки деякі адміністративні райони великих міст об'єднують свої функції, зливаючись у єдине міське відділення Державного казначейства великого міста.

Державне казначейство України очолює Голова, в якого є заступники. На цю посаду їх призначає та звільняє з посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України.

Голова Державного казначейства здійснює загальне його керівництво, персонально відповідає за стан справ у сфері діяльності Держказначейства, визначає повноваження та розподіляє обов'язки між своїми заступниками. Він також затверджує структуру Державного казначейства та управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, призначає на посади та звільняє з посад керівників територіальних органів Держказначейства. Структуру центрального апарату Державного казначейства України наведено на рис. 2.3.3.

Для погодженого вирішення завдань, що належать до компетенції Держказначейства, обговорення найважливіших питань його діяльності утворюється колегія в кількості 11 осіб у складі Голови Держказначейства (голова колегії), його заступників за посадою та інших керівних працівників Держказначейства. Склад колегії затверджується Головою Державного казначейства. Рішення колегії втілюються у життя через постанови.

Обласне управління Державного казначейства очолює начальник, який відповідає за роботу всіх районних відділень Державного казначейства у рамках адміністративного регіону та в межах покладених на нього функцій.

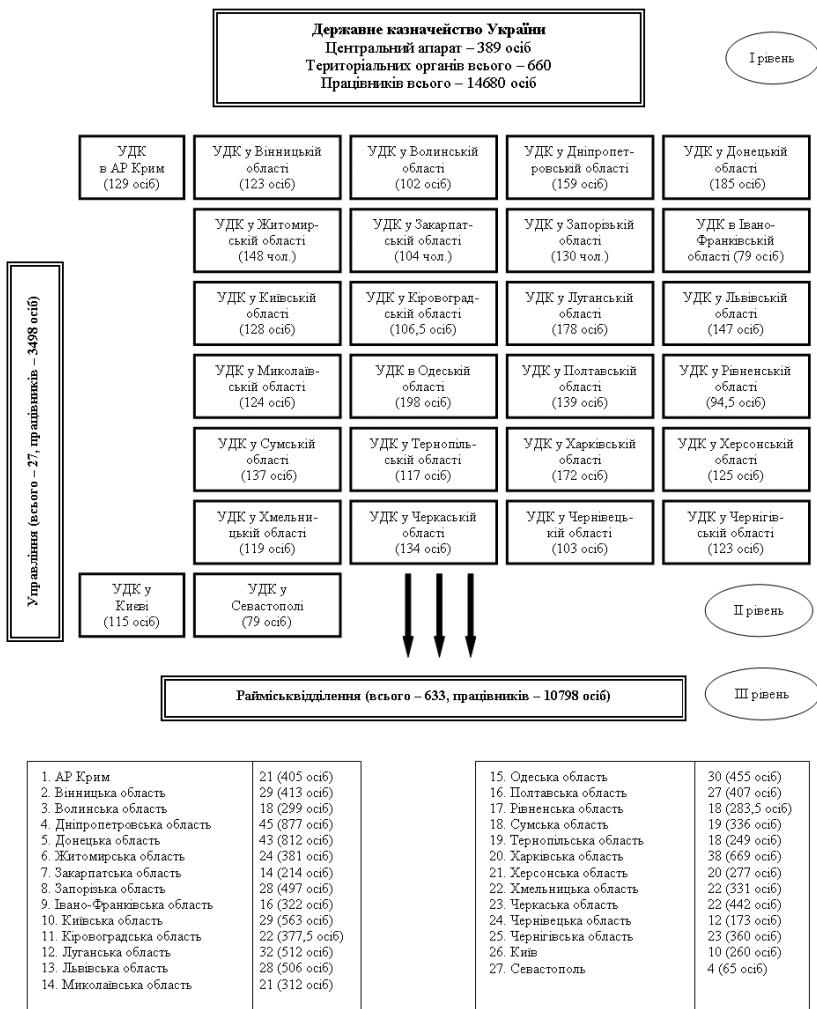


Рис. 2.3.2. Органіграма Державного казначейства України

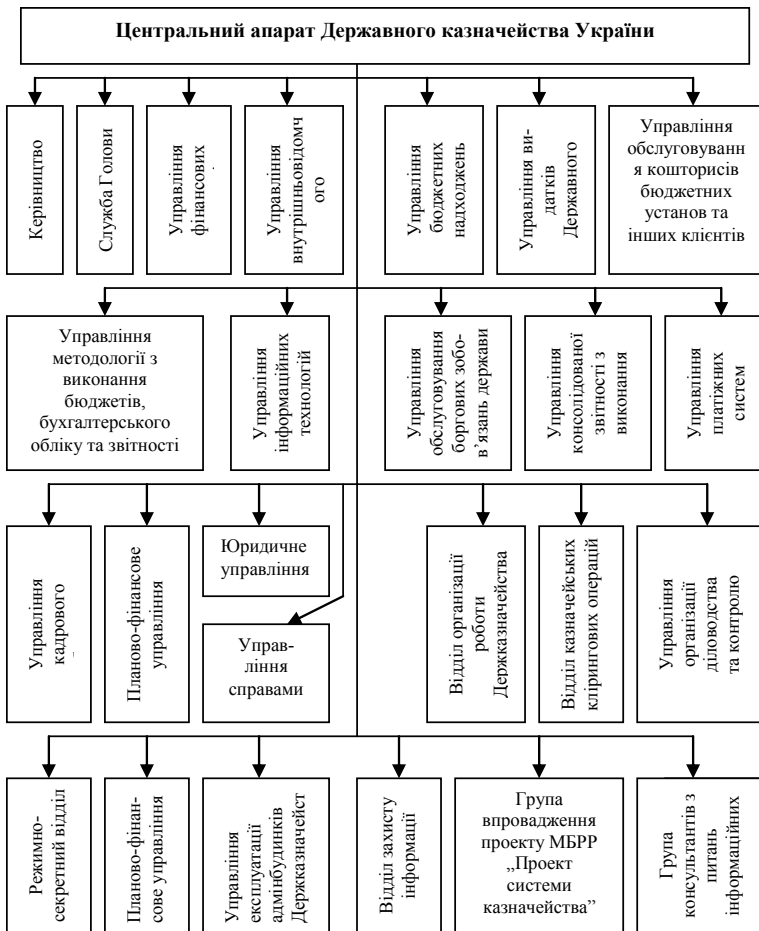
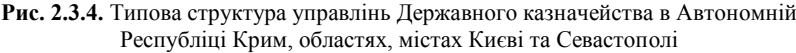


Рис. 2.3.3. Структура центрального апарату Держказначейства

У зв'язку із входженням органів Державного казначейства в систему електронних платежів Національного банку України, запровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів та з метою підвищення ефективності роботи Державного казначейства України видано наказ № 93-к від 30 січня 2002 року Державним казначейством України «Про затвердження типової структури управління Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі» (рис. 2.3.4).



Відповідно до затвердженої типової структури начальники управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі вносять зміни до штатних розписів управлінь у межах наявної штатної чисельності працівників і у тижневий термін подають штатні розписи управлінь на затвердження.

Відділення ДКУ розташовано на всій території держави. Середня чисельність персоналу районних ВДК до запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів становила 12 одиниць. Усі начальники казначейських відділень звітують безпосередньо начальникові обласного управління Державного казначейства. Кожне районне відділення відповідає за здійснення касових операцій з виконання державного бюджету у своєму районі.

Штатні розписи районних (міських) відділень затверджують керівники відповідних територіальних управлінь за погодженням з керівництвом Держказначейства.

Районні та міські відділення Державного казначейства зазвичай складаються з:

- а) відділу обліку лімітів видатків і контролю за виконанням кошторисів;

- б) відділу розмежувань та оперативно-аналітичного обліку державних доходів;

- в) відділу бухгалтерського обліку і звітності;

- г) операційного відділу.

За необхідності відділи можуть об'єднуватися з виділенням певних функцій. Внутрішні типові структури управлінь і відділень відображають особливості роботи кожної одиниці і не завжди збігаються. Водночас можна виділити загальні для більшості структурні підрозділи (відділи), необхідні для роботи самого казначейства:

- а) відділ виконання бюджету за доходами;

- б) відділ виконання бюджету за видатками;

- в) відділ встановлення лімітів;

- г) відділ обліку і звітності тощо.

Так, вища й середня ланки мають режимно-секретні відділи, відділи організації роботи та контролю підвідомчих органів, відділи комп'ютеризації. Очевидно, останні після повного інформаційного забезпечення казначейства з часом перетворяться на штатну обслуговуючу одиницю. Нині ж їхня діяльність охоплює розробку та перевірку програмного забезпечення, а також встановлення та обслуговування комп'ютерних мереж.

Розвиток органів Державного казначейства супроводжувався стрімким розвитком казначейських інформаційних технологій. Держказначейство має розвинену регіональну мережу підвідомчих

структур, взаємодіє із великою кількістю учасників бюджетного процесу. Прагнення до єдиної системи інформації є одним із перспективних напрямів діяльності Держказначейства, що потребує сучасного розвитку телекомунікацій та їхнього середовища, який дасть змогу включатися в електронний документообіг з Національним банком України, кредитними організаціями, податковими органами, розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів. Цей процес передбачає системний підхід до вибору апаратних і програмних рішень щодо реалізації казначейських технологій і на територіальному, і на центральному рівні.

Проведений аналіз етапів і механізмів впровадження казначейської системи виконання бюджету засвідчує, що:

1) Система Державного казначейства поступово розширювалася й охопила всі операції державного бюджету.

2) Казначейство почало поширювати свою діяльність на місцеві бюджети, і це дає змогу застосовувати єдині правила контролю за доходами і видатками і державного, і місцевих бюджетів.

3) Державне казначейство стало центральною системою бухгалтерського обліку за всіма операціями, здійсненими у системі єдиного казначейського рахунку, а також відповідальним за складання звітності.

4) Кожний новий етап становлення та розширення казначейської системи виконання бюджетів сприяє виявленню і позитивних, і негативних тенденцій з питань виконання бюджетів і створює підґрунтя для їхнього розвитку та удосконалення.

Процес організації касового виконання бюджету за доходами та видатками буде проаналізовано в наступних розділах.

3. Управління фінансовими ресурсами

3.1. Управління фінансовими ресурсами в системі органів Державного казначейства

3.1.1. Загальні положення управління фінансовими ресурсами

На підставі інформації, наведеної вище, можна зробити висновок про необхідність створення в Україні такої структури та з такими функціями, як Державне казначейство України, яке, по-перше, сконцентрувало в єдиній системі Держказначейства і в його обліку бюджетні ресурси та ресурси державних цільових фондів, які до його створення перебували у безлічі установ Національного та комерційних банків і не повною мірою відображалися у звітності; по-друге, забезпечило прозорість руху коштів бюджетного процесу на стадії його виконання шляхом створення дієвих механізмів; по-третє, впровадило ефективний попередній і поточний контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів.

Необхідними умовами казначейської системи виконання бюджету є:

а) відкриття рахунків щодо виконання бюджету в єдиній системі органів Державного казначейства України на єдиному казначейському рахунку;

б) проведення процедур попереднього і поточного контролю під час здійснення витрат;

в) здійснення витрат у межах реальних надходжень і в терміни, що дають можливість виконати відповідну бюджетну програму.

Треба відзначити, що казначейська система в Україні створювалася не як результат обґрунтувань і теоретичних досліджень вчених, висновки яких підтвердили б необхідність створення такої системи, визначили її мету та завдання, а у зв'язку з неможливістю забезпечення якості виконання цих функцій банківською та фінансовою системами в економічній ситуації країни, яка склалася в 90-х роках.

У 90-х роках Державне казначейство України з рахунку в Національному банку України перераховувало через систему своїх органів кошти в обсягах, визначених головними розпорядниками або розпорядниками II ступеня. З надходженням коштів до органу Державного казначейства України за місцезнаходженням розпорядника бюджетних коштів зарахування здійснювалося на відповідні рахунки, що відкривалися згідно із встановленим нормативними актами порядком. При цьому рахунки органів Державного казначейства було відкрито в різних установах комерційних банків.

Ця схема була недосконалою і мала низку вад, що спричиняли проблеми, серед яких:

1) Наявність великої кількості рахунків казначейства, розпорощених по установах уповноважених банків, що ускладнювало здійснення казначейських процедур та їх облік під час виконання видаткової частини державного бюджету.

2) Немоżliвість ідентифікації структури коштів спеціальних фондів для правильного відображення їх у звітності розпорядників коштів, контроль за використанням яких здійснювався казначейськими органами.

3) Відсутність прозорої системи проходження коштів. Державне казначейство щодо існуючої платіжної системи виступало як клієнт системи електронних платежів Національного банку України. Тобто органи Державного казначейства та установи банків працювали в режимі «клієнт банку – банк», а рахунки розпорядникам бюджетних коштів, своєю чергою, відкривалися в Державному казначействі. Такий механізм гальмував надходження інформації про рух коштів на рахунках і відображення в бухгалтерському обліку та звітності.

4) Недосконале управління видатками. Асигнування та кошти доводилися до бюджетних установ без урахування прийнятих зобов'язань. Це призводило до великих залишків бюджетних коштів на реєстраційних рахунках бюджетних установ.

Водночас із подальшим розвитком подій у бюджетній сфері держави, а також за глибшого розгляду проблемних питань, що виникали під час виконання державного бюджету, викристалізувалися вагомі причини і наслідки незадовільного управління державними доходами і витратами, серед яких основними і найактуальнішими були:

а) продовження збільшення залишку коштів державного бюджету у банках за значних потреб у їх запозиченнях;

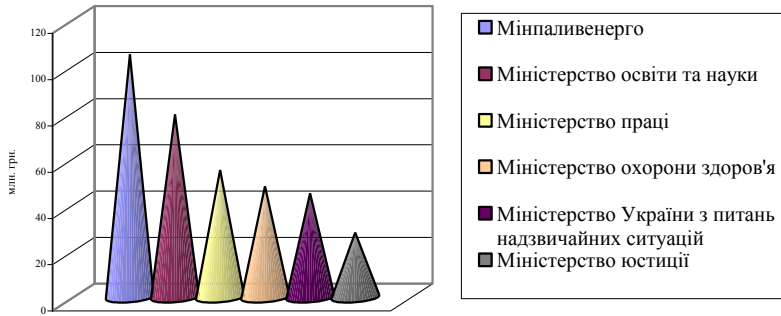
б) зростання бюджетної заборгованості, що продовжувало посилювати напругу в бюджетній системі;

в) відсутність достатньої інформації, необхідної для визначення доцільності цільових спрямувань бюджетних коштів та їх витрачання;

г) відсутність чітких і повних юридичних регламентацій для використання учасниками бюджетного процесу коштів, а також певної відповідальності за їх витрачання та стимулів для ефективної роботи.

За результатами здійсненого аналізу управління бюджетними коштами в минулі роки (1998–2000) стало очевидно, що:

1) Потребує свого вирішення проблема зменшення розміру залишків бюджетних коштів в установах банків (див. рис. 3.1.1).



Ри

с. 3.1.1. Найбільші обсяги залишків бюджетних коштів у розрізі відомств на 31 жовтня 2000 року

За період з січня до листопада 2000 року залишки бюджетних коштів, за їх дефіциту загалом, зросли в Національному банку України в 3,7 разу, в Укрсоцбанку – в 3,6 разу, в банку «Аваль» – у 5,1 разу.

Постійна наявність великих обсягів бюджетних коштів на рахунках банків свідчила, що, незважаючи на впровадження казначейської системи виконання державного бюджету, діюча практика управління бюджетними ресурсами була на користь банківської системи, яка використовувала їх ефективно. **Водночас мети, за якою передбачалося, що всі ресурси держави повинні працювати максимально ефективно з дотриманням принципу наявності мінімально необхідної суми залишків коштів на рахунках Державного казначейства України, не було досягнуто.**

Виходячи з дослідження причин нагромадження чималих сум бюджетних коштів у залишках в установах банків, було виявлено недостатню оперативність розпорядників коштів і відсутність дієвих важелів для впливу на цей процес органів Державного казначейства. Треба зауважити, що впродовж останніх років існувала тенденція до нагромадження бюджетних коштів на депозитах Уряду і в комерційних банках, і в Національному банку України. Водночас спостерігалось недовиконання видаткової частини зведеного бюджету (порівняно з плановим розписом), зокрема таких статей, як видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення (разом становлять 36–42% загальної суми видатків).

Звітні дані за 1998– 2000 роки дають можливість констатувати, що в останні місяці року здійснювалося значне використання бюджетних коштів за видатками (див. табл. 3.1.1).

Таблиця 3.1.1

Видатки зведеного бюджету

Період	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальний захист
На 1.12.1998	88,5%	77,8%	85,2%
За 1998: усього	108,0%	94,0%	106,7%
На 1.12.1999	86,1%	81,7%	85,9%
За 1999: усього	101,2%	97,0%	96,3%

Ситуація 2000 року була подібна до минулих років. На 1 грудня 2000 року видатки зі зведеного бюджету на ці статті було профінансовано в таких обсягах:

- соціальний захист і соціальне забезпечення – на 71% проти плану;
- охорону здоров'я – на 67,6% проти плану;
- освіту – на 73% проти плану.

2) Наявна тенденція до зростання залишків на рахунках розпорядників бюджетних коштів (рис. 3.1.2): з 1 січня 2000 року до 1 грудня 2000 року залишки зросли в 3,6 разу, а коштів місцевих бюджетів – в 4,1 разу.

Такий стан пояснювався тим, що з вини головних розпорядників коштів чималі суми безпідставно затримувалися на рахунках Державного казначейства України через їх несвоєчасний розподіл, відсутність належно оформленої кошторисної документації, угод на поставку матеріальних цінностей, обладнання та недосконалість системи управління видатками державного бюджету.

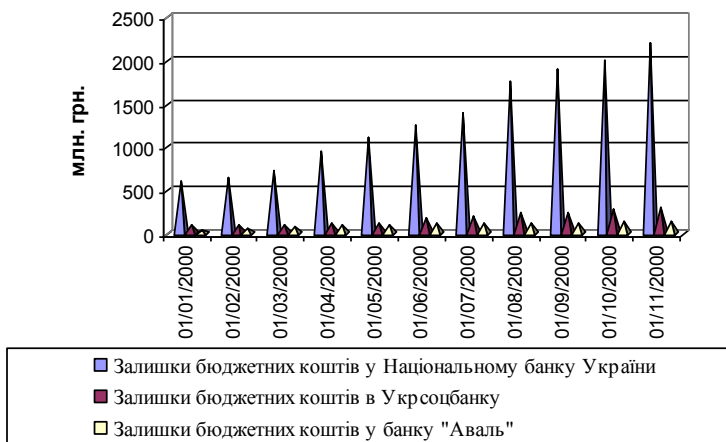


Рис. 3.1.2. Найбільші залишки бюджетних коштів в установах банків

3) Тенденція зростання залишків бюджетних коштів у розрізі відомств графічно зображена на рис. 3.1.3.

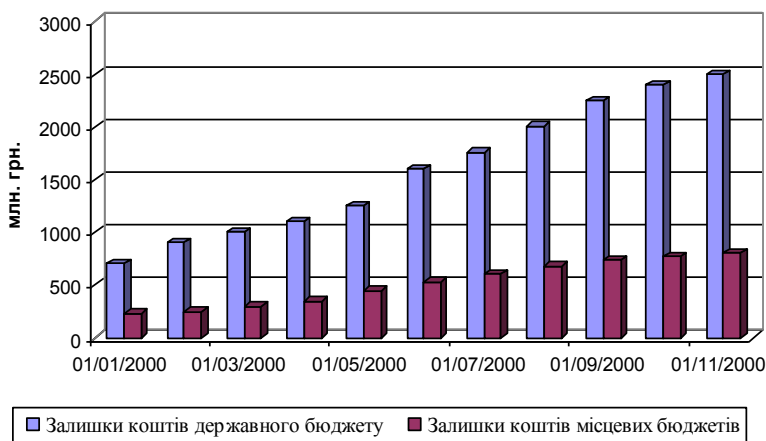


Рис. 3.1.3. Залишки бюджетних коштів державного бюджету та місцевих бюджетів

Проведений аналіз за окремими відомствами дав змогу зробити такі висновки:

1) Велику частку в загальному обсязі залишків становили невикористані залишки коштів спеціального фонду державного бюджету (табл. 3.1.2).

Таблиця 3.1.2

*Залишки коштів Державного бюджету України**
(на 1 грудня 2001 року), тис. грн.

№ п/п	Показники	Разом	Загальний фонд	Спеціальний фонд
1.	Всього залишків коштів у національній валюті на рахунках державного бюджету	1 010 246,8	764,1	1 009 482,7
2.	Залишки коштів на рахунках державного бюджету в національній валюті**	950 246,8	-59 235,9	1 009 482,7
2.1.	Залишки грошових коштів бюджетних установ, що утримуються за рахунок державного бюджету (рахунки в органах Державного казначейства України)**	323 869,4	-60 000,0	383 869,4
2.2.	Залишки коштів державного бюджету на рахунках, відкритих на ім'я Державного казначейства України	132 642,3	764,1	131 878,2
2.3.	Залишки коштів бюджетних установ, що утримуються за рахунок державного бюджету (рахунки у банківських установах)	493 735,1	0,0	493 735,1
3.	Боргові зобов'язання ДКУ за асигнуваннями, що перебувають на рахунках, відкритих розпорядниками бюджетних коштів в органах Державного казначейства	60 000,0	60 000,0	
	Залишки коштів на рахунках Державного казначейства України в іноземній валюті	318 880,1	318 880,1	0,0
3.1.	в Національному банку України	310 593,5	310 593,5	
3.2.	в комерційних банках України	8 286,6	8 286,6	
	У сь о г о	1 3229 126,9	319 644,2	1 009 482,7

* Таблицю складено за даними Державного казначейства України.

** Залишки коштів бюджетних установ, що утримуються за рахунок державного бюджету (рахунки в органах Державного казначейства України), мають від'ємне значення у зв'язку з тим, що видатки загального фонду проведено за рахунок спеціального фонду.

2) Збільшення залишків коштів наприкінці місяця можна пояснити здійсненням видатків на соціальні виплати в повному обсязі відповідно до затвердженого розпису державного бюджету. Терміни виплати заробітної плати великій кількості установ і організацій встановлено до 10 числа місяця, наступного за звітним. Це й призводило

до того, що частина коштів державного бюджету використовувалася не відразу, а деякий час перебувала на реєстраційних рахунках в органах Держказначейства України.

Основними причинами, які призводили до нагромадження зазначених залишків, були:

— невчасне подання головними розпорядниками до Державного казначейства України розподілів виділених коштів та інших документів (реєстрів змін до мережі та зведених кошторисів);

— несвоєчасне оформлення Міністерством фінансів України довідок про зміну розпису видатків, зокрема під час здійснення видатків з резервного фонду Кабінету Міністрів України та державних капітальних вкладень.

Останнім часом внаслідок проведених організаційних заходів вдалося суттєво поліпшити ситуацію. Дані таблиці 3.1.3 та діаграма на рис. 3.1.4 відображають залишки невикористаних асигнувань і динаміку залишків асигнувань за тиждень. Але ситуація, що складається 2003 року, підтверджує, що навіть зведення ресурсів на єдиному казначейському рахунку не вирішило всіх проблемних питань, а тільки підтвердило необхідність перегляду або зміни існуючих механізмів з управління видатковою частиною бюджету, перерозподілу обов'язків і відповідальності між Міністерством фінансів, Державним казначейством і розпорядниками бюджетних коштів.

Як позитивний момент треба відзначити, що, починаючи з 2000 року, відбулися деякі зміни у процесі виконання бюджету. Кошти від господарської діяльності бюджетних установ (власні надходження бюджетних установ) було включено до бюджету. Державне казначейство України стало центральною системою бухгалтерського обліку для бюджетних установ. Це створило базу для впровадження уніфікованих правил з реєстрації зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і здійснення контролю органами казначейства за цим процесом. Цей процес потребував удосконалення щодо встановлення належного внутрішнього контролю на всіх етапах видатків.

Таблиця 3.1.3

Касові видатки загального фонду Державного бюджету

*України на 17 липня 2003 року, млн. грн. **

— ВИДА — — — — — / — К

ТКИ	виділено асиг- нувань	касові видатки	алишок асиг- нувань	динаміка залишків асигнуван ь за тиждень	касові видатки (% до виділених асиг- нувань)	
— Соціальні виплати (1110, 1120, 1240)	770, 24	930, 05	40, 19	153, 32	0,42	9
— Харчування та медикаменти (1132, 1133)	11, 38	15,71	5, 67	5, 23	4, 35	8
— Розрахунки за комунальні послуги та енергоносії (1160)	44, 29	93, 94	0, 36	6, 97	0, 75	9
— Інші видатки, у т.ч.	450, 75	631,45	19, 31	19, 81	1,59	8
— Мінпаливенерго (вугільні програми)	502, 74	323, 42	79, 32	5, 75	8, 07	8
— У С Ь	—	—	—	—	—	8
О Г О	4 376, 7	2 571, 1	805, 5	185, 2	7, 44	

* За розпорядниками коштів, які обслуговуються органами Держказначейства

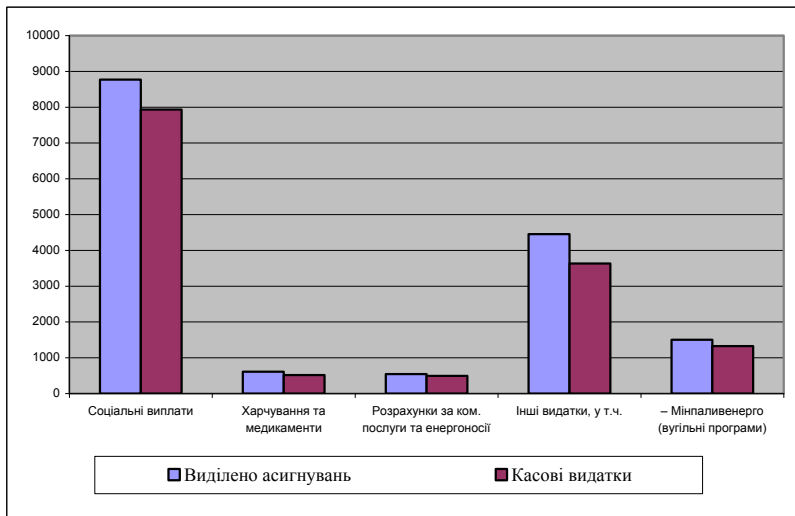


Рис. 3.1.4. Касові видатки загального фонду Державного бюджету України на 17 липня 2003 року

3.1.2. Платіжна система як інструмент руху коштів, що перебувають у системі обліку єдиного казначейського рахунку

Удосконалення організаційних форм функціонування органів Державного казначейства, впровадження або вдосконалення нових казначейських процедур і методології бухгалтерського обліку та контролю були пов'язані передусім зі зміною статусу Державного казначейства України у зв'язку із входженням до системи електронних платежів Національного банку України.

На цьому факторі треба зупинитися докладніше, оскільки подальший розвиток Держказначейства України може бути прогнозований за умови чіткого розуміння його статусу щодо платіжної системи держави.

З цієї метою вважаємо за необхідне проаналізувати історичний розвиток платіжної системи України.

З 1930 року до недавніх реформ єдина банківська система обслуговувала весь Радянський Союз. Тільки Державний ощадний банк, який працював разом із центральним банком, виконував функції єдиного споживчого банку, надаючи фізичним особам і господарствам ощадні депозитні рахунки.

Внутрішньобанківські розрахунки між установами Держбанку СРСР проводилися за системою міжфілійних оборотів (МФО), яка набрала чинності з 1933 року. До цієї ж системи було включено й установи «Зовнішторгбанку» («Внешторгбанка») СРСР. Щорічно за міжфілійними оборотами в СРСР провадилося до 200 млн. операцій.

За механізмом системи розрахунків через рахунки міжфілійних оборотів здійснювалося перерахування сум на рахунки в різних установах однієї системи банку. У міжфілійних оборотах брали участь усі філії банку, однак у кожній конкретній операції – дві філії, що кореспондують між собою. Одна з них (її умовно називали філією А) видавала доручення, тобто починала операцію і здійснювала початкове («начальное») проведення. Друга (її умовно називали філією Б) виконувала доручення та відповідала першій, виконуючи відповідне («ответное») проведення. Кожна установа могла виступати і в першій, і в другій ролі.

Засобом міжфілійних розрахунків були авізо за МФО, які складались і спрямовувались у розрахунково-касові центри (РКЦ) при Центральному офісі головного банку. Авізо зазвичай пересилалися засобами спецпошти (паперові поштові авізо) або телеграфом (телеграфні авізо).

Платежі здійснювалися незалежно від наявності коштів на кореспондентських субрахунках, але в межах кредитового сальдо на кореспондентському рахунку банку.

Цей механізм розрахунків передбачав централізований порядок їх регулювання та контролю за своєчасним, коректним завершенням (тобто своєчасним отриманням філією Б і відображенням платіжної операції в обліку). Треба зазначити, що операції з обліку та контролю за МФО за ручного опрацювання документів мали велику питому вагу в обсязі обліково-операційної роботи, і лише із застосуванням комп'ютерів і відповідного програмного забезпечення було суттєво скорочено час та зменшено трудомісткість операцій.

Позитивним системи розрахунків через МФО було те, що вона була добре відпрацьована і дисциплінувала бухгалтерський апарат банків, оскільки вимагала винятково чіткої організації та жорсткого контролю за всіма етапами проходження платіжних документів.

Основною вадою цієї моделі була відсутність ресурсного обмеження діяльності установ банку, оскільки платіж здійснювався в будь-якому разі, а не лише в межах кредитового сальдо по філії установи банку. При цьому неможливо було чітко розмежувати ресурси банків.

Крім того, в практиці часто траплялися випадки помилок у складанні документів, Якщо працівник РКЦ не зауважував помилки, то дефектний документ приймався до опрацювання. Це призводило до повторних запитів філії А до РКЦ і потребувало повторних відповідей, що збільшувало час опрацювання. Типовими помилками було також і неповне оформлення авізо.

Внаслідок вад такої моделі в розрахунках «зависали» величезні суми.

Еволюція міжбанківських розрахунків в Україні на поточний час нараховує три етапи, які характеризують реорганізацію банківської системи в цілому.

Першим етапом реорганізації банківської системи (1988–1991), ще за часів перебування України в СРСР, можна вважати розвиток елементів ринкової економіки в господарському механізмі. У державних банках почала з'являтися клієнтура з приватних підприємств. Але механізми розрахунків не змінювалися. Було збережено порядок розрахунків за МФО. Він поширювався на установи всіх державних спеціалізованих банків. Ці установи як суб'єкти господарювання мали всі атрибути юридично самостійних осіб, але входили до єдиної державної банківської мережі. Вони керувалися зведеними кредитними та касовими планами Держбанку СРСР,

виконували фінансово-кредитні та розрахунково-касові операції, вели облік за загальними правилами.

Планувалося надалі забезпечити фінансову самостійність банків. Однак це завдання не могло бути виконано, зокрема, також і через механізм міжбанківських розрахунків; позаплановий перерозподіл грошових коштів між банками в процесі МФО створював неявні та неоформлені кредити за рахунок Держбанку. Ці кредити за характером були безстроковими та безоплатними, що саме по собі ненормально.

У результаті Держбанк був позбавлений можливості регулювати грошовий обіг і контролювати діяльність спецбанків, а також застосовувати на фінансовому ринку економічні методи регулювання банківської системи, такі, як зміна норм обов'язкових резервів і відсоткових ставок за активними та пасивними операціями. Це здело нанівець спроби проведення грошово-кредитної політики, і саме монобанк в особі Держбанку, який був основою однорівневої банківської системи, був зацікавлений у переході до дворівневої банківської системи.

Це відбилося на змінах статусу існуючих і процесі створення нових банків. Так, у 1988–1990 роках в Україні можна визначити такі групи банків:

а) банки з державним статусом: Промінвестбанк, «Україна», Укрсоцбанк, Ощадбанк, Ексімбанк;

б) міністерські, або галузеві банки (понад 15 банків), наприклад, Легбанк (обслуговує Мінлегпром), Лісбанк (обслуговує Мінлігосп) тощо;

в) певні державні та кооперативні установи (понад 20 банків): Укрпбанк, Приватбанк, Народний банк тощо;

г) філії російських банків з російським капіталом: Інкомбанк, Східінвестбанк та інші.

Ключовим моментом другого етапу (з 1991 до 1994 року) реформування банківської системи була реструктуризація мережі банків:

- створення Національного банку України (НБУ);
- формування НБУ власної мережі регіональних управлінь;
- перетворення установ державних спеціалізованих банків на самостійні комерційні банки;

- у комерційних банках відбуваються зміни у складі засновників: із числа засновників виходять міністерства;

- утворення нових комерційних банків.

У 1992–1993 роках в Україні використовувалася модель міжбанківських розрахунків за кореспондентськими рахунками, що були відкриті у регіональних управліннях Національного банку

України. Для здійснення міжбанківських розрахунків використовувалися спеціалізовані підрозділи НБУ – розрахунково-касові центри (РКЦ) при регіональних управліннях. Саме там було відкрито кореспондентські рахунки для комерційних банків, розташованих у відповідних регіонах України. Всього було створено 27 РКЦ (відповідно до кількості регіональних управлінь НБУ). Відкриття кореспондентських рахунків банків здійснювалося на підставі заяв банків та оформлювалося угодами між банком і регіональним управлінням НБУ. Для ведення кореспондентських рахунків у РКЦ облуправлінь НБУ використовується програмний комплекс типу «Операційний день банку» (далі – ОДБ РКЦ).

Після безпосереднього перерахування коштів на адресу банку-кореспондента ця модель розрахунків передбачала відображення цих коштів на рахунках, відкритих у РКЦ. Це призводило до того, що великі суми коштів, які перебували у міжбанківському обігу, несвоєчасно відображалися на коррахунках, що знижувало дієвість контролю НБУ за етапом міжбанківських розрахунків.

Механізм розрахунків не передбачав елементів заліку. Міжбанківські розрахунки здійснювалися на повну суму платежів між суб'єктами господарювання.

Контроль за станом міжбанківських розрахунків здійснювався виходячи зі стану комерційного банку в цілому як юридичної особи за консолідованими кореспондентськими рахунками.

1992 року в Україні опрацьовувалося в середньому 1 млн. 600 тис. платіжних документів за день.

Вади паперової технології було усунуто на третьому етапі становлення банківської і платіжної системи України.

1992 року було розроблено концепцію створення системи електронного грошового обігу. Вона передбачає впровадження в економіку України нових технологій обслуговування банків, організацій і фізичних осіб, заснованих на виконанні різноманітних платіжних операцій за безпаперовою комп'ютерною технологією. Така система має назву «Система електронного переказу фінансових послуг», або «Система електронного грошового обігу (СЕГО)». Вона є поступом у розвитку традиційних видів платіжних послуг на ґрунті нової методології.

Комерціалізація державних банків, поява мережі нових комерційних банків, збільшення кількості суб'єктів підприємницької діяльності сприяли зростанню суспільної зацікавленості в створенні насамперед загальнодержавної автоматизованої системи, яка прискорила б міжбанківські розрахунки та підвищила б їхню надійність і безпеку.

Кожний день зволікання у створенні системи призводив до чималих збитків держави та підприємців унаслідок прискорення темпів інфляції та великих фінансових втрат від використання підроблених платіжних документів. Наприклад, лише в третьому кварталі 1993 року (останні місяці перед впровадженням електронної системи міжбанківських розрахунків) за фальшивими авізо з банківської системи України було вилучено понад 500 млрд. карбованців.

Суттєві зміни, які відбулися в політичній, економічній і банківській системах за ті кілька коротких років після розпаду СРСР, призвели до того, що платіжна система не відповідала умовам нового середовища. За умов інфляції та неналагодженості належного механізму на території країн, що утворилися після розпаду СРСР, розрахунки були уповільнені до кількох місяців, що спричинило кризу неплатежів.

Враховуючи недостатній рівень інформатизації України, відсутність у комерційних банків власних систем міжбанківських розрахунків, а також ініціативи щодо створення єдиної мережі електронних взаєморозрахунків, не можна було сподіватися на створення такої системи «знизу», шляхом поступового добровільного об'єднання банків в єдину мережу електронних взаєморозрахунків. Національний банк України змушений був нав'язувати комерційним банкам свою політику та технологію у галузі створення електронної системи міжбанківських розрахунків. Крім того, необхідно було врахувати всю різноманітність фінансових можливостей банків і рівня кваліфікації їх персоналу, а також обмеженість коштів самого Національного банку.

Реорганізація платіжної системи стала першочерговим завданням реформування діяльності центральних банків у країнах, що утворилися після розпаду Радянського Союзу.

Національний банк України, розробляючи систему електронних міжбанківських розрахунків, керувався такими принципами:

- невисока вартість розробки та експлуатації (включаючи витрати на технічне обладнання);
- надійність та уніфікованість програмних й апаратних засобів системи;
- стислі терміни впровадження;
- простота експлуатації програмно-технічних засобів, особливо засобів, призначених для комерційних банків;
- невеликі затрати часу та коштів на навчання персоналу.

Базовими рішеннями у створенні системи були:

- цілковита відмова від паперових носіїв інформації;
- використання персональних комп'ютерів;

— ієрархічно-мережна побудова системи.

У створенні системи використовувалися принципово нові програмні, методичні та організаційні рішення.

Програмне забезпечення та засоби захисту інформації системи електронних міжбанківських розрахунків Національного банку України, або системи електронних платежів (СЕП), розробили фахівці Національного банку, і вперше їх надано учасникам міжбанківських розрахунків у липні–серпні 1993 року.

5 серпня 1993 року почалася дослідна експлуатація системи.

Після відповідного доопрацювання та вдосконалення програмно-технічного забезпечення системи 1 жовтня 1993 року почалося її запровадження в промислову експлуатацію.

На 1 січня 1994 року практично всі філії комерційних банків були підключені до системи електронних міжбанківських платежів. Це дало змогу відмовитися від використання поштових і телеграфних авізо та значно підвищити швидкість, якість і надійність проведення платежів, безпеку і конфіденційність банківської інформації.

Впровадження системи електронних платежів в Україні сприяло отриманню принципових результатів:

- прискорення виконання розрахунків та обігу коштів;
- зменшення документообігу;
- зменшення вірогідності фальсифікації міжбанківських розрахункових документів, завдяки чому знизилася прихована емісія, пов'язана з наявністю в обігу коштів, отриманих за підробленими документами;
- вивільнення грошової маси;
- поява технологічного інструменту для вирішення інших завдань Національного банку;
- підсилення контролю за станом грошової маси у державі, появи нових можливостей впливу Національного банку на цей стан;
- підвищення можливостей НБУ контролювати здійснення платежів;
- суттєве зниження збитків держави та підприємств, які виникали раніше внаслідок високих темпів інфляції, низької швидкості виконання розрахунків і використання підроблених платіжних документів.

Таке докладне дослідження еволюції банківської системи та механізмів її розрахунків є відправною точкою для сучасного розуміння розвитку Державного казначейства, вирішення аналогічних проблем застосуванням відповідних механізмів управління доходами і витратами.

Сьогодні в Україні діє система електронних платежів Національного банку України (СЕП НБУ), тобто платіжна система, яка

забезпечує розрахунки в електронній формі між банками і за дорученням клієнтів, і за зобов'язаннями банків.

Основними законодавчо-нормативними актами України, що стали правовою основою для розробки, впровадження та функціонування СЕП, є:

- Закон України «Про банки і банківську діяльність»;
- Закон України «Про захист інформації в автоматизованих системах»;
- Закон України «Про Національний банк України».

Роль Національного банку України у платіжній системі.

Національний банк України як орган кредитно-грошового регулювання і кредитор останньої інстанції відповідає за підтримання стабільності (надійності, безпеки та ефективності) у фінансовій системі, важливим елементом якої є платіжна система.

НБУ посідає центральне місце в платіжній системі завдяки подвійному завданню: надавати загальнокорисні послуги від імені всіх банківських установ і бути посередником у виконанні міжбанківських розрахунків.

Національний банк відіграє провідну роль у процесі створення, реалізації та впровадження системи електронних платежів. Зокрема НБУ розробляє (самостійно або із залученням інших організацій) і впроваджує:

- стандарти (бухгалтерські, технічні та технологічні);
- інтерфейси взаємодії системи електронних міжбанківських платежів з іншими платіжними системами, включаючи державні;
- нормативні документи, що визначають функціонування системи, права й обов'язки учасників тощо;
- програмне забезпечення системи;
- програмні та апаратні засоби захисту інформації, які є невід'ємною частиною системи.

Національний банк забезпечує функціонування СЕП шляхом надання усім її учасникам відповідних програмно-технічних комплексів СЕП, захисту інформації та електронного зв'язку.

Основними завданнями системи електронних платежів є:

- а) задоволення потреб економіки, що формується і розвивається;
- б) удосконалення кредитно-монетарної політики, яку проводить НБУ, завдяки отриманню точної та оперативної інформації про переміщення грошових коштів і стан кореспондентських рахунків;
- в) виконання міжбанківського етапу всіх видів безготівкових розрахунків;
- г) мінімізація часу на виконання міжбанківських розрахунків і на обіг грошових коштів;

- д) високий рівень безпеки міжбанківських розрахунків;
- е) надання широкого спектру послуг для користувачів;
- є) високий рівень внутрішнього бухгалтерського обліку та контролю.

Основними функціями СЕП є :

- а) проведення розрахунків між банками України в національній валюті країни та іноземних валютах;
- б) ефективне використання тимчасово вільних ресурсів банків;
- в) здійснення контрольних функцій Національного банку щодо стану кореспондентських рахунків комерційних банків;
- г) надання інформаційних послуг учасниками розрахунків;
- д) обмін екстреною інформацією щодо проведення розрахунків;
- е) забезпечення надійності розрахунків;
- є) багатоступеневий контроль за достовірністю даних на всіх стадіях розрахунків;
- ж) багаторівневий захист інформації від несанкціонованого доступу, використання, викривлення та фальсифікації на всіх стадіях опрацювання.

Структурна схема СЕП.

СЕП побудована як деревоподібна мережна структура.

На нижньому рівні СЕП розташовані банки – учасники електронних розрахунків.

Середній рівень СЕП представлений мережею регіональних розрахункових палат (РРП). РРП – це підрозділ регіонального управління Національного банку, який обслуговує у СЕП банки – учасники СЕП відповідного регіону.

На верхньому рівні СЕП міститься Центральна розрахункова палата (ЦРП), яка організовує функціонування СЕП у цілому та керує роботою регіональних розрахункових палат.

Робота Центральної та регіональних розрахункових палат забезпечується співробітниками відповідних підрозділів Національного банку України.

Складові СЕП.

Система електронних платежів складається з:

- а) прикладного програмного забезпечення;
- б) телекомунікаційного середовища;
- в) засобів захисту інформації.

Прикладне програмне забезпечення, своєю чергою, складається з:

- програмно-технічних комплексів автоматизованих робочих місць (АРМ) СЕП, призначених, власне, для виконання розрахунків;

— системи резервування роботи СЕП, призначеної для забезпечення відновлення роботи СЕП у разі збоїв, відмов обладнання або інших надзвичайних ситуацій;

— інформаційно-пошукової системи, призначеної для одержання довідкової інформації про проходження платежів.

Архітектура програмного забезпечення системи.

Програмно-технічні комплекси СЕП відповідають трьом рівням структури СЕП.

Рівень Центральної розрахункової палати обслуговується програмно-технічним комплексом АРМ-1.

Рівень регіональної розрахункової палати обслуговується програмно-технічними комплексами АРМ-2. Це комплекс програмних і технічних засобів, призначений для обслуговування банків регіону та організації взаємодії з іншими розрахунковими палатами.

На рівні банків – учасників СЕП – використовується програмно-технічний комплекс АРМ-3. Це комплекс програмних і технічних засобів, призначений для передачі, приймання та перевірки файлів СЕП між банком – учасником розрахунків – і регіональною розрахунковою палатою.

Електронні платіжні документи, що приймаються у СЕП, готуються в ОДБ банківської установи. ОДБ має забезпечувати коректне формування і захист електронних розрахункових документів і службових повідомлень СЕП відповідно до вимог Національного банку.

Компоненти системи (програмне забезпечення АРМ-3 СЕП, програмні та апаратні засоби захисту, програмні засоби електронної пошти НБУ) надаються учасникам СЕП відповідними РРП. РРП і ЦРП отримують їх від структурних підрозділів Національного банку, до функцій яких входить розробка і впровадження нових версій компонентів системи.

Учасники СЕП.

Учасниками СЕП (прямими учасниками, або користувачами) є:

- операційне управління Національного банку України;
- регіональні управління Національного банку;
- управління Національного банку по м. Києву і Київській області;
- центр міждержавних розрахунків Національного банку;
- комерційні банки України та їхні установи, які мають кореспондентські (субкореспондентські) рахунки в регіональних управліннях Національного фонду, відповідають технічним і технологічним вимогам роботи СЕП;
- органи Державного казначейства України з 2001 року.

У СЕП існує градація стосовно учасників СЕП і клієнтів. Безпосереднє обслуговування клієнтів комерційних банків цією системою не виконується.

Права та обов'язки учасників СЕП щодо ведення кореспондентських рахунків і виконання розрахунків у мережі розрахункових палат регулюються двосторонніми угодами банків-учасників з регіональними управліннями НБУ (передбачена типова форма угоди).

Основні обов'язки регіонального управління НБУ (розрахункової палати) щодо банку – учасника СЕП:

- забезпечувати своєчасне та якісне здійснення міжбанківських розрахунків на регіональному та міжрегіональному рівнях;

- виконувати через мережу розрахункових палат розрахунки, учасником яких є комерційний банк, за умови дотримання банком регламенту функціонування СЕП;

- відображати підсумки розрахунків банку на відповідному кореспондентському рахунку;

- зберігати банківську таємницю та дотримувати вимоги щодо банківської безпеки згідно з «Положенням про систему захисту електронних банківських документів у системі електронних платежів Національного банку України» (Додаток до «Положення про міжбанківські розрахунки»);

- щоденно надавати банку інформацію про результати його міжбанківських розрахунків, виконаних у СЕП за попередній день;

- надавати інформаційні послуги банку щодо поточного стану його кореспондентського рахунку;

- забезпечувати банк програмними засобами зв'язку з РРП, включаючи засоби електронної пошти;

- своєчасно надавати банку інформацію про актуальний стан нормативно-довідкової бази обчислювальної мережі Національного банку України (перелік учасників тощо);

- забезпечувати необхідні консультації з підготовки персоналу банку до роботи в мережі СЕП після підписання угоди та подальші консультації впродовж дії угоди у разі виникнення невідкладних обставин.

Регіональне управління НБУ має право відмовити банку в обслуговуванні або тимчасово припинити надання послуг у разі порушень банком регламенту роботи в мережі РП України, а також у випадках, передбачених чинним законодавством України.

Основні обов'язки банку – учасника СЕП:

- надавати розрахунковій палаті платіжну та технологічну інформацію у вигляді електронних документів, підготовлених згідно з вимогами до інформаційного інтерфейсу СЕП;

— дотримуватися технологічної дисципліни роботи в обчислювальній мережі НБУ;

— використовувати у роботі в обчислювальній мережі НБУ лише офіційно придбані та зареєстровані програмні засоби;

— своєчасно оплачувати послуги, що надаються розрахунковою палатою;

— виконувати вимоги щодо банківської безпеки, включаючи наявність технічних і програмних засобів інформаційної безпеки, а також дотримання умов зберігання, обліку та використання цих засобів;

— узгоджувати свої плани ліквідації аварійних, екстремальних і непередбачених ситуацій з регіональним управлінням НБУ.

Банк – учасник СЕП – має право, зокрема:

— передавати інформацію іншим абонентам засобами електронної пошти НБУ, якщо це не суперечить вимогам чинного законодавства України та нормативним вказівкам НБУ;

— вільно обирати будь-яку визнану НБУ систему для проведення власних розрахунків, не обмежуючись рамками мережі розрахункових палат.

Суперечки, що виникають між банком і розрахунковою палатою (регіональним управлінням НБУ), вирішуються згідно з умовами укладеної між ними угоди, шляхом переговорів або в Арбітражному суді.

Принципи організації СЕП.

1) СЕП забезпечує розрахунки між банківськими установами в національній валюті України і в найбільш вживаних іноземних валютах.

2) СЕП є закритою системою, тобто:

— грошові кошти циркулюють у закритому фінансовому просторі;

— грошові кошти перебувають під суворим емісійним контролем Національного банку.

3) СЕП базується на повністю безпаперовій технології. Основним режимом роботи є обмін електронними платіжними документами та службовими повідомленнями.

4) Платіжні трансакції у СЕП є безвідкличними, тобто трансакцію, ініційовану відправником платіжного документа і прийняту до виконання в системі, не може відмінити ні її відправник, ні будь-хто інший.

5) Ініціативу проведення трансакції належить банку, який дебетує власний рахунок. Можливість дебетувати рахунок іншого учасника СЕП надано тільки підрозділам Національного банку України для обмеженого списку типів трансакцій.

6) Відсутні пріоритети опрацювання трансакцій за будь-якими ознаками, крім черговості надходження в систему.

7) Обмеження на суми трансакцій не обумовлені. Технологічно сума кредитової трансакції обмежена поточним значенням залишку рахунку банку-ініціатора трансакції.

8) Трансакції відображаються в режимі реального часу на технічних рахунках банківських установ. Унаслідок цього:

- учасники розрахунків володіють необхідною інформацією для прогнозування ліквідності;

- платіжні трансакції приймаються до системи за умови наявності залишку на коррахунку платника.

9) Обмін платіжними документами організовано у пакетному режимі, технологічними циклами приймання-передачі, довжина яких варіюється залежно від поточних потреб.

10) Ведеться транзитний рахунок для відображення трансакцій, які було ініційовано, але не завершено впродовж одного банківського дня. Це дає змогу організовувати асинхронну роботу учасників СЕП з урахуванням специфіки можливостей кожного з них (наприклад, нестійкої роботи каналів зв'язку).

11) Система електронних платежів є власністю Національного банку України.

Взаємовідносини учасників СЕП з Національним банком.

Учасник СЕП встановлює з регіональним управлінням НБУ кореспондентські відносини, тобто укладає угоду про відкриття кореспондентського (або субкореспондентського) рахунку. Цей рахунок призначений:

- для зберігання власних коштів комерційного банку (зі статутного, резервного та інших фондів);

- для проведення міжбанківських розрахунків цього банку з іншими банками – і платежів клієнтів, і операцій самого банку.

Кореспондентським називається рахунок, який відкривається комерційному банку – юридичній особі, субкореспондентським – рахунок, який відкривається установі комерційного банку (філії, відділенню, управлінню тощо), що не є юридичною особою. Здебільшого обслуговування кореспондентських і субкореспондентських рахунків відбувається однаково.

Коррахунки ведуться в електронній формі в регіональному управлінні НБУ. Ведення коррахунків банків покладено на операційні відділи регіональних управлінь НБУ (або на операційні управління, залежно від структури відповідного регіонального управління НБУ). Коррахунки ведуться в електронній формі засобами програмного

комплексу «ОДБ ОПЕРУ (ОДБ операційного управління)» або «ОДБ ОПЕРВ (ОДБ операційного відділу)».

Коррахунок повинен відображати кошти, фактично наявні у банку для виконання міжбанківських розрахунків у СЕП. Але ті програмні комплекси, що виконують обмін платіжними документами в системі електронних міжбанківських розрахунків (АРМ-2 СЕП), та ті, що ведуть коррахунки (ОДБ ОПЕРУ), відокремлені один від одного, обмінюючись між собою інформацією лише кілька разів на добу.

Консолідований коррахунок.

Системи електронних міжбанківських розрахунків можуть використовувати один з двох підходів до обслуговування рахунків учасників:

- усі абоненти (і рахунки в системі) рівноправні і свої дії (транзакції) ніяк не корелюють один з одним;

- у розрахунках безпосередньо беруть участь лише головні банки, а банківські установи, які є їхніми філіями, виконують розрахунки через головні банки.

Загальні засади функціонування платіжних систем в Україні, поняття та загальний порядок проведення переказу грошей в межах України встановлює Закон України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» (від 5 квітня 2001 року за № 2346-III).

Шляхи, умови та порядок проведення міжбанківських розрахунків у національній та іноземній валютах визначається Інструкцією про міжбанківські розрахунки в Україні, затвердженою Постановою Правління Національного банку України від 27 грудня 1999 року за № 621 та зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 21 січня 2000 року за № 53/4274 (зі змінами).

Існують такі моделі обслуговування консолідованих кореспондентських рахунків банків (філій) у СЕП Національного банку України:

Модель 1. Консолідований кореспондентський рахунок обласної дирекції з відкриттям технічних рахунків філіям.

Обласна дирекція має консолідований кореспондентський рахунок у територіальному управлінні Національного банку. Її філії таких рахунків не мають.

Обласна дирекція та філії мають програмно-технічні комплекси АРМ-НБУ, засоби захисту інформації СЕП, електронні ідентифікатори та коди банків, обмінюються електронними розрахунковими документами з СЕП незалежно один від одного, і ці розрахунки відображаються на технічних рахунках філій у тій РП, де відкрито технічний рахунок обласній дирекції.

Обласна дирекція має змогу впродовж операційного дня встановлювати ліміти технічних рахунків і початкових оборотів філій, а також отримувати від СЕП підсумкову технологічну інформацію про їхню роботу.

Модель 2. Консолідований кореспондентський рахунок обласної дирекції без відкриття технічних рахунків філіям.

Обласна дирекція має консолідований кореспондентський рахунок у територіальному управлінні Національного банку. Її філії таких рахунків не мають.

Обласна дирекція має власну ВПС для обслуговування між-банківських розрахунків філій.

Філії обласної дирекції мають електронні ідентифікатори та коди банків, але не мають програмно-технічних комплексів для виходу в СЕП. Обмін філій електронними розрахунковими документами із СЕП здійснюється засобами ВПС обласної дирекції з відображенням результатів розрахунків на її технічному рахунку.

Модель 3. Консолідований кореспондентський рахунок банку без відкриття технічних рахунків філіям.

Банк має консолідований кореспондентський рахунок у територіальному управлінні Національного банку. Філії банку можуть бути розташовані в різних адміністративно-територіальних одиницях, але не можуть мати кореспондентських рахунків у територіальних управліннях Національного банку.

Банк має власну ВПС для обслуговування міжбанківських розрахунків філій.

Філії банку мають електронні ідентифікатори та коди банків, але не мають програмно-технічних комплексів для виходу в СЕП. Обмін філій електронними розрахунковими документами з СЕП здійснюється засобами ВПС банку з відображенням результатів розрахунків на його технічному рахунку.

Модель 4. Консолідований кореспондентський рахунок банку з відкриттям технічних рахунків філіям.

Банк має консолідований кореспондентський рахунок у територіальному управлінні Національного банку. Його філії можуть бути розташовані в різних адміністративно-територіальних одиницях, але не можуть мати кореспондентських рахунків у територіальних управліннях Національного банку.

Банк і філії мають програмно-технічні комплекси АРМ-НБУ, засоби захисту інформації СЕП, електронні ідентифікатори та коди банків, обмінюються електронними розрахунковими документами з СЕП незалежно один від одного, і ці розрахунки відображаються на

технічних рахунках філій у тій РП, де відкрито технічний рахунок банку.

Банк має змогу впродовж операційного дня встановлювати ліміти технічних рахунків і початкових оборотів філій, а також отримувати від СЕП підсумкову технологічну інформацію про їх роботу.

Модель 5. Консолідований кореспондентський рахунок банку з відкриттям технічних рахунків обласним дирекціям.

Банк має консолідований кореспондентський рахунок у територіальному управлінні Національного банку. Його філії можуть бути розташовані в різних адміністративно-територіальних одиницях, але не можуть мати кореспондентських рахунків у територіальних управліннях Національного банку.

Обласним дирекціям відкриваються технічні рахунки в тій РП, де відкрито технічний рахунок банку, і на кожному з них відображаються розрахунки і обласної дирекції, і її філій.

Обласні дирекції мають власні ВПС для обслуговування міжбанківських розрахунків своїх філій.

Банк та обласні дирекції мають програмно-технічні комплекси АРМ-НБУ, засоби захисту інформації СЕП, електронні ідентифікатори та коди банків, обмінюються електронними розрахунковими документами з СЕП незалежно один від одного.

Філії обласної дирекції мають електронні ідентифікатори та коди банків, але не мають програмно-технічних комплексів для виходу в СЕП і обмінюються електронними розрахунковими документами з СЕП засобами ВПС обласної дирекції.

Банк має змогу впродовж операційного дня встановлювати ліміти технічних рахунків і початкових оборотів для обласних дирекцій, а також отримувати від СЕП підсумкову технологічну інформацію про їхню роботу.

Модель 6. Консолідований кореспондентський рахунок банку з відкриттям технічних рахунків обласним дирекціям та їхнім філіям.

Банк має консолідований кореспондентський рахунок у територіальному управлінні Національного банку. Філії банку можуть бути розташовані в різних адміністративно-територіальних одиницях, але не можуть мати кореспондентських рахунків у територіальних управліннях Національного банку.

Обласним дирекціям і філіям відкриваються технічні рахунки в тій РП, де відкрито технічний рахунок банку.

Банк, обласні дирекції та філії мають програмно-технічні комплекси АРМ-НБУ, засоби захисту інформації СЕП, електронні

ідентифікатори та коди банків, обмінюються електронними розрахунковими документами з СЕП незалежно один від одного.

Розрахунки філії відображаються на технічних рахунках філії, обласної дирекції, банку. Розрахунки обласної дирекції відображаються на її технічному рахунку і на технічному рахунку банку.

Банк має змогу впродовж операційного дня встановлювати ліміти технічних рахунків і початкових оборотів для обласних дирекцій, а обласні дирекції – для своїх філій.

Банк отримує від СЕП підсумкову технологічну інформацію про роботу обласних дирекцій і філій, а обласні дирекції – про роботу своїх філій.

Модель 7. Консолідований кореспондентський рахунок банку з відкриттям технічних рахунків філіям.

Банк має консолідований кореспондентський рахунок у територіальному управлінні Національного банку. Його філії можуть бути розташовані в різних адміністративно-територіальних одиницях, але не можуть мати кореспондентських рахунків у територіальних управліннях Національного банку.

Банк і філії мають програмно-технічні комплекси АРМ-НБУ, засоби захисту інформації СЕП, електронні ідентифікатори та коди банків, обмінюються електронними розрахунковими документами з СЕП незалежно один від одного, і ці розрахунки відображаються на технічних рахунках філій у тій РП, де відкрито технічний рахунок банку.

Банк має змогу впродовж операційного дня встановлювати ліміти технічних рахунків і початкових оборотів філій, виконувати початкові платежі від їх імені та отримувати від СЕП підсумкову технологічну інформацію про їхню роботу.

Характерною рисою моделі 7 є те, що банк має змогу динамічно обмежувати повноваження філій щодо виконання розрахункових та інших операцій.

Інформаційна модель (модель 0).

Обслуговування в СЕП за такою моделлю виконується без злиття кореспондентських рахунків філій банку і полягає в наданні банку додаткової інформації про роботу його філій у СЕП у межах територіального управління Національного банку.

Для отримання додаткової інформації про роботу філій у СЕП з використанням інформаційної моделі банку необхідно подати клопотання до територіального управління Національного банку за місцем обслуговування філій.

Докладний опис платіжної системи необхідний для розуміння функціонування Державного казначейства в статусі учасника СЕП.

Безпосереднє використання можливостей роботи платіжної системи може стати необхідною умовою ефективного регулювання та управління коштами державного бюджету. Саме від вибору Державним казначейством технічних і технологічних основ побудови системи значною мірою залежить успіх впровадження казначейського виконання бюджету.

Існувало кілька шляхів удосконалення і організаційної структури Державного казначейства України, і його функціональної діяльності.

Органи Державного казначейства України можна було б і надалі розглядати щодо існуючої платіжної системи традиційно – як системного клієнта Національного банку або іншого комерційного банку, який, своєю чергою, є банком для розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету. Існуючі на сьогодні відносини між установами банків та органами Казначейства в більшості країн світу і донедавна в Україні в режимі роботи «клієнт банку – банк» слугують прикладом.

Цю систему взаємостосунків можна було б удосконалювати шляхом відкриття меншої кількості рахунків в установах банків або взагалі одного на ім'я органів Державного казначейства. При цьому можна було б перерозподілити обов'язки та функції між різними структурними рівнями Державного казначейства, досягнувши у такий спосіб відповідної консолідації бюджетних ресурсів.

Бухгалтерський облік і звітність за такої організації платіжної системи залишилися б особистою справою Державного казначейства України й успіхи у впровадженні нових вимог до системи залежали б від наявної технічної бази та її розвитку.

Проте перспективніше розглядати Державне казначейство України як специфічну установу, оскільки поряд з технічними банківськими функціями – здійснення платежів, обслуговування клієнтів тощо – воно залишається відповідальним за виконання державного бюджету згідно з покладеними на нього основними функціями.

У цьому зв'язку важливо визначитися щодо економічного змісту кореспондентського рахунку для казначейства, який за своєю суттю є різновидом депозитного рахунку і за вимогою виконує ті самі функції, що й поточний рахунок підприємства, але з урахуванням казначейської специфіки, яка полягає у такому:

а) усі платежі, що здійснюються через кореспондентський рахунок, пов'язані з виконанням бюджету та управлінням бюджетними ресурсами;

б) через кореспондентський рахунок також здійснюються платежі з утримання органів Державного казначейства та зберігаються

їхні залишки як звичайної бюджетної установи, що фінансується з Державного бюджету України;

в) кількість кореспондентських рахунків, відкритих на ім'я органів Державного казначейства, залежить від концепції управління бюджетними коштами і визначення функціональності відповідних рівнів структури Державного казначейства України.

На сьогодні за аналогією з банківською системою можна запровадити різні моделі взаємостосунків у системі органів Державного казначейства через систему електронних платежів Національного банку України.

З метою створення умов для ефективного управління коштами державного бюджету шляхом консолідації рахунків Державного казначейства України в Національному банку було ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 15 вересня 1999 року за № 1721 «Про створення внутрішньої платіжної системи Державного казначейства». Тобто сама банківська система запропонувала казначейству, виходячи з власного досвіду, найбільш оптимальну та реальну модель обслуговування. У грудні 2000 року це було узаконено під час юридичного затвердження умов відкриття коррахунків обласним управлінням казначейства в установах НБУ – 2 модель обслуговування коррахунку в СЕП НБУ. Фактично документ, який визначає поняття ЄКР для України – «Положення про порядок здійснення розрахунків органами Державного казначейства України», – розроблявся спільними зусиллями НБУ та казначейства.

У виборі моделі обслуговування ЄКР, на той час на обласному рівні, Держказначейство врахувало :

- наявність і надійність телекомунікаційного зв'язку, що є проблемою взагалі в Україні;

- наявну організаційну структуру та матеріально-технічну базу Держказначейства;

- технічні можливості НБУ – розподіл навантаження по регіональних розрахункових палатах.

Узагальнюючи викладені вище міркування, можна сказати, що створена Державним казначейством система 28 кореспондентських рахунків на той час влаштовувала можливості Держказначейства щодо управління бюджетними коштами, які перебували на них.

Якби після виходу постанови № 1721 відразу запроваджувалась надцентралізована модель обслуговування з відкриттям казначейству одного коррахунку в ЦРП НБУ, то проблем навколо діяльності казначейства було б набагато більше, причому внутрішніх, які вплинули б на всю бюджетну систему і тільки посилили недовіру до діяльності казначейства.

Діючий принцип консолідації банківських рахунків Уряду на єдиному казначейському рахунку Держказначейства в НБУ на обласному рівні було визнано повністю прийнятним. Розглядалися дві можливі альтернативи: або районні відділення передаватимуть платіжні вимоги до обласних відділень Держказначейства, які, своєю чергою, видаватимуть розпорядження НБУ на здійснення платежів, або цей процес буде здійснюватися безпосередньо з районних відділень Держказначейства до НБУ. Було досягнуто домовленості, що всі банківські рахунки будуть консолідовані на єдиному рахунку Держказначейства в НБУ (який включатиме рахунок у центральному відділенні НБУ та рахунки в обласних відділеннях НБУ). Після чого усі бюджетні рахунки, відкриті районним відділенням Держказначейства в комерційних банках, починаючи з 1 липня 2000 року, було переведено на обласний рівень і консолідовано на рахунках:

- загального фонду;
- спеціального фонду;
- позабюджетних фондів (фонди соціального страхування на випадок безробіття та від нещасних випадків);
- інших рахунках клієнтів.

За цією схемою надходження до державного бюджету впродовж дня концентруються на обласному рівні, а наприкінці дня щоденно перераховуються на центральний рівень. Звітність про надходження до державного бюджету отримується шляхом консолідації інформації, що надійшла від обласних управлінь казначейства. Докладної інформації про виконання державного бюджету та стан рахунків клієнтів під час роботи за цією моделлю Держказначейство не має, тобто залишається невирішеною проблема звітності щодо касових видатків розпорядників бюджетних коштів, яку Державне казначейство не в змозі отримувати у щоденному режимі. Ці проблеми можуть бути вирішені шляхом консолідації ресурсів на центральному рівні, тобто переходом на роботу в СЕП НБУ за централізованою моделлю. Робота за централізованою моделлю передбачає відкриття фізично єдиного кореспондентського рахунку на центральному рівні, а саме – відкриття кореспондентського рахунку Державного казначейства (центрального рівня) у Національному банку України та відкриття відповідно рахунків обласних управлінь у Розрахунковій палаті Казначейства. При цьому ресурси будуть сконцентровані на центральному рівні, а робота з опрацювання надходжень та обслуговування клієнтів Державного казначейства залишиться у територіальних органах Казначейства.

Враховуючи нагальну потребу Державного казначейства в отриманні достовірної щоденної звітності та необхідності ефективно управляти ресурсами бюджету, Держказначейство та Національний

банк України 2002 року ухвалили рішення про перехід на централізовану модель обслуговування ЄКР.

Державне казначейство погодилося з пропозицією НБУ поєднати можливості системи електронних платежів і системи термінових переказів коштів як єдиного взаємопов'язаного інструменту обслуговування ЄКР з використанням модифікованої казначейської моделі «4К» (8). Зазначене було обумовлене тим, що кількість розрахунково-платіжних документів, які проходитимуть через Центральну розрахункову палату (ЦРП) НБУ в Києві, за пікових навантажень перевищуватиме обмеження щодо допустимої максимальної кількості розрахунково-платіжних документів, розрахованих на опрацювання впродовж одного операційного дня – 2,5 млн. документів. Із запровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів така ситуація може виникати майже щоденно та негативно впливатиме на стабільність і надійність функціонування системи міжбанківських платежів України в цілому.

Сутність нової моделі, яку умовно назвемо «4К» (тобто казначейська), або 8, базується на таких засадах:

1) Система електронних розрахунків складатиметься з двох підсистем:

- системи електронних платежів, що працює у файловому режимі обміну інформацією (існуюча СЕП);
- системи термінових переказів (СТП), що працює в онлайн-режимі.

2) Технологічні, програмно-технічні та організаційні рішення передбачають тісний взаємозв'язок зазначених підсистем. Бухгалтерська модель розрахунків через СТП побудована на основі бухгалтерської моделі СЕП. Розрахунки банків, проведені через обидві системи, відображаються на їхніх кореспондентських рахунках в НБУ.

Чому ж виникла потреба у розробці нової моделі? Адже існуючі моделі постійно розвиваються, удосконалюються і загалом задовольняють потреби банків у міжбанківських розрахунках.

Щоб відповісти на ці питання, слід згадати основні принципи, на яких побудована СЕП.

Інформація між АРМ СЕП передається електронною поштою у вигляді файлів. Абонент, який відправив файл, пересвідчиться, що файл успішно дійшов до одержувача, і виконає відповідні дії лише тоді, коли отримає від одержувача інший файл – квитанцію. Зокрема за платежами у відповідь, що надходять до банку-учасника, виконується зарахування на коррахунок лише тоді, коли банк-одержувач надішле квитанцію про їх успішне приймання. У той самий час банки можуть виконувати платежі в СЕП лише в межах поточного залишку на кореспондентському рахунку.

Виходить, кошти, що надійшли до СЕП на адресу певного банку і вже списані з коррахунка відправника, залишаються недоступними одержувачу до надання ним квитанції. Тому існує певний проміжок часу між моментами списання коштів з коррахунку банку-відправника та зарахування на коррахунок банку-одержувача. Цей проміжок часу і визначає швидкість перерахування коштів за допомогою СЕП. На величину цього проміжку впливає час надходження платежу до СЕП, загальна завантаженість СЕП і каналів зв'язку в цей момент, обслуговування банків-кореспондентів в одному АРМ-2 СЕП чи в різних і – найсуттєвіше – оперативність дій банку-одержувача.

Тому принципово прискорити проходження платежів можна лише за допомогою систем, побудованих на нових принципах, – так званих онлайн-систем.

— Система термінових переказів НБУ дає змогу миттєво переказувати кошти між кореспондентськими рахунками банків-учасників. СТП організована на принципово нових засадах – сучасних технологіях online – та надає банкам значно ширший сервіс у галузі міжбанківських розрахунків, порівняно з існуючою СЕП. Систему розробили фахівці Департаменту інформатизації НБУ, експлуатується в Центральній розрахунковій палаті НБУ.

Для розмежування понять online і off-line вважатимемо, що:

а) online (буквально «на лінії») – це режим, за якого реакція на ініціалізовану транзакцію, з погляду користувача, відбувається практично миттєво (за частки секунди), а результат її виконання оформлений технологічно як невід'ємна частина самої транзакції, причому між ініціалізацією транзакції і отриманням результату не можуть бути виконані дії, що не стосуються цієї транзакції;

б) off-line («поза лінією») – це режим, за якого реакція на ініціалізовану транзакцію, з погляду користувача, відбувається за певний проміжок часу (хвилини, години), а отримання результату її виконання оформлено у вигляді окремої технологічної дії.

Застосування технологій online для виконання платежів надає такі можливості:

— зарахування коштів на коррахунок банку-одержувача здійснюється в момент надсилання банком-відправником транзакції до системи;

— банки можуть виконувати важливі платежі практично миттєво, одразу будучи впевненими, що кошти потрапили на коррахунок одержувача;

— природною стає реалізація в режимі online механізмів, що поєднують кілька інформаційно-обчислювальних систем, у яких вимагається синхронне виконання (чи відмова від виконання) певних дій (для ринку цінних паперів, для валютного ринку, врегулювання розрахунковим банком чистої позиції між учасниками карткової системи тощо);

— необхідною умовою участі країни в системі міждержавних розрахунків є наявність у цій країні загальнодержавної системи міжбанківських розрахунків.

З урахуванням перелічених переваг таких технологій було прийнято стратегічне рішення: подальший розвиток електронних міжбанківських розрахунків в Україні здійснювати за онлайновими технологіями, орієнтуючись на новітні програмно-технічні засоби.

Однак треба зазначити кілька базових обмежень:

а) СЕП у її теперішньому вигляді повинна залишитися ще на досить тривалий період. Впровадження нової системи не повинно погіршити обслуговування банків у СЕП;

б) банк-учасник міжбанківських розрахунків має один кореспондентський рахунок в НБУ і використовує його для розрахунків і через СЕП, і через будь-яку нову систему міжбанківських розрахунків. Банк не зобов'язаний спеціально перейматися проблемою, яку частку наявних на коррахунку коштів зарезервувати для розрахунків через одну систему (СЕП), а яку – через іншу;

в) технічні засоби та системне програмне забезпечення, що використовуватиметься у банку для входження в нову систему, повинно бути доступним для банку (за вартістю, вимогами до організації експлуатації тощо).

Умова використання спільного кореспондентського рахунку двома системами – СЕП і системою термінових переказів – призвела до необхідності побудови тісного технологічного взаємозв'язку між ними, а отже, певного доопрацювання СЕП.

Принциповим є те, що рішення щодо проведення/відхилення і проведення, і транзакцій покладатиметься на систему моніторингу технічних коррахунків (СМТК). Забезпечення постійного зв'язку з нею є необхідною умовою для одночасної роботи СЕП і СТП. Проте навіть за втрати зв'язку з СМТК забезпечується подальше продовження роботи платіжної системи.

Банк-учасник може виконувати такі дії в СТП:

— проводити початкові транзакції через СТП;
— отримувати транзакції у відповідь, що надійшли на його адресу;

— запитувати інформацію про здійснені трансакції та проведення, про стан технічного коррахунку та субрахунків, встановлених лімітів і блокувань;

— встановлювати обмеження на роботу підпорядкованих йому установ;

— отримувати нормативно-довідкову інформацію про учасників системи та про загальний стан системи.

Для банків-учасників СТП також передбачено кілька варіантів взаємодії з СТП. Вони відрізняються обсягом дій, дозволених конкретному банку, і призначені для того, щоб банк міг поступово опановувати технологією роботи з СТП і доопрацьовувати свою систему автоматизації:

— виконання будь-яких трансакцій;

— виконання окремих видів трансакцій: тільки інформаційних (тобто передача електронних платіжних документів, які не супроводжуються переказом коштів), тільки початкових чи тільки трансакцій у відповідь;

— керування роботою своїх філій у СТП;

— використання СТП тільки для отримання інформаційних послуг.

Скасовано механізм квитанцій як окремих технологічних дій. За виконання початкової трансакції банк-платник одразу отримує відповідь, чи прийнято цю трансакцію, і якщо так – це є гарантією того, що кошти за цим платіжним документом вже переказано на коррахунок банку-одержувача.

Миттєве отримання відповіді, чи прийнято трансакцію до системи, та зарахування на коррахунок банку-одержувача дає змогу спростити бухгалтерську модель розрахунків через СТП порівняно з СЕП: за відображення трансакцій СТП у банках не задіяні транзитні рахунки для платіжних документів, відправлених до системи, але стан їх опрацювання невідомий; в ОПЕРв не задіяні транзитні рахунки для сум, не підтверджених одержувачем.

Скасовано систему об'єднання кількох платіжних документів в один пакет (файл) обміну інформацією. Проплата через СТП здійснюється з однієї трансакції. Це дає змогу уникнути ситуації, коли через один неправильно оформлений платіжний документ не приймається до платіжної системи і низка інших, що опинилися з ним в одному файлі. Це спрощує опрацювання «забракованих» платіжних документів всередині САБ.

Скасовано поняття «непідтверджені платежі», яке призводило до повторного пересилання непідтверджених платежів адресатові наступного банківського дня. Наприкінці банківського дня банк-

учасник СТП отримує виписку за платежами з СТП. На відміну від СЕП, виписка містить не лише основні реквізити платежу, а й повну копію електронного платіжного документа СТП. Платежі у відповідь, не отримані банком впродовж банківського дня, мають бути відокремлені з цієї виписки та проведені в САБ цим самим банківським днем.

У СТП впроваджено гнучкий механізм обслуговування консолідованого кореспондентського рахунку. Як відомо, у СЕП одному консолідованому коррахунку відповідає один банк з групою своїх філій; причому структурна схема підпорядкування філій і технологія взаємодії головного банку з філіями повністю визначається номером моделі обслуговування цього рахунку. Існують моделі з двома рівнями підпорядкування, з використанням внутрішньобанківської платіжної системи тощо.

Треба наголосити, що для різних філій головний банк може обрати різні способи роботи з СТП. Це дає можливість побудови «змішаних» моделей з урахуванням специфіки роботи та ступеня готовності не тільки банку в цілому, а й кожної конкретної його філії.

Головний банк може сам не працювати в СТП, але надати можливість роботи в СТП будь-якій множині своїх філій.

На відміну від СЕП, для головного банку також ведеться окремий субрахунок. Отже, можуть бути встановлені обмеження (ліміти, блокування) окремо й для головного банку.

3.2. Оперативне управління ресурсами

Найважливішим чинником стійкості будь-якої держави є міцна фінансова система, яка здатна швидко реагувати на зміни в економічному і соціальному середовищі, дає змогу оперативно ухвалювати рішення з питань реалізації і поточних, і довгострокових державних програм та сприяє подальшому розвитку національної економіки. Досягти цього можна лише за допомоги вмілого і виваженого управління економічними процесами.

В умовах швидкоплинних економічних змін і сталого дефіциту бюджету виникає необхідність ефективно управляти наявними фінансовими ресурсами, здійснювати поточні видатки державного бюджету в межах його доходів, нагромаджувати грошові ресурси для реалізації державних програм і погашення зобов'язань, мати змогу оперативно реагувати на зміни економічної ситуації, протистояти розпорошенню коштів на чисельних рахунках установ, міністерств, відомств, комерційних банків і, як наслідок, удосконалювати діючу систему виконання Державного бюджету України.

Тому основним завданням Держказначейства є оперативне управління грошовими потоками бюджету з метою підвищення ефективності використання наявних фінансових ресурсів.

Від того, яким чином буде організовано роботу Державного казначейства, насамперед такі його функції, як управління ресурсами, залежатимуть і виконання бюджету, і макроекономічні процеси в державі.

Роль Держказначейства в бюджетному процесі взагалі й у виконанні бюджету зокрема на сьогодні набагато вища, порівняно з тими роками, коли діяльність Держказначейства тільки розпочиналась. Органи Державного казначейства України в цілому реалізували функцію казначейського обслуговування державного бюджету. Проте на сьогодні серед проблем, які потребують вирішення, є проблема, пов'язана з наявністю залишків на рахунках розпорядників коштів бюджету.

Проблема браку грошових коштів, яка виникає перед державою сьогодні, є результатом їх перерозподілу, замість загальноприйнятого у світі управління ресурсами, що забезпечує здійснення видатків у межах асигнувань, передбачених реальним бюджетом. Крім того, доки видатки не здійснюватимуть бюджетні установи на підставі прийнятих ними в межах бюджетних асигнувань зобов'язань, доти навіть найефективніші з програм будуть реалізовані не повною мірою. Всі ресурси держави повинні працювати максимально ефективно саме на державу, з

дотриманням принципу наявності мінімально необхідної суми залишків коштів саме на рахунках Державного казначейства.

Відкриття єдиного казначейського рахунку в Національному банку України – це не просто акція, яка позбавила комерційні банки можливості користуватися вільними бюджетними ресурсами. Це виважений крок, який дає можливість використати переваги статусу учасника СЕП і поліпшити процес управління державними коштами. За наявності своєчасної і достовірної інформації про надходження до бюджету, здійснені видатки та наявні зобов'язання можна оперативного ухвалювати рішення щодо розміщення тимчасово вільних залишків або здійснення запозичень.

Одним із механізмів управління ресурсами, що застосовується багатьма казначействами різних країн, є злиття залишків коштів наприкінці дня на єдиному рахунку. Мета цієї дії полягає в залученні коштів для інвестування їх у відповідні інструменти на фінансовому ринку або у визначенні обсягів коштів, які необхідно залучити.

Однак на сьогодні зазначений механізм управління коштами державного бюджету поки що не працює. Питання управління бюджетними коштами слід вирішувати, ефективно поєднуючи інтереси фінансової та монетарної політики держави.

Здійснення на фінансових ринках операцій з розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів на депозитних рахунках у Національному банку України та установах комерційних банків забезпечить додаткове джерело доходів, що дасть можливість зменшити навантаження на видаткову частину державного бюджету.

Враховуючи важливе значення бюджетного перерозподілу в державі, система управління в галузі бюджетування постійно модернізується, використовуючи вітчизняні надбання та напрацювання іноземних держав. На тлі загального зростання рівня державних видатків у нашій країні загострилася проблема недостатності бюджетних коштів, яка, своєю чергою, стала каталізатором якісних змін щодо пошуку та вибору оптимальних схем управління грошовими потоками. Останніми роками спостерігається тенденція до зниження загального обсягу фінансових ресурсів, які протікають через бюджетну систему. Так, у більшості розвинених країн світу завдяки бюджету перерозподіляється від 30 до 50 відсотків усього обсягу валового внутрішнього продукту країни. Економічне оновлення об'єктивно потребує зміцнення державного бюджету як основного важеля впливу на ефективний розвиток країни, що прагне побудувати соціально-орієнтовану державну модель, яка, своєю чергою, має здійснити ефективний перерозподіл бюджетних коштів між центральним і місцевими рівнями.

Звичайно, акумуляція у бюджеті чималих грошових ресурсів створює можливість для забезпечення рівномірного розвитку економіки в цілому на всій території держави. Бюджетні кошти у сукупності з іншими джерелами фінансових ресурсів є підґрунтям для здійснення соціальних перетворень. Окрім того, бюджет має нівелювати соціальні наслідки розшарування громадян за їхнім матеріальним станом, спричинене переходом до ринкових умов господарювання. За цих умов особливого значення набуває здійснення контролю за кругообігом бюджетних коштів для досягнення економічних цілей згідно з чинними законодавчими актами. Нова фінансова структура, стрижнем якої стало Державне казначейство України, на яке покладено завдання касового виконання державного бюджету, спонукала запровадити сучасні підходи до управління бюджетними коштами задля концентрації ресурсів у руках Уряду.

Однак досягти збалансованості бюджету ще не означає повністю збалансувати всі грошові ресурси чи найбільш ефективно їх використовувати у фінансовому обігу. Мета фінансового управління – оптимізація розподілу і використання доходів, а в кінцевому підсумку – підвищення ефективності діяльності кожної бюджетної установи.

За дотепер діючою схемою, здійснення видатків, процес проведення платежів розтягується на два-три тижні. І це за умови, що розпорядник коштів не нагромаджує їх на своїх реєстраційних рахунках, а одразу здійснює необхідні видатки. На рахунках органів Державного казначейства України є досить великі постійні залишки коштів.

Вкажемо основні причини утворення значних залишків бюджетних коштів, а саме:

- грошові кошти залишаються на рахунках, доки здійснюється їх розподіл між головними розпорядниками, між розпорядниками коштів нижчого рівня, одержувачами коштів;

- грошові кошти залишаються на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів в очікуванні розподілу, надходження платіжних доручень і підтвердних документів;

- кошти спеціального фонду розпорядників коштів нагромаджуються на спеціальних реєстраційних рахунках для здійснення платежів наступних періодів.

Державне казначейство може безпосередньо оперувати лише залишками коштів на рахунках, відкритих на рівні центрального апарату. Залишки коштів на рахунках обласних управлінь практично недоступні для управління коштами і можуть бути задіяні лише після того, як будуть перераховані на рахунки, відкриті на рівні центрального апарату.

В умовах незначних дохідних джерел і нерівномірності надходження коштів до державного бюджету такий стан справ негативно позначається на виділенні асигнувань на здійснення видатків на соціальні виплати і є неприпустимим.

Це не відповідає нагальним потребам держави і призводить до того, що за умови постійної нестачі грошових коштів для здійснення видатків державного бюджету значні кошти, наявні в залишках на рахунках, практично вилучено з грошового обігу і не використовуються тривалий час. Одним з основних завдань Державного казначейства є забезпечення урядової політики управління бюджетними коштами, яка повинна бути спрямована на створення такої оптимальної системи оперативного управління державними фінансами, яка забезпечить своєчасні розрахунки за зобов'язаннями держави і сприятиме вирішенню проблеми незбалансованості в часі надходжень і видатків державного бюджету.

Враховуючи об'єктивні обставини на етапі становлення Державного казначейства, поступовість охоплення казначейським виконанням бюджетних видатків, розвивалася і функція управління коштами.

Так, на центральному рівні операції з управління коштами почали проводитися ще 1998 року, коли на поточні видатки спрямовувалися цільові кошти, які тривалий час не використовувалися, з наступним їх відновленням. Тоді ж було започатковано складання ресурсного балансу та його щоденне корегування. Відсутність на рівні управлінь Державного казначейства фізично єдиного казначейського рахунку не давала можливості збільшувати кількість операцій, пов'язаних з управлінням коштами. Цикл проходження коштів через систему багатьох рахунків не давав можливості оперативно ними маневрувати, інформація була розпорошена по численних банках, і оперативна база була практично відсутня.

Передумови для докладнішого аналізу схем проходження ресурсів було створено запровадженням обслуговування доходів державного бюджету управліннями Держказначейства. Це дало можливість започаткувати найпростіші операції з управління коштами. Управління коштами загального фонду державного бюджету розпочалося з так званих «безгрошових реєстрів». У подальшому було реалізовано набагато ширший інструментарій управління коштами. Зокрема з'явилася можливість уникнення зустрічних грошових потоків шляхом спрямування доходів, належних до перерахування на центральний рівень, на погашення зобов'язань Державного казначейства України перед територіальними управліннями.

Запровадження фізично єдиного рахунку на рівні обласних управлінь Державного казначейства створило передумови для запровадження процедур з управління наявними грошовими коштами.

З 20 липня 2001 року Державним казначейством започатковано управління наявними грошовими коштами, в основі якого лежать кілька принципів:

а) доступність для центрального апарату Державного казначейства ресурсів, які обліковуються на 28 кореспондентських рахунках обласних управлінь Державного казначейства;

б) можливість вільного перерозподілу ресурсів між усіма 28 кореспондентськими рахунками управлінь Державного казначейства в межах ЄКР державного бюджету;

в) можливість уникнення зустрічних грошових потоків між доходами державного бюджету, які акумулюються на відповідній території, та видатками розпорядниками бюджетних коштів, що здійснюються на цій же території;

г) можливість тимчасового залучення для здійснення видатків загального фонду державного бюджету всіх наявних (і бюджетних, і небюджетних) ресурсів, які обліковуються на кореспондентських рахунках управлінь Державного казначейства (наприклад, кошти суб'єктів господарювання, фондів, які обслуговуються Держказначейством);

д) виділення асигнувань розпорядниками бюджетних коштів обласного рівня розпорядникам бюджетних коштів районного рівня на підставі інформації про прийняті зобов'язання.

На центральному рівні Державного казначейства здійснюється на регулярній основі складання місячних касових прогнозів із щоденним їх оновленням залежно від стану виконання дохідної частини державного бюджету та динаміки ресурсів на ЄКР. З урахуванням цього здійснюється управління наявними ресурсами в системі Державного казначейства. Можна стверджувати, що, незалежно від моделі доступу до системи електронних платежів Національного банку України та організації ЄКР, Держказначейство запровадило механізми управління коштами в межах системи Держказначейства.

Урядова політика управління бюджетними коштами повинна бути спрямована на створення такої оптимальної системи оперативного управління державними фінансами, яка б забезпечувала своєчасні розрахунки за зобов'язаннями держави і сприяла вирішенню проблеми незбалансованості ресурсної і видаткової частин державного бюджету в часі та оперативному вирішенню питання щодо покриття касових розривів, які виникають упродовж бюджетного року.

Для ефективнішого управління грошовими потоками сьогодні проводиться робота з удосконалення казначейської системи виконання бюджету, яка спрямована на ліквідацію зайвих ланок у проходженні бюджетних коштів шляхом надання управлінням Державного казначейства права здійснення видатків на соціальні виплати за рахунок поточних надходжень у адміністративно-територіальних одиницях області.

Зазначені заходи сприятимуть уникненню невиправданих грошових потоків, дадуть змогу значно підвищити відповідальність розпорядників коштів за їх витрачання та створять умови для оптимізації й ефективного використання та обігу бюджетних коштів.

Під час здійснення видатків державного бюджету виникла необхідність розмежувати процеси управління бюджетними асигнуваннями та грошовими потоками, що певною мірою реалізована Державним казначейством.

У щоденному режимі Управління фінансових ресурсів Державного казначейства України проводить моніторинг ресурсів, наявних на рахунках територіальних управлінь, та готує розрахунок на здійснення видатків шляхом проведення внутрішніх казначейських операцій.

Додаток 3.2.1. «Порядок управління єдиним казначейським рахунком» – розміщено на лазерному диску.

3.3. Єдиний казначейський рахунок

Єдиний казначейський рахунок (ЄКР) – необхідний елемент управління операціями Держказначейства. Тобто йдеться про необхідність створення ЄКР як інструменту, що надав би можливість вирішити проблеми касового управління коштами, які перебувають у розпорядженні Держказначейства, а саме:

- реалізувати оптимальний шлях платежів до бюджетів і розпорядників бюджетних коштів;

- скоротити або зовсім не допускати залишків коштів на рахунках їхніх розпорядників;

- централізувати або децентралізувати здійснення бюджетних платежів через систему органів Держказначейства.

Сфера функціонування ЄКР передбачає можливість його запровадження на кожному рівні (районному, обласному, центральному) або тільки на центральному. Держказначейство може виступати щодо банківської системи як клієнт або як її учасник, використовуючи систему електронних платежів банку.

Треба зазначити, що в багатьох країнах із розвинутою системою зв'язку банківського сектора з системою казначейства використовують можливості різних банків, що аж ніяк не впливає на спроможність казначейства управляти бюджетними коштами. Головне, щоб казначейство мало можливість здійснювати контроль за станом цих рахунків у режимі реального часу й оптимально переміщувати кошти туди, де вони потрібні.

За час існування та розвитку Державного казначейства України поняття єдиного казначейського рахунку змінювалося.

«Положення про єдиний казначейський рахунок», затверджене наказом Головного управління Державного казначейства України від 21 березня 1997 року за № 28 та зареєстроване у Міністерстві юстиції України 21 березня 1997 року за № 102/1906, передбачало відкриття рахунків органам Державного казначейства в різних установах банків і наводило таке визначення:

Єдиний казначейський рахунок – це система бюджетних рахунків органів Державного казначейства, відкритих в установах банків за відповідними балансовими рахунками, на які зараховуються податки, збори, інші

обов'язкові платежі державного бюджету та надходження з інших джерел, встановлених законодавством України, і з яких органами Державного казначейства здійснюються платежі безпосередньо на користь суб'єктів господарської діяльності, які виконали роботи та/або надали послуги розпорядникам бюджетних коштів.

У зв'язку з входженням Державного казначейства України в систему електронних платежів НБУ та прийняттям рішення про перехід на централізовану модель, наказом Державного казначейства України від 26 червня 2002 року за № 122, який був зареєстрований у Міністерстві юстиції України 18 липня 2002 року за № 595/6882, затверджено «Положення про єдиний казначейський рахунок», згідно з яким:

Єдиний казначейський рахунок – це рахунок, який об'єднує кошти субрахунків, що відкриті у Державному казначействі України (центральный рівень) управлінням Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Тобто єдиний казначейський рахунок об'єднує систему рахунків, що діють в єдиному режимі та через які органи Державного казначейства проводять операції за доходами та видатками бюджетів усіх рівнів відповідно до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Запровадження єдиного казначейського рахунку, на який зараховуються згідно з новою бюджетною класифікацією усі державні доходи і з якого здійснюються всі наступні видатки бюджетів, дає змогу зосередити державні кошти в руках **одного господаря**. Уряд має можливість отримувати вичерпну інформацію про стан державних фінансів у режимі реального часу і здійснювати контроль за

дотриманням встановленого розміру дефіциту бюджетів, тобто володіє фінансовими важелями регулювання економічної ситуації.

Таким чином, запровадження єдиного казначейського рахунку дає змогу зосередити державні кошти в руках однієї юридичної особи і забезпечити:

- досконалу базу даних за бюджетними показниками;
- щоденне перерахування за призначенням коштів, що надходять до державного та місцевих бюджетів;
- розподіл загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів між державним і місцевими бюджетами;
- перерахування місцевим бюджетам належних їм коштів відповідно до нормативів і результатів взаєморозрахунків;
- дотримання принципу цільового спрямування бюджетних коштів через здійснення попереднього контролю;
- надання інформації органам законодавчої влади про здійснені на єдиному казначейському рахунку операції;
- оптимальні можливості для прийняття представниками законодавчої та виконавчої влади оперативних рішень щодо використання залишків коштів на єдиному казначейському рахунку;
- повну незалежність держави від банківської системи у справі контролю та обліку доходів і платежів.

Тобто запровадження ЄКР дає можливість повною мірою реалізувати принцип єдності бюджетної системи, задекларований у Бюджетному кодексі України.

Найближчою перспективою для Державного казначейства має стати впровадження єдиного казначейського рахунку на центральному рівні. Як зазначалося в попередньому розділі, **відкриття кореспондентського рахунку на центральному рівні – це не просто технічне злиття 28 рахунків в об'єднаний казначейський єдиний рахунок із субрахунками для кожної області та з доступом до СЕП НБУ через розрахункові палати Нацбанку на обласному і центральному рівнях, а якісно новий крок у розвитку Державного казначейства України.**

За наявності справді фізично єдиного казначейського рахунку контроль за рухом бюджетних коштів органи Державного казначейства можуть здійснювати безперервно в режимі реального часу щодня. Основні вимоги до щоденного управління коштами передбачають не просто визначення залишків бюджетних коштів на ЄКР, а й зіставлення виявлених тенденцій з прогнозами динаміки грошових ресурсів і відстеження причин суттєвих відхилень для проведення своєчасного корегування у планах позичання грошових коштів.

Очевидно, за умови запровадження централізованої моделі розрахунків зміниться визначення єдиного казначейського рахунку. Дуже важливим і необхідним компонентом для розробки подальшої теоретичної бази з питань казначейської системи виконання бюджету повинно стати теоретичне підґрунтя щодо його створення і функціонування. Враховуючи особливості функціонування ЄКР у системі електронних платежів НБУ, пропонується таке визначення єдиного казначейського рахунку:

Єдиний казначейський рахунок – це кореспондентський рахунок Державного казначейства України, відкритий у Національному банку України, на якому акумулюються кошти платників податків, розпорядників бюджетних коштів та інших клієнтів, а інформація про конкретно здійснені операції з ними, їхня економічна суть відображається на рахунках, відкритих для їхніх власників на відповідному рівні органів Державного казначейства.

Таке визначення віддзеркалює суть централізованої моделі роботи єдиного казначейського рахунку.

Доцільно зазначити, що функціонування системи органів Державного казначейства України за умови створення ЄКР на центральному рівні повинно враховувати наведені нижче принципові моменти:

- операції з грошовими коштами всієї системи органів Державного казначейства здійснюватимуться тільки на центральному рівні через кореспондентський рахунок, відкритий у Національному банку України;

- інформація про здійснення платежу доводитиметься до відповідного обласного управління Державного казначейства через платіжну систему Національного банку України, від якого, своєю чергою,

через внутрішню платіжну систему – до відділення Державного казначейства, де територіально перебуває відповідний клієнт;

— отримання на центральному рівні в режимі реального часу фінансової звітності, у тому числі балансу виконання бюджету.

Централізована модель розрахунків передбачає необхідність розробки нових взаємостосунків між рівнями органів Державного казначейства, що повинно бути наслідком змін законодавчо-нормативних актів із загальних питань створення та існування Державного казначейства.

Із запровадженням цієї схеми проходження платежів змінюються напрями потоків інформації. За чинним Положенням, центральний офіс відповідає за своєчасне та адресне доведення коштів та інформації до підпорядкованих органів Державного казначейства на підставі рішень головних розпорядників бюджетних коштів. За перспективною схемою, головним завданням центрального офісу буде оперативне управління потоками бюджетних коштів шляхом:

— встановлення дозволу на їх використання;

— встановлення правил на здійснення платежів у разі невиконання дохідної частини бюджету.

Інформація про рух бюджетних коштів та їх використання «народжуватиметься» на нижчих рівнях (районному, обласному), про що Державне казначейство матиме відомості через внутрішню платіжну систему. На підставі отриманої інформації, аналізу виконання бюджету та прогнозу надходжень Державне казначейство ухвалюватиме рішення про встановлення лімітів на обласному рівні та переадресування частини коштів на підкріплення іншим областям.

До позитивних моментів цього впровадження слід віднести можливість:

— доступу для центрального апарату Державного казначейства ресурсів, які зараз обліковуються на 28 кореспондентських рахунках обласних управлінь Держказначейства;

— перерозподілу ресурсів, з урахуванням фактичної потреби в них на відповідній території в межах єдиного казначейського рахунку;

— уникнення зустрічних грошових потоків між доходами державного бюджету, які акумулюються на відповідній території, та витратами розпорядників бюджетних коштів;

— спрямування на видатки загального фонду держбюджету усіх наявних (і бюджетних, і небюджетних) ресурсів, які обліковуються в системі обліку Державного казначейства (у тому числі коштів суб'єктів господарювання, фондів, які обслуговуються Держказначейством);

— оперативного здійснення видатків розпорядниками бюджетних коштів на підставі обліку їх зобов'язань в органах казначейства.

У результаті застосування новітніх технологій у впровадженні єдиного казначейського рахунку створено передумови для переходу від екстенсивного розвитку Державного казначейства до інтенсивного. Цей чинник дасть можливість у майбутньому значно скоротити витрати на утримання органів Державного казначейства України.

4. Казначейська система виконання бюджетів

4.1. Суть казначейської системи виконання бюджетів

Відповідно до статті 48 Бюджетного кодексу в Україні застосовується казначейська форма обслуговування державного бюджету, яка передбачає здійснення органами Державного казначейства України:

- операцій з коштами державного бюджету;
- розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів;
- контролю за бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень, прийняття зобов'язань, проведення платежів;
- ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання державного бюджету.

Проте поняття **казначейська система виконання бюджету** набагато ширше, ніж суто технічне поняття **казначейське обслуговування бюджетів**, передбачене Бюджетним кодексом України, а перелік функцій, наведений у Кодексі, досить неповний.

Найголовніша характеристика казначейської системи виконання бюджету та її відмінність від банківської системи полягає в тому, що казначейство концентрує в єдиній системі два потоки грошових коштів, які виникають у процесі виконання бюджету, – дохідний і витратний – на єдиному казначейському рахунку. Окрім того, казначейська система передбачає здійснення функцій контролю за цільовим спрямуванням коштів державного бюджету та управління наявними коштами, які консолідуються на єдиному казначейському рахунку.

Тобто створення казначейської системи ґрунтується на:

- а) створенні певного органу управління, який централізовано здійснює опрацювання платежів, веде бухгалтерський облік відповідного бюджету, складає фінансову звітність про виконання бюджету;
- б) консолідації фінансових ресурсів на єдиному казначейському рахунку в установах Національного банку України;
- в) впровадженні найбільш досконалих технологій і контрольних функцій під час здійснення платежів у перебігу виконання бюджету;
- г) впровадженні процедур управління готівковими коштами бюджету.

У розгорненішому вигляді казначейське виконання бюджету – це процес, що передбачає дотримання відповідних вимог, основними з яких є:

1) Відкриття рахунків з виконання бюджету в системі органів Державного казначейства на єдиному казначейському рахунку.

2) Проведення процедур попереднього і поточного контролю під час здійснення витрат.

3) Здійснення витрат, визначених Законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік, у межах реальних надходжень і в терміни, що дають можливість виконати відповідну бюджетну програму та погасити державний борг.

Реалізація цих вимог є запорукою здійснення казначейського обслуговування бюджетів згідно з вимогами, встановленими законодавством.

Головне призначення казначейської системи – сприяти оптимальному управлінню доходами та витратами бюджету. Слід зазначити, що це завдання охоплює великий спектр функцій.

По-перше, казначейство виконує в державі функцію «головного бухгалтера». Воно готує фінансові звіти та діє як злагоджений механізм, що концентрує бюджетні кошти в єдиній системі рахунків підпорядкованих структур і створює єдину інформаційну базу з виконання бюджету. Інформація, яку надає казначейство Уряду, дає змогу оцінити ефективність роботи органів державного управління й отримати прозоріше уявлення про економічні наслідки бюджетної політики, провадженої Урядом держави.

По-друге, здійснюючи контроль за всіма операціями, пов'язаними з надходженнями та витратами, казначейство виконує також роль «касира» держави.

Володіючи інформацією, коли і які витрати здійснюватимуться бюджетні установи, казначейство, оперативно управляючи вільними залишками коштів, може вносити пропозиції щодо зменшення залучення обсягів короткострокових запозичень, погашення внутрішньокасових розривів, що сприятиме економії бюджетних коштів, які спрямовуються на погашення державного боргу та на витрати, пов'язані з його обслуговуванням.

Для реалізації функції ефективного управління державними доходами та витратами система Державного казначейства передбачає впровадження та забезпечення функціонування певних казначейських принципів.

Спираючись на багаторічний світовий і вітчизняний досвід функціонування казначейства, можна стверджувати, що казначейська система виконання бюджету набула своєрідних базових принципів:

1) Принцип єдності каси і єдності вимог до бухгалтерського обліку та складання звітності. На прикладі України принцип єдності

каси і єдиних вимог до бухгалтерського обліку та складання звітності логічно впливає із визначальної норми бюджетного права про єдність (цілісність) бюджетної системи. Своєю чергою, ця норма забезпечується, згідно з Бюджетним кодексом України, «єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів і ведення бухгалтерського обліку і звітності».

2) Принцип здійснення платежу з видатків шляхом погашення фінансових зобов'язань розпорядників бюджетних коштів скарбниками, іншими словами, принцип збалансованості, згідно з яким повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету. Зокрема особа, яка приймає зобов'язання за витратами, і особа, яка їх оплачує, не повинні збігатися.

3) Принцип повноти включення в облік і звітність усіх операцій, пов'язаних із надходженнями та здійсненням витрат бюджету.

4) Принцип цільового спрямування бюджетних коштів. Бюджетні кошти спрямовуються казначейством тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями. Такий підхід дає змогу встановити відповідальних і за цільове направлення, і за цільове використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу та ступінь відповідальності кожного учасника бюджетного процесу.

5) І нарешті, принцип відповідальності учасників бюджетного процесу. Бюджетним кодексом України запроваджується поняття бюджетного правопорушення та встановлюється відповідальність за нього. Цей принцип досить актуальний для роботи в Державному казначействі, оскільки робота в органах казначейства передбачає значну міру відповідальності за виконану роботу у поєднанні з високим фаховим рівнем та обізнаністю з питань і фінансової справи, і банківських процедур та технологій.

У вузькому розумінні термін «касове виконання бюджету» передбачає констатацію факту здійснення запланованих надходжень і витрат відповідно до затверджених планів. У широкому розумінні цей процес виходить за рамки суто технічних операцій і становить складну систему фінансових відносин, пов'язаних із формуванням, забезпеченням, розподілом і використанням централізовано зібраних коштів і на державному рівні, і в межах окремих областей і територіально-адміністративних одиниць, що потребує докладного аналізу його складників, насамперед бюджету за доходами і видатками.

Особливо треба відзначити діяльність Державного казначейства щодо дотримання фінансової дисципліни, що, безумовно, має значний вплив на стан державних фінансів. Розглянемо конкретний аспект – відмова розпорядникам бюджетних коштів різних рівнів в оплаті рахунків. Так, за січень–липень 2003 року працівники органів Державного казначейства України, зареєстрували 27 049 відмов на загальну суму 189 846 тис. грн. Основними причинами відмов були:

- відсутність затверджених кошторисів видатків і планів асигнувань;

- брак або недостатність коштів на відповідних рахунках бюджетних установ чи організацій та/або бюджетних і кошторисних призначень, крім установлених випадків;

- обмеження здійснення бюджетних видатків, що встановлюються чинними нормативно-правовими актами України;

- неподання необхідних підтверджувальних документів для оплати рахунків;

- недотримання або порушення встановленого порядку використання коштів загального та/або спеціального фондів бюджету;

- відсутність в казначейському обліку прийнятих розпорядниками бюджетних коштів зобов'язань;

- неправильне оформлення документів на оплату видатків та/або не підтверджене цільове спрямування коштів;

- неподання розпорядниками бюджетних коштів фінансової звітності про виконання кошторисів доходів і видатків та використання бюджетних коштів.

Порівняно з даними на 1 серпня 2002 року (кількість відмов – 21 719 на суму 141 749 тис. грн.), 2003 року зареєстровано 27 049 відмов на суму 189 846 тис. грн., що свідчить про дієвість поточного контролю органів Державного казначейства України в процесі проведення платежів.

4.2. Бюджетна класифікація

Відповідно до статті 7 Бюджетного кодексу одним із принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, є **принцип єдності бюджетної системи**. Він забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, **єдиною бюджетною класифікацією**, єдністю порядку виконання бюджетів і ведення бухгалтерського обліку і звітності.

На цьому принципі ґрунтується забезпечення цілісності та єдності бюджетної системи як фінансової основи. На таких засадах бюджетна система здатна забезпечити єдність економічного простору країни, фінансової, грошово-кредитної, валютної та податкової систем. Цей принцип спрямований на зміцнення функцій держави у здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики шляхом забезпечення її фінансовими ресурсами в процесі реалізації єдиної загальнодержавної бюджетної політики.

Складником забезпечення цілісності бюджетної системи є бюджетна класифікація.

Верховна Рада України 12 липня 1996 року прийняла Постанову за № 327/96-ВР «Про структуру бюджетної класифікації України», яка передбачила необхідність використання всіма учасниками бюджетного процесу єдиної структури функціональної, відомчої та економічної класифікації.

Бюджетна класифікація має велике організаційне значення: створює умови для використання єдиних підходів до аналізу звітних даних і щодо виконання бюджетів, і щодо кошторисів доходів і витрат розпорядників бюджетних коштів. На її підставі здійснюється ідентифікація платежів і, нарешті, вона виконує функцію інтегрування економіки України до світової та досягнення сумірності основних параметрів її розвитку з показниками розвитку інших країн.

Доцільно зазначити, що бюджетна класифікація дає можливість усвідомити діючий бюджетний процес за різними підходами його учасників до обліку операцій, відбиває концептуальні підходи Уряду до бюджетної політики, надає можливість читати та аналізувати основний щорічний законодавчий акт – Закон про Державний бюджет України – та звіт про його виконання.

Під час відкриття в системі Держказначейства рахунків, кожен з яких є складником єдиного казначейського рахунку, та їх кодування одним із найважливіших аналітичних параметрів є символ звітності, що відповідає **коду бюджетної класифікації**. Тобто бюджетна класифікація – один з основних чинників, які забезпечують

функціонування інформаційно-обчислювальної системи єдиного казначейського рахунку.

Структура бюджетної класифікації не є константою. Вона змінюється відповідно до змін у підходах до бюджетної політики. Наприклад, зміни, які передбачаються із запровадженням програмно-цільового методу планування витрат, зазвичай зумовлюють зміни в бюджетній класифікації. Нова структура бюджетної класифікації повинна в основному відповідати міжнародним стандартам.

З погляду міжнародних вимог статистики державних фінансів, бюджетна класифікація – це систематизоване згрупування за однорідними ознаками доходів і видатків бюджету, які розташовані та закодовані у певному порядку. Вона застосовується для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

Бюджетним кодексом України закладено правову норму використання єдиної класифікації доходів і видатків для всіх бюджетів, що становлять бюджетну систему України.

Запроваджена в Україні 1998 року нова бюджетна класифікація в цілому відповідала загальноприйнятим міжнародним вимогам і стандартам статистики державних фінансів. Необхідність використання міжнародних стандартів у сфері державних фінансів була обумовлена змінами, пов'язаними з переходом до ринкової економіки. Зміни у формуванні нових принципів фінансової політики, підвищення її ролі у розвитку економіки зумовили потребу перебудови і зміни структури бюджетної класифікації за такими показниками, що були б сумірними з прийнятими у міжнародній статистиці державних фінансів.

На сьогодні діє бюджетна класифікація, затверджена наказом Мініфіну від 27 грудня 2001 року за № 604 зі змінами та доповненнями.

Бюджетна класифікація має такі складники:

- а) класифікація доходів бюджету;
- б) класифікація видатків (у тому числі кредитування з вирахуванням погашення) бюджету:
 - функціональна класифікація;
 - економічна класифікація;
 - відомча класифікація;
 - програмна класифікація;
- в) класифікація фінансування бюджету;

г) класифікація боргу.

Запровадження з 1998 року двох нових розділів бюджетної класифікації «Класифікація фінансування бюджету» та «Класифікація боргу» обумовлено тим, що великого значення набувають проблеми залучення позик, забезпечення контролю за змінами сукупних боргових зобов'язань і залишками бюджетних коштів.

Доходи класифікуються за такими розділами:

1) Податкові надходження. Податковими надходженнями є обов'язкові безповоротні платежі в бюджет, а також штрафи і пені за порушення податкового зобов'язання. Вони поділяються на:

— податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості;

— податки на власність;

— внутрішні податки на товари та послуги;

— податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції;

— інші податки.

2) Неподаткові надходження. Це добровільні компенсаційні платежі, а також штрафи і пені, не пов'язані з податковим законодавством:

— доходи від власності та підприємницької діяльності;

— адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;

— надходження від штрафів і фінансових санкцій;

— інші неподаткові надходження.

3) Доходи від операцій з капіталом, які включають надходження від продажу:

— основного капіталу;

— державних запасів товарів;

— землі і нематеріальних активів.

4) Трансферти. Такий вид доходів вперше включено до структури бюджетної класифікації. Він визначається як безповоротні платежі, одержані від інших рівнів державного управління, міжнародних установ для підтримки бюджету або на інші функції, пов'язані з реалізацією функцій держави.

Видатки бюджету класифікуються за:

а) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація);

б) економічною характеристикою операцій (економічна класифікація);

в) ознакою головного розпорядника коштів (відомча класифікація);

г) за бюджетними програмами (програмна класифікація).

Формат:

Формат:

Формат:

Функціональна класифікація видатків дає змогу відстежувати динаміку зміни державних видатків різноманітного функціонального призначення з метою проведення їх аналізу і, таким чином, прогнозувати видатки наступних років. Запровадження з 2002 року нової функціональної класифікації видатків бюджету зумовлено необхідністю увідповіднити її до міжнародних стандартів статистики державних фінансів. Нову класифікацію видатків бюджету розроблено на основі класифікації функцій управління (КФУ), опублікованої статистичним відділом Організації Об'єднаних Націй. Класифікація має три рівні деталізації: розділи, підрозділи та групи. Нумерація розділів відповідає нумерації загальних цілей державного управління, а нумерації підрозділів і груп визначають засоби досягнення цих загальних цілей. Наприклад, розділ 09 – «Освіта»; підрозділ 0920 – «Загальна середня освіта»; групи: 0921 – «Загальноосвітні навчальні заклади», 0922 – «Загальноосвітні спеціалізовані школи-інтернати», 0923 – «Загальноосвітні спеціальні навчальні заклади».

Економічна класифікація видатків деталізує використання коштів за їхніми предметними ознаками – заробітна плата, нарахування на заробітну плату, оплата комунальних послуг, усі види господарської діяльності, виплати населенню та інші категорії, що надає можливість виділити захищені статті видатків бюджету та забезпечує єдиний підхід до всіх розпорядників та одержувачів коштів. Видатки бюджету зведено в єдині економічні категорії, які розподіляються на поточні, капітальні, нерозподілені видатки та на кредитування з вирахуванням погашення. Роз'яснення до застосування економічної класифікації видатків, які відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 27 грудня 2002 року за № 604 надає Державне казначейство України, наведено в додатку 4.2.1.

Додаток 4.2.1. «Роз'яснення щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету» – розміщено на лазерному диску.

Поточні видатки – це платежі, призначенням яких не є придбання капітальних активів. Капітальні видатки включають у себе придбання основного капіталу, створення державних запасів і резервів, придбання землі і нематеріальних активів і капітальні трансферти. Склад нерозподілених видатків визначає закон про державний бюджет чи рішення відповідної місцевої ради, до них належать видатки з резервних фондів державного та місцевих бюджетів.

Розділ у межах економічної класифікації «Кредитування з вирахуванням погашення» включає платежі з бюджету, в результаті

яких з'являються вимоги до інших фінансових об'єктів, що передбачають обов'язкове повернення коштів. Ці платежі здійснюються на виконання державної економічної політики і не передбачають отримання прибутків чи управління ліквідністю.

Відомча класифікація витрат відображає розподіл бюджетних призначень по головних розпорядниках коштів бюджетів. На її підставі Державне казначейство України та місцеві фінансові органи ведуть реєстр усіх розпорядників коштів. Відомча класифікація видатків має на меті оптимізацію кількості головних розпорядників коштів бюджетів, поліпшення бюджетного планування та побудову чіткої, організаційно досконалої системи державного управління.

Програмна класифікація видатків передбачає розподіл бюджетних призначень за бюджетними програмами, які є систематизованим переліком заходів, спрямованих на досягнення загальної мети та їх виконання. Такий підхід передбачає визначення оцінки ефективності та результативності діяльності державних установ. Це обумовлено тим, що сучасний етап соціально-економічного розвитку держави потребує поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, прозорості та зрозумілості бюджету для громадськості, підвищення якості надання державних послуг та ефективного використання коштів бюджету. Для досягнення цих цілей в Україні з 2002 року започатковано впровадження програмно-цільового методу складання бюджету.

Планування видатків із застосуванням програмно-цільового методу передбачає розробку, аналіз і відбір програм на стадії стратегічного планування. Таку роботу проводить головний розпорядник коштів і в період формування бюджетного запиту та підготовки пропозицій до проекту бюджету обґрунтовує включення відповідної програми на наступний бюджетний рік. На відміну від розділу, підрозділу чи групи функціональної класифікації, яка лише визначає загальну категорію видатків з бюджету, кожна програма має чітко визначені цілі. Так, коду функціональної класифікації 0732 «Спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади» відповідає кілька програм, таких як «Медична допомога, що надається українською спеціалізованою лікарнею «Охматдит», «Медико-соціальні послуги ветеранам війни та воїнам-інтернаціоналістам», «Утримання та лікування психічно хворих осіб, які потребують особливого нагляду».

Як свідчить досвід закордонних країн, система планування видатків на підставі програм – це система рішень щодо розробки, аналізу, впровадження та розподілу ресурсів. Програмна класифікація видатків у цьому випадку має базуватися на конкретних комплексних програмах з чітко визначеними цілями та завданнями, а механізми та

методики оцінки використання бюджетних коштів дадуть змогу оцінювати результативність та ефективність таких програм за встановленими критеріями. Державний бюджет України із застосуванням програмної класифікації видатків державного бюджету вперше було сформовано на 2002 рік. Досвід використання програмно-цільового методу засвідчив, що на даному етапі відсутні критерії визначення ефективності тієї чи іншої програми. За таких умов відстежити переваги програмного бюджетування (підготовки, складання, затвердження та виконання бюджетів) досить складно.

Оскільки програмно-цільовий метод – це, певною мірою, новий спосіб формування бюджету і тому мало хто глибоко обізнаний з цією бюджетною методологією, вважаємо за необхідне докладніше розглянути такий підхід, насамперед пояснити логіку складання бюджету за бюджетними програмами, визначити переваги та труднощі такого методу, описати весь алгоритм побудови бюджетних програм. Особливості та суть програмно-цільового методу складання бюджету наведено в додатку 4.2.2.

Додаток 4.2.2. «Особливості та суть програмно-цільового методу складання бюджету» – розміщено на лазерному диску.

Класифікація фінансування (дефіциту) та боргу бюджету

У зв'язку з переходом на міжнародні стандарти статистики державних фінансів у структурі класифікації бюджету з'явилося два нових розділи, які вперше забезпечили прозорість залучених коштів до бюджету і боргових зобов'язань держави.

Класифікація фінансування бюджету – це згрупування за певними ознаками джерел покриття дефіциту бюджету з метою конкретизації напрямів та обсягів запозичення коштів, а також визначення напрямів ресурсів, що утворилися в результаті профіциту бюджету. До останніх належать платежі з погашення основної суми боргу. Оскільки борг є наслідком накопичених і непогашених запозичень держави, здійснених на покриття бюджетного дефіциту, класифікація боргу аналогічна класифікації фінансування бюджету.

Відповідно до міжнародних вимог статистики державних фінансів **класифікація фінансування (боргу) бюджету** здійснюється за двома підходами:

а) за типом кредитора, що характеризує кредитора або власника боргового зобов'язання;

б) за типом боргового зобов'язання, що характеризує характер запозичення коштів.

Залежно від терміну розміщення фінансові зобов'язання держави або місцевих рад поділяються на такі види:

- довгострокові (термін розміщення від 5 до 10 років);
- середньострокові (термін розміщення від 1 до 5 років);
- короткострокові (термін розміщення до року).

Особливістю місцевих бюджетів є те, що в них відображаються боргові зобов'язання місцевих рад за встановленою класифікацією для систематизації боргових зобов'язань, визначення суми боргу місцевого бюджету та обсягів фінансових ресурсів, необхідних для його обслуговування.

Класифікація фінансування бюджету за типом кредитора. Джерела покриття дефіциту (фінансування) бюджету поділяються на внутрішні та зовнішні. Внутрішні джерела – це надходження від сектору державного управління, тобто обсяг запозичень за рахунок емісії державних цінних паперів, що здійснює Міністерство фінансів, надходження від органів грошово-кредитного регулювання і банківських установ та інші внутрішні джерела. Зовнішні джерела фінансування групуються за такими ознаками: позики, отримані від міжнародних організацій економічного розвитку, надходження від органів управління іноземних держав, позики, отримані від іноземних комерційних банків, та інші джерела, не віднесені до цих категорій.

Класифікація фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання. Фінансові зобов'язання класифікуються за такими видами: облігації внутрішньої та зовнішньої державної позики й інші державні цінні папери; довгострокові, середньострокові та короткострокові позики і кредити; зміна обсягів готівкових коштів, депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю у розрізі внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування.

Класифікація боргу за типом кредитора залежить від типу утримувача боргового зобов'язання: внутрішнього чи зовнішнього. Відповідно розрізняють внутрішній і зовнішній борг. Внутрішній борг складається із заборгованості за позиками, одержаними із сектору державного управління, заборгованості органам грошово-кредитного регулювання та іншим банківським установам, заборгованості іншим фінансовим установам, нефінансовому приватному сектору та домашнім господарствам. Зовнішній борг складається із видів боргових зобов'язань, аналогічних зовнішнім джерелам покриття дефіциту бюджету.

Класифікація боргу за типом боргового зобов'язання від-різняє заборгованість за довгостроковими, середньостроковими

зобов'язаннями, короткостроковими зобов'язаннями і векселями (на терміни менше року) та іншими внутрішніми й зовнішніми зобов'язаннями у структурі непогашеного внутрішнього та зовнішнього боргу.

4.3. Характеристика рахунків, що відкриваються в органах Держказначейства, та порядок їх відкриття

Рахунки, які відкриваються в органах Державного казначейства, відповідно до порядку їх функціонування та призначення коштів, поділяються на бюджетні та небюджетні.

Бюджетні рахунки – це рахунки, які відкриваються в органах Державного казначейства для зарахування надходжень, здійснення операцій клієнтів з бюджетними коштами та здійснення операцій, пов'язаних з обслуговуванням зовнішніх і внутрішніх боргових зобов'язань, загальнодержавних видатків, а також рахунки для обліку операцій із фінансування бюджетів.

Небюджетні рахунки – рахунки, які відкриваються органами Державного казначейства України у випадках, передбачених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, підприємствам, установам, організаціям за операціями, що не належать до операцій з виконання бюджетів.

Своєю чергою, бюджетні рахунки класифікуються таким чином:

1) Бюджетні рахунки для зарахування надходжень (рахунки за надходженнями) – рахунки для зарахування податкових, неподаткових та інших надходжень, справляння яких передбачено законодавством України, включаючи трансферти, дарунки, гранти та кошти, залучені до бюджетів від розміщення цінних паперів, отриманих кредитів тощо.

2) Бюджетні рахунки для операцій клієнтів за бюджетними коштами – рахунки для здійснення операцій за асигнуваннями, передбаченими на виконання відповідних програм і заходів у державному та місцевих бюджетах, які відкриваються розпорядникам та одержувачам коштів і поділяються на:

— реєстраційні рахунки, які відкриваються розпорядникам бюджетних коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків для обліку операцій з виконання загального фонду кошторисів;

— спеціальні реєстраційні рахунки, які відкриваються розпорядникам бюджетних коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків для обліку операцій з виконання спеціального фонду кошторисів;

— рахунки одержувачів коштів, які відкриваються одержувачам бюджетних коштів за відповідними кодами бюджетної класифікації видатків загального та/або спеціального фондів для обліку операцій з виконання плану використання бюджетних коштів.

3) Інші бюджетні рахунки – рахунки, які відкриваються за відповідними кодами бюджетної класифікації для здійснення операцій з

обслуговування внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань держави та здійснення загальнодержавних видатків, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

4) Рахунки для обліку операцій з фінансування бюджетів – рахунки, які відкриваються для обліку операцій з фінансування бюджетів, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Бюджетні рахунки відкриваються щорічно на початок нового бюджетного періоду відповідно до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік, оскільки згідно з вимогами статті 57 Бюджетного кодексу України не пізніше 31 грудня або на останній день іншого бюджетного періоду Державне казначейство України закриває всі рахунки, відкриті у поточному бюджетному періоді. Закриття рахунків загального фонду державного бюджету означає припинення дії бюджетних призначень. За виняткових обставин міністр фінансів України може визначити інший термін закриття рахунків, який повинен настати не пізніше як через п'ять робочих днів після закінчення бюджетного періоду.

У разі неприйняття Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік відкриваються рахунки попереднього бюджетного періоду.

Спеціальні реєстраційні рахунки, на яких зберігаються залишки коштів для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їхнього цільового призначення, відкриваються в наступному бюджетному періоді з перенесенням не витрачених у попередньому періоді залишків коштів, які були одержані на виконання відповідних завдань. Державне казначейство України зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду на кінець бюджетного періоду для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їхнього цільового призначення. Рахунки спеціального фонду відкриваються в наступному бюджетному періоді із записом про всі не витрачені в попередньому бюджетному періоді кошти, які були одержані на виконання відповідних завдань. Усі надходження і витрати записуються в тому бюджетному періоді, в якому вони були здійснені.

Небюджетні рахунки відкриваються органами Державного казначейства України у випадках, передбачених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, підприємствам, установам, організаціям за операціями, що не належать до операцій з виконання бюджетів.

Порядок відкриття рахунків у національній валюті в органах Державного казначейства затверджено наказом Державного казначейства України від 2 грудня 2002 року за № 221 та зареєстровано в

Міністерстві юстиції України 17 грудня 2002 року за № 976/7264. Зазначений Порядок регламентує взаємовідносини між органами Держказначейства і клієнтами в процесі відкриття (закриття) рахунків і є обов'язковим до застосування всіма органами Державного казначейства, розпорядниками та одержувачами коштів бюджетів та іншими клієнтами органів Державного казначейства.

Згідно із цим Порядком рахунки відкриваються відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів та Інструкції про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій з виконання бюджетів у системі Державного казначейства, затверджених наказом Держказначейства України від 28 листопада 2000 року за № 119, зі змінами та доповненнями.

Розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів коштів та інших клієнтів здійснюється органами Державного казначейства відповідно до умов договорів між органом Держказначейства і власниками рахунків, які складаються за типовою формою, встановленою Порядком відкриття рахунків у національній валюті в органах ДКУ.

У розробці Порядку відкриття рахунків у національній валюті Державне казначейство України, як учасник системи електронних платежів НБУ, намагалося максимально врахувати вимоги Національного банку України, що містяться в Інструкції про відкриття банками рахунків у національній та іноземній валюті, затвердженій Постановою Правління НБУ від 18 грудня 1998 року за № 527 (зі змінами), оскільки процедура відкриття рахунків чи то в банках, чи то в органах казначейства має бути аналогічною.

Відкриття рахунків для зарахування надходжень

Для зарахування надходжень державного та місцевих бюджетів Державне казначейство України щорічно на початок нового бюджетного періоду відповідно до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік та Бюджетного кодексу України централізовано відкриває бюджетні рахунки. Інформація про відкриті рахунки доводиться до територіальних органів Державного казначейства.

У разі неприйняття Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік переоформлюються рахунки попереднього бюджетного періоду.

Відділення Державного казначейства на підставі даних, отриманих від органів державної податкової служби, подають управлінням Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (надалі – управління Державного

казначейства) заяви про відкриття рахунків з переліком видів надходжень державного та місцевих бюджетів, які мобілізуються на відповідній території. Зазначені заяви складаються за кожним видом бюджетів.

На підставі поданих заяв з переліком видів надходжень, що мобілізуються на відповідній території, управління Державного казначейства проводять блокування рахунків за тими видами надходжень, що не мобілізуються на відповідній території. У разі виникнення змін у складі видів надходжень упродовж року, пов'язаних зі змінами в чинному законодавстві, також подаються заяви про відкриття рахунків.

В управліннях Державного казначейства мають бути сформовані особові справи на відділення Державного казначейства, які містять заяву про відкриття рахунків і картку з відбитком печатки та зразками підписів осіб, яким згідно з розпорядчими документами органів Державного казначейства надано право розпорядження рахунками і підписання платіжних та інших розрахункових документів. Така картка має бути засвідчена підписом керівника чи заступника керівника органу Державного казначейства вищого рівня та печаткою. У разі зміни чи доповнення хоча б одного з підписів оформляється нова картка зі зразками підписів на всіх осіб, які мають право першого та другого підписів. У разі тимчасового надання особі права першого чи другого підпису подаються тимчасова картка зі зразками підписів тимчасово уповноважених осіб і копія відповідного документа, що підтверджує ці повноваження (наказ, протокол тощо).

Якщо управління (відділи) Державного казначейства України чи обласних управлінь ДКУ, в межах правового регулювання, виступають ініціаторами відкриття бюджетних рахунків для зарахування надходжень, вони мають подати управлінню платіжних систем і розрахунків чи розрахунковій палаті службову записку про відкриття рахунку за підписом керівника структурного підрозділу, який ініціює відкриття цього рахунку, з візою Голови Державного казначейства (його заступника) чи начальника відповідного управління Держказначейства. У цьому випадку формуються особові справи на відповідні структурні підрозділи, які містять зазначені службові записки та зразки підписів керівника структурного підрозділу та/або його заступника, яким відповідно до розпорядчих документів надано право розпорядження рахунками і підписання платіжних, розрахункових та інших розпорядчих документів, завірені Головою Державного казначейства (його заступником) чи начальником відповідного управління Держказначейства.

Державне казначейство України та управління Державного казначейства в обов'язковому порядку інформують заявників, органи державної податкової служби про відкриті рахунки. Іншим органам інформація про відкриті рахунки надається на їхню вимогу.

Відкриття бюджетних рахунків для операцій клієнтів з бюджетними коштами

Розпорядники коштів для відкриття бюджетних рахунків подають до органу Державного казначейства України такі документи:

а) заяву про відкриття рахунків встановленого зразка за підписом керівника та головного бухгалтера або іншої посадової особи, на яку покладено функцію ведення бухгалтерського обліку та складання звітності;

б) копію довідки про включення до Єдиного Державного реєстру підприємств та організацій України, посвідчену нотаріально або органом, що видав довідку;

в) копію належним чином зареєстрованого статуту (положення), посвідчену нотаріально чи органом, який реєструє. Положення, які затверджуються постановами Кабінету Міністрів України чи указами Президента України, нотаріального посвідчення не потребують (установи та організації, які діють на підставі законів, статuti (положення) не подають);

г) копію документа, що підтверджує взяття клієнта на податковий облік, засвідчену податковим органом, у випадках, передбачених чинним законодавством;

г) картку зі зразками підписів осіб у двох примірниках (додаток 6), яким відповідно до чинного законодавства чи установчих документів клієнта надано право розпорядження рахунком і підписання розрахункових документів, посвідчену нотаріально або установою вищого рівня в установленому порядку. У картку включається також зразок відбитка печатки. Зазначена картка оформляється відповідно до вимог розділу 7 Інструкції про порядок відкриття та використання рахунків у національній та іноземній валюті, затвердженої постановою Правління Національного банку України від 18 грудня 1998 року за № 527 і зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 24 грудня 1998 року за № 819/3259. У разі тимчасового надання особі права першого чи другого підпису подаються тимчасова картка зі зразками підписів тимчасово уповноважених осіб і копія відповідного документа (наказ, протокол тощо), що підтверджує ці повноваження;

д) довідку про реєстрацію в органах Пенсійного фонду. У зазначеній довідці в обов'язковому порядку має бути вказаний орган Державного казначейства, в якому відкривається рахунок

(уповноважений працівник органу Держказначейства, який приймає документи на відкриття рахунку, зобов'язаний відповідним чином оформити відривну частину довідки та повернути її клієнту для подання до органу Пенсійного фонду);

е) документ, що підтверджує реєстрацію клієнта як платника соціальних страхових внесків, або його копію, посвідчену нотаріально чи органом, що його видав;

є) затверджений кошторис розпорядників бюджетних коштів. У період до затвердження кошторисів (не більше 30 календарних днів з дня затвердження річного розпису призначень і помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету) надається тимчасовий кошторис, затверджений керівником установи.

Існують деякі особливості відкриття рахунків для військових частин, установ, підприємств і організацій Збройних сил України, Служби безпеки України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України та інших органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні військові формування (надалі – військові частини/установи). Відкриття цих рахунків відбувається на підставі дозволів, виготовлених відповідним чином із захисною сіткою і централізованою нумерацією, які видаються фінансовими органами розпорядників бюджетних коштів вищого рівня. Крім того, картка зі зразками підписів повинна містити зразок відбитка гербової печатки військової частини, установи, підприємства чи організації, якій відкривається рахунок. Зразок відбитка гербової печатки є водночас підтвердженням підписів посадових осіб власника рахунку.

Одержувачі коштів для відкриття рахунків подають до органу Державного казначейства України документи за переліком, передбаченим для розпорядників коштів. Тільки замість затвердженого кошторису подають план використання бюджетних коштів.

Бюджетні рахунки розпорядникам та одержувачам коштів відкриваються щорічно на початок нового бюджетного періоду. Днем відкриття рахунків вважається дата, зазначена на заяві про відкриття рахунків у розділі «Позначки органу Державного казначейства».

До отримання органами Державного казначейства від власників рахунків повідомлення про взяття рахунку на облік податковим органом у випадках, передбачених чинним законодавством, операції за цим рахунком здійснюються лише із зарахування коштів.

Відкриття інших бюджетних рахунків і рахунків для обліку операцій з фінансування бюджетів

Структурні підрозділи органів Державного казначейства (управління та/або відділи) для відкриття інших бюджетних рахунків подають такі документи:

а) службову записку про відкриття рахунків за підписом керівника структурного підрозділу, який розпоряджається цим рахунком, із візою Голови Державного казначейства (його заступника) чи начальника управління Держказначейства;

б) зразки підписів керівника структурного підрозділу та/або його заступника, яким відповідно до чинного законодавства та установчих документів надано право підпису розпорядчих документів, завірени Головою Державного казначейства України чи начальником управління ДКУ.

Відкриття небюджетних рахунків

Підприємства, установи, організації, яким відповідно до законодавчих та інших нормативно-правових актів мають бути відкриті небюджетні рахунки в органах Державного казначейства, подають такі документи:

а) заяву про відкриття рахунків встановленого зразка за підписом керівника та головного бухгалтера або іншої посадової особи, на яку покладено функцію ведення бухгалтерського обліку і складання звітності;

б) копію довідки про включення до Єдиного Державного реєстру підприємств та організацій України, посвідчену нотаріально або органом, що видав довідку;

в) копію належним чином зареєстрованого статуту (положення), посвідчену нотаріально чи органом, який реєструє. Положення, які затверджуються постановами Кабінету Міністрів України чи указами Президента України, нотаріального посвідчення не потребують (установи та організації, які діють на підставі законів, статуту (положення) не подають);

г) копію свідоцтва про державну реєстрацію в органі виконавчої влади, іншому органі, уповноваженому здійснювати державну реєстрацію, посвідчену нотаріально чи органом, який видав свідоцтво про державну реєстрацію (крім бюджетних установ та організацій);

г) картку зі зразками підписів осіб у двох примірниках, яким відповідно до чинного законодавства чи установчих документів клієнта надано право розпорядження рахунком і підписання розрахункових документів, посвідчену нотаріально або установою вищого рівня в установленому порядку. У картку включається також зразок відбитка

печатки. Зазначена картка оформляється відповідно до вимог розділу 7 Інструкції про порядок відкриття та використання рахунків у національній та іноземній валюті, затвердженої постановою Правління Національного банку України від 18 грудня 1998 року за № 527 та зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 24 грудня 1998 року за № 819/3259. У разі тимчасового надання особі права першого чи другого підпису подаються тимчасова картка зі зразками підписів тимчасово уповноважених осіб і копія відповідного документа, що підтверджує ці повноваження;

д) довідку про реєстрацію в органах Пенсійного фонду. У зазначеній довідці в обов'язковому порядку має бути вказаний орган Державного казначейства, у якому відкривається рахунок (уповноважений працівник органу Державного казначейства, який приймає документи на відкриття рахунку, зобов'язаний відповідним чином оформити відривну частину довідки та повернути її клієнту для подання до органу Пенсійного фонду);

е) документ, що підтверджує реєстрацію клієнта як платника соціальних страхових внесків, або його копію, посвідчену нотаріально чи органом, що його видав;

є) копію документа, що підтверджує взяття клієнта на податковий облік, посвідчену податковим органом або нотаріально.

У разі відкриття небюджетного рахунку до отримання органами Державного казначейства від власника рахунку повідомлення про взяття рахунку на облік податковим органом, відповідно до чинного законодавства, операції за небюджетним рахунком здійснюються лише із зарахування коштів. Датою початку операцій за видатками на небюджетному рахунку, відкритому в органах Держказначейства, є дата реєстрації отриманого органом Державного казначейства повідомлення про взяття рахунку на облік податковим органом.

На кожне підприємство, установу чи організацію формується особова справа, що містить перелічені вище документи.

Якщо серед осіб, які мають право першого чи другого підписів, є іноземці або особи без громадянства, що тимчасово перебувають на території України, то зазначені особи зобов'язані додатково подати документи, які підтверджують законність їх перебування на території України. Копії зазначених документів також зберігаються в особовій справі.

В усіх випадках у разі отримання документів на відкриття рахунків органи Державного казначейства здійснюють перевірку поданих документів, зокрема:

а) підписи осіб на заяві про відкриття рахунку мають бути розшифровані з обов'язковим зазначенням прізвища й ініціалів та ідентифіковані з підписами в картці зі зразками підписів і відбитком печатки;

б) свідоцтво про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності має відповідати зразкам, передбаченим у додатку 3 до Положення про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 1998 року за № 740 «Про порядок державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності» (зі змінами та доповненнями). Для суб'єктів підприємницької діяльності, які зареєстровані до набрання чинності зазначеною вище Постановою КМУ, свідоцтва про державну реєстрацію мають відповідати зразкам, передбаченим у додатках 3 і 4 до Положення про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та реєстраційний збір за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1994 року за № 276 (зі змінами і доповненнями);

в) посвідчувальні написи нотаріуса на документах визнаються, якщо вони відповідають формам, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 7 лютого 1994 року за № 7/5 «Про затвердження форм реєстрів для реєстрації нотаріальних дій, нотаріальних свідоцтв, посвідчувальних написів на угодах і засвідчувальних документах», зареєстрованим Міністерством юстиції України 2 березня 1994 року за № 38/247 (зі змінами та доповненнями).

4.4. Казначейське обслуговування бюджетів за доходами

Доходи державного бюджету – це фінансові ресурси держави, що використовуються для виконання функцій, закріплених законами за державою. Доходи державного бюджету утворюються за рахунок надходжень на безповоротній основі, справляння яких передбачене законодавством України.

Склад доходів Державного бюджету України встановлюється у главі 5 Бюджетного кодексу (стаття 29). Відповідно до статті 9 Загальних положень Кодексу, складниками доходів Державного бюджету України є: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти, гранти та дарунки (рис. 4.4.1).

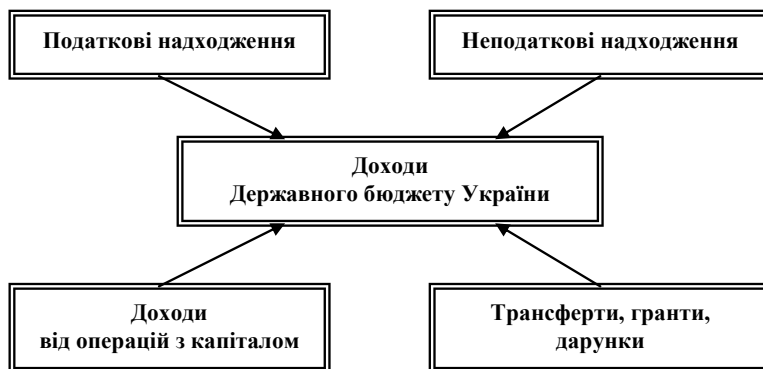


Рис. 4.4.1. Складники доходів Державного бюджету України

Податкові надходження – це передбачені податковим законодавством України загальнодержавні і місцеві податки, збори та обов'язкові платежі. У Бюджетному кодексі закріплено, що податкові надходження державного бюджету справляються відповідно до чинного податкового законодавства. На сьогодні це Закон України «Про систему оподаткування», інші спеціальні закони, укази Президента та декрети Кабінету Міністрів України про справляння тих чи інших податків, зборів і обов'язкових платежів. Кодекс окреслює функції бюджетного законодавства в частині закріплення за різними ланками бюджетної системи конкретних джерел надходжень, що утворюються за рахунок податків, зборів та інших обов'язкових платежів, і зарахування цих платежів до бюджетів. Бюджетним законодавством не можуть

встановлюватися податки, збори й обов'язкові платежі та порядок їх справляння.

Податкові надходження є вагомим складником Державного бюджету України. 2001 року вони становили 56,4% загальних доходів державного бюджету. Динаміку і структуру доходів Державного бюджету України наведено в таблиці 4.4.1.

Таблиця 4.4.1

*Динаміка і структура доходів Державного бюджету України
(у відсотках)*

	1998	1999	2000	2001
Доходи, всього	100	100	100	100
У тому числі:				
Податкові надходження	63,4	71,0	55,0	56,4
Неподаткові надходження	12,8	14,2	28,7	34,5
Доходи від операцій з капіталом	0,3	2,2	0,2	0,9
Державні цільові фонди	20,0	11,4	12,1	1,1
Офіційні трансфери	3,5	1,3	4,0	7,1

Основні засади виконання Державного бюджету України за доходами встановлено статтею 50 Бюджетного кодексу, згідно з якою всі податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного бюджету зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок Державного бюджету України і не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення. Податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного бюджету визнаються зарахованими в дохід держбюджету з моменту зарахування їх на єдиний казначейський рахунок державного бюджету.

Удосконалення методів управління доходами спрямовано на забезпечення найбільш оптимального стану їх обсягів, посилення контролю за своєчасністю і повнотою надходжень коштів до бюджету, гармонізацію міжбюджетних відносин.

Починаючи з 1996 року, фактично з початку діяльності Державного казначейства, за його вимогою, поряд з діючою на той час місячною, було введено щоденну банківську звітність за видами доходів. Ця звітність стала єдиним оперативним джерелом даних про виконання бюджету за доходами. Такий важіль давав змогу банківській системі активно впливати на умови і порядок формування державного кошика, тим самим підтверджуючи відому істину: управляє той, хто володіє інформацією. Тому передача функцій обліку доходів

державного бюджету від банківської системи казначейства була питанням не тільки технічним, а й значною мірою і політичним.

У самій схемі проходження коштів держбюджету через банківську систему (рис. 4.4.2) було закладено суттєві затрати часу на рух платежів. Результати дослідження засвідчують, що в кращому разі доходи по ланцюгу «рахунок платника податку – рахунки «Доходи держбюджету» надходили за 3–4 дні, що, на нашу думку, було занадто великою ціною бюджету за надання банками послуг з касового виконання державного бюджету. Окрім того, частина банків затримувала проходження коштів бюджету через фінансові труднощі. Наприкінці 1998 року з'явився ще один фактор, який «стимулював» затримки. Указом Президента України від 7 вересня 1998 року за № 982/98 було скасовано штрафні санкції, передбачені статтею 6 Указу Президента України від 1 травня 1995 року за № 343/95 «Про заходи щодо зміцнення фінансової дисципліни при виконанні Державного бюджету України», що призвело до збільшення кількості випадків і сум порушень з боку банків.

Рис. 4.4.2. «Модель проміжного етапу впровадження казначейського виконання Державного бюджету за доходами» – розміщено на лазерному диску.

Враховуючи наведені вище та інші фактори, Законом України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» було передбачено перехід на казначейську систему виконання державного бюджету за доходами.

Слід зазначити, що з моменту прийняття принципового рішення про надання органам казначейства статусу єдиного агента держави з обліку доходів держбюджету існувало кілька схем опрацювання, узагальнення та надання такої інформації. Ми пропонуємо виділяти три основні моделі, які за своєю суттю відповідають трьом схемам касового виконання державного бюджету:

1) **Банківська**, для якої характерним є те, що вся інформація централізувалася винятково банківською системою. Її основні вади описано вище.

2) **Змішана, або перехідна**, яка передбачала паралелізм і дублювання функцій установ банків і казначейських органів. Інформація останніх була вторинною, а основними вважалися дані банківської системи. У дублюванні та, як результат, у громіздкості і полягала основна її вада. Ця модель була притаманна Держказначейству України з 1996 до 2000 року. Державне казначейство виступало за цих умов спостерігачем процесу виконання бюджету.

3) **Казначейська**, яка передбачає консолідацію коштів за надходженнями на кореспондентських рахунках і відображення їх в обліку органів Державного казначейства за видами доходів, а також за іншими необхідними параметрами. Це дає змогу, по-перше, прискорити термін проходження платежів за доходами приблизно вдвічі, отримувати інформацію в день надходження платежів; по-друге, ліквідувати загрозу затримок у проходженні доходів бюджету, а також їхніх втрат на випадок фінансової неспроможності (банкрутства) банків. За цією схемою Держказначейство самостійно формує базу даних для звітності.

За першої схеми органам Держказначейства доручалися функції наступного контролю за виконанням дохідної частини державного бюджету банківськими установами. Зокрема це стосувалося визначення правильності віднесення зарахованих доходів та інших надходжень на відповідні коди бюджетної класифікації, відповідності сум, зазначених у платіжних документах, випискам банку, правильності проведення розмежування загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, проведення звірки з податковими органами тощо.

Друга схема передбачала, як уже згадувалося вище, забезпечення органами Державного казначейства обліку операцій, пов'язаних з касовим виконанням державного бюджету за доходами, на підставі бухгалтерських даних установ банків. Було обумовлено можливість отримання від установ банків інформації про надходження платежів до бюджету у формі електронних документів з дотриманням обов'язкових реквізитів, передбачених форматом платіжних документів системи електронних платежів Національного банку України. Це надало можливість через систему «клієнт банку – банк» набагато прискорити опрацювання первинних платіжних документів. Органи казначейства почали вести облік податків, що надходили до бюджету, не тільки через установи банків, а й за безгрошовими операціями (за взаємозаліками, взаєморозрахунками та векселями). Інформацію почали узагальнювати в уніфікованих формах звітності – у реєстрах і довідках, підсумкові дані яких передавали у встановлені терміни від районних відділень управлінням Державного казначейства і далі до вищих органів і які повинні були відповідати даним звітності Національного банку України в частині касових операцій за доходами.

У подальшому на виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» і деяких інших нормативних документів безпосередньо на органи казначейства було покладено такі функції:

1) Розмежування загальнодержавних податків, зборів (обов'язкових платежів) між державним бюджетом і бюджетами областей.

Інформація про рух коштів, що підлягали розподілу, та розрахунки їх розподілу узагальнювалися згідно з реєстрами № 1-А та відомостями № 2 і № 3.

2) Зарахування, розмежування й облік єдиного податку суб'єктів малого підприємництва (наказ Держказначейства від 29 грудня 1998 року за № 107).

3) За поданням податкових органів розподіл та перерахування коштів, одержаних від продажу майна, яке перебувало у податковій заставі, для погашення податкової заборгованості.

4) Перерахування дотацій місцевим бюджетам області згідно з Постановою Кабінету Міністрів від 24 лютого 1999 року за № 262 «Про порядок перерахування дотацій місцевим бюджетам з Державного бюджету України в 1999 році». Такий порядок почав застосовуватися починаючи з 1 березня 1999 року. Перерахування дотацій здійснювалося в межах 1/11 загальної суми дотації, встановленої статтею 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік», за рахунок доходів, що надійшли на транзитні рахунки з обліку доходів Державного бюджету України на території області. У зазначених обсягах доходів не враховувалися кошти, які надходили на рахунки Державної митної служби та які мали цільовий характер.

Щоденне перерахування сум дотацій за зазначеним вище механізмом дало змогу значно прискорити рух коштів від державного до місцевих бюджетів, створити зацікавленість місцевих органів влади у наповненні доходної частини державного бюджету тощо. Проте механізм надання дотацій зумовив прецедент юридичної неузгодженості в рамках одного і того самого законодавчого акта – Закону «Про Державний бюджет України на 1999 рік». Статтею 48 Закону було встановлено, що відрахування сум дотації проводитиметься також із надходжень доходів на рахунки митних органів, а стаття 41 цього ж Закону зберігала описаний нами вище «вертикальний» рух коштів держбюджету, мобілізованих митними органами.

Ця неузгодженість була вирішена Законом України «Про Державний бюджет України на 2001 рік», стаття 42 якого передбачила, що суми дотацій перераховуються обласними управліннями Державного казначейства шляхом застосування нормативів щоденних відрахувань від доходів загального фонду держбюджету (включаючи надходження від митних органів).

Впровадження казначейської моделі касового виконання державного бюджету за доходами стало якісно новим етапом у здійсненні державою контролю за проходженням коштів держбюджету. Це досить складне завдання, оскільки такий процес об'єднує в єдиний

процес понад один мільйон платників податків, органи Державного казначейства України та Державної податкової адміністрації України, установи Національного та комерційних банків. А якщо враховувати, що кожна із зазначених вище державних структур має своє програмно-технічне забезпечення, телекомунікаційні засоби передачі інформації, а банки – ще й різні бухгалтерські моделі обслуговування кореспондентських рахунків, механізми розрахунку, стандарти, процедури контролю, безпеки тощо, то можна зрозуміти значущість тієї роботи, яку здійснило Державне казначейство.

Можна вирізнити такі основні заходи у запровадженні касового виконання державного бюджету за доходами:

1) Відкриття рахунків для зарахування надходжень бюджету на балансі саме обласних управлінь Державного казначейства, а не на рахунках установ банків, як це було доти. Зазначені рахунки відкривалися за Планом рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів та Інструкції про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій щодо виконання бюджетів у системі Державного казначейства.

2) Номери рахунків і зміст кожного з них встановлювалися за правилами Держказначейства таким чином, щоб відобразити і узагальнену економічну інформацію про виконання бюджету та операції інших клієнтів на балансових рахунках, і докладну аналітичну за допомогою обов'язкових і необов'язкових параметрів. Це дало змогу оперативно вносити необхідні доповнення і зміни до системи аналітичного обліку та унеможливило втручання до балансових рахунків.

3) Платники податків сплачують платежі до бюджету через установи банків, у яких вони обслуговуються. Банк платника перераховує грошові кошти через систему електронних платежів НБУ на рахунки, відкриті в обласному управлінні Державного казначейства України.

4) Звіт про надходження до бюджету складають органи Державного казначейства шляхом передачі або отримання файлів з відповідними економічними показниками, з яких формується фінансова і статистична звітність. Звіт Державного казначейства врешті став єдиним джерелом інформації про виконання державного бюджету.

Треба відзначити, що платежі, які проходять через систему електронних платежів НБУ, знаходять своє відображення на рахунках 3-го класу Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, тобто «Платежі за день», та водночас на рахунках 6-го класу «Доходи», де міститься звітна інформація з початку року про надходження до бюджету.

Позитивний момент цієї схеми – відсутність необхідності формування реєстрів, які застосовувалися за умови функціонування Держказначейства України як клієнта банку, оскільки статус учасника СЕП НБУ передбачає формування файлів, що містять всю необхідну інформацію, яка формується в розрахункових палатах саме органів Держказначейства України.

Таким чином, аналізуючи процес казначейського виконання державного бюджету за доходами, можна стверджувати, що Державне казначейство за роки свого існування пройшло відповідний шлях, який надав можливість визначитися з конкретними функціями щодо:

- зарахування платежів;
- ведення обліку і складання звітності за видами податків і зборів у територіальному розрізі.

Усі інші питання, а саме: організація збору доходів (розрахунки та складання декларацій, звітів платників податків), ведення особових карток з платежів платників податків і зборів, контроль за складанням звітності про госпрозрахункову діяльність платників податків – належать до компетенції органів Державної податкової адміністрації та інших органів, що відповідають за надходження до державного та місцевих бюджетів.

Доцільно зазначити, що одним із головних завдань держави у формуванні Державного казначейства було створення такого органу виконавчої влади, який був би не зацікавлений ні у викривленні даних обліку і звітності, ні в затримці платежів. Тому покладення на органи Державного казначейства функцій касового виконання за доходами на сьогодні є найбільш оптимальним варіантом, за якого:

а) органи Державної податкової адміністрації розраховують платникам суму до сплати податків та інших платежів;

б) органи Державного казначейства ведуть облік і складають звітність;

в) установи банків здійснюють перерахування коштів на підставі поданих їм розрахункових документів. З переходом Держказначейства в статус учасника системи електронних платежів його структурні підрозділи – розрахункові палати – виконують зазначені функції самостійно.

4.4.1. Функції та організація роботи органів Державного казначейства у процесі казначейського обслуговування бюджетів за доходами

Відповідно до статті 50 Бюджетного кодексу України бухгалтерський облік всіх надходжень, що належать Державному

бюджету України, та повернення коштів, що були помилково або надмірно зараховані до бюджету, здійснює Державне казначейство України. Органи стягнення забезпечують і відповідають за своєчасне та в повному обсязі надходження до державного бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства та надають висновки органам Держказначейства про платежі, помилково сплачені до бюджету.

У зв'язку з набуттям Державним казначейством України статусу учасника системи електронних платежів Національного банку України і розгортанням роботи розрахункових палат Держказначейства змінилися функції органів Державного казначейства в частині виконання державного бюджету за доходами і порядок відкриття рахунків для обліку доходів бюджету. Адаптований до цих умов Порядок виконання державного бюджету за доходами затверджено наказом Державного казначейства України від 19 грудня 2000 року за № 131 і зареєстровано в Міністерстві юстиції України 24 січня 2001 року за № 67/5258.

Відповідно до цього Порядку в процесі виконання державного бюджету за доходами органи Державного казначейства здійснюють такі функції:

- встановлюють порядок відкриття та відкривають рахунки в управліннях Державного казначейства України для зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів і до державних цільових фондів (надалі – платежі);

- ведуть бухгалтерський облік доходів бюджету відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Державного казначейства України від 28 листопада 2000 року № 119, у розрізі кодів бюджетної класифікації доходів і типів операцій;

- здійснюють розподіл платежів до державного бюджету відповідно до нормативів відрахувань, затверджених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік, і перераховують за належністю розподілені кошти;

- здійснюють розподіл у розмірах, визначених законодавством, інших платежів, що зараховуються до державного бюджету, та перераховують за належністю розподілені кошти;

- готують розрахункові документи і проводять повернення надмірно або помилково сплачених платежів до бюджету на підставі висновків органів державної податкової служби, рішень судових органів, інших органів, що здійснюють контроль за нарахуванням і сплатою платежів тощо;

— здійснюють відшкодування податку на додану вартість на підставі висновків органів державної податкової служби та рішень судових органів;

— складають щоденну, періодичну та річну звітність за доходами відповідно до кодів бюджетної класифікації доходів та подають її відповідним органам, які здійснюють контроль за нарахуванням і сплатою платежів до бюджету та державних цільових фондів.

Рахунки для зарахування платежів відкриваються відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів та Інструкції про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій з виконання бюджетів у системі Державного казначейства України (наказ Державного казначейства України від 28 листопада 2000 року № 119) на балансі обласних управлінь ДКУ. Платники податків сплачують платежі до бюджету через установи банків, у яких вони обслуговуються. Банк платника перераховує грошові кошти через СЕП НБУ на рахунки, відкриті в обласному управлінні Державного казначейства України в розрізі районів та кодів бюджетної класифікації доходів.

Операції з опрацювання платежів проводяться у такій послідовності:

- повернення надмірно та/або помилково зарахованих коштів;
- відшкодування платникам податку на додану вартість;
- розподіл платежів до бюджету за нормативами, встановленими законодавчими актами;
- відрахування дотацій місцевим бюджетам.

Регламент перерахування коштів до Державного казначейства України (центральный рівень) і складання щоденної форми «Звіт про виконання державного бюджету за доходами» встановлено Державним казначейством України за погодженням з Національним банком України, проте регламент опрацювання платежів до бюджету, зокрема терміни перерахування коштів з обласного рівня на центральний, може змінюватися Державним казначейством України.

4.4.2. Порядок обслуговування державного бюджету за доходами

Здійснення операцій із зарахування платежів

Платники податків (юридичні та фізичні особи) сплачують податки і збори (обов'язкові платежі) у безготівковій або готівковій формах. Платежі здійснюються платниками через установи банків, у яких вони обслуговуються, через установи Державного комітету зв'язку України, установи Ощадного банку за місцезнаходженням платника.

Платежі до бюджету зараховуються на рахунки, відкриті в органах Державного казначейства.

У разі безготівкової форми оплати розрахункові документи, які подаються в установу банку, мають бути оформлені відповідно до вимог Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затвердженої постановою Правління Національного банку України від 29 березня 2001 року за № 135 (зі змінами та доповненнями).

У разі сплати готівкою підставою для зарахування платежів до бюджету є такі документи:

- копії платіжних доручень відділень Ощадбанку та корінці прибуткових документів (повідомлення) про приймання установою банку платежів до державного та місцевих бюджетів готівкою;

- копії квитанцій за формою 24 та формою 10, видані органами місцевого самоврядування платникам податків разом з описом до них;

- платіжні доручення установ Державного комітету зв'язку України на перекази з доданими до них талонами поштових переказів (у разі сплати платежів через установи зв'язку).

Усі розрахункові документи про сплату платежів до бюджету, отримані установами банків або органами Державного казначейства, повинні відповідати вимогам, встановленим зазначеною вище Інструкцією.

Операції за надходженнями до загального фонду державного бюджету

Платежі до бюджету, які відповідно до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік є доходами до загального фонду бюджету, зараховуються безпосередньо на аналітичні рахунки, відкриті в управліннях Державного казначейства за балансовим рахунком 3111 «Надходження до загального фонду державного бюджету» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів. Інформація про надходження та повернення надмірно або помилково сплачених платежів до бюджету одночасно відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 6111 «Доходи загального фонду державного бюджету».

Кредитовий залишок за рахунком 6111 дає інформацію про надходження з урахуванням відшкодування податку на додану вартість і повернення платежів до загального фонду державного бюджету з початку року.

Для забезпечення щоденного перерахування платежів, які надійшли до загального фонду державного бюджету з обласних

управліннь до Державного казначейства України (центральный рівень), в обласному управлінні ДКУ за балансовим рахунком 3112 «Загальний фонд державного бюджету» відкриваються два рахунки. На центральному рівні відкриваються аналогічні рахунки за балансовим рахунком 3112. Залишки коштів за день (з урахуванням повернень і відшкодувань ПДВ) з аналітичних рахунків за доходами, відкритих за балансовим рахунком 3111 «Надходження до загального фонду державного бюджету», у визначені терміни засобами програмного забезпечення (шляхом формування меморіальних документів) перераховуються на відповідні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3112, а саме:

- на перший зараховуються доходи, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій місцевим бюджетам;

- на другий зараховуються доходи, які належать до загального фонду державного бюджету і з яких не здійснюється перерахування дотацій.

Кошти, зараховані на перший рахунок, розподіляються обласними управліннями Державного казначейства за нормативами, встановленими законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. У цей же день проводиться перерахування дотацій на відповідні рахунки місцевих бюджетів. Інформація про перерахування дотацій місцевим бюджетам одночасно відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 8311 «Кошти, передані органами Державного казначейства із загального фонду державного бюджету місцевим бюджетам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя».

Дебетовий залишок за рахунком 8311 дає інформацію про перераховану з початку року суму дотацій місцевим бюджетам.

Після відрахування дотацій місцевим бюджетам залишки коштів із зазначених вище двох рахунків, відкритих за балансовим рахунком 3112, платіжними дорученнями обласного управління Державного казначейства перераховуються на відповідні рахунки, відкриті на центральному рівні за балансовим рахунком 3112. Інформація про проведення цієї операції одночасно відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 8211 «Кошти загального фонду державного бюджету, передані вищим органам Державного казначейства».

Сума дебетових залишків на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 8211, дає інформацію про суми доходів, перераховані органам Державного казначейства вищого рівня з початку року.

Відшкодування податку на додану вартість і повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів

Управління Державного казначейства здійснюють відшкодування податку на додану вартість відповідно до Порядку відшкодування податку на додану вартість, затвердженого спільним наказом Державної податкової адміністрації України та Головного управління Державного казначейства України від 2 липня 1997 року за № 209/72 зі змінами (zareestrovano у Міністерстві юстиції України 18 липня 1997 року за № 489/5680) у редакції від 21 травня 2001 року за № 200/86.

Повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів до загального фонду державного бюджету здійснюється обласними управліннями Державного казначейства на підставі висновків органів державної податкової служби, рішень судових органів, інших органів, що здійснюють контроль за нарахуванням і сплатою платежів, тощо. У разі надходження до органу Державного казначейства рішення судових органів копія рішення передається відповідному органу податкової служби за місцем реєстрації платника податків.

Органи державної податкової служби за місцем реєстрації платника передають районному відділенню Державного казначейства висновки на повернення надмірно та/або помилково сплачених коштів. Відділення казначейства готує Реєстр висновків про повернення надмірно або помилково сплачених платежів до бюджету, про відшкодування податку на додану вартість та щоденно засобами внутрішньої платіжної системи (електронного зв'язку) передає його до обласного управління Державного казначейства, яке платіжними дорученнями перераховує кошти із свого рахунку на поточні рахунки платників податків, відкриті в установах банку, в яких зазначені платники обслуговуються. Повернення платежів здійснюється в межах поточних надходжень за день. У разі недостатності або відсутності коштів на відповідному аналітичному рахунку повернення здійснюється за рахунок поточних надходжень на балансовий рахунок 3111 за день. У разі якщо повернення здійснюється за тими видами доходів, від яких проводиться відрахування дотацій місцевим бюджетам, то сума, яка повертається, не повинна перевищувати суми загальних надходжень за день за всіма аналітичними рахунками, з яких відраховується дотація.

Якщо повернення здійснюється за тими видами доходів, від яких не проводиться відрахування дотацій місцевим бюджетам, то сума, яка повертається, не повинна перевищувати суми загальних надходжень за

день за всіма аналітичними рахунками, з яких не відраховується дотація.

У разі недостатності або відсутності коштів на аналітичних рахунках у цілому в області повернення надмірно або помилково сплачених платежів здійснюється на підставі рішення Державного казначейства України (центрального рівня). У цьому разі з рахунку, відкритого за балансовим рахунком 3112, розрахунковим документом Державного казначейства (центрального рівня) кошти перераховуються на відповідний рахунок обласного управління, відкритий за балансовим рахунком 3112, з наступним зарахуванням на аналітичний рахунок, з якого здійснюється повернення.

Операції з коштами від повернення бюджетних позичок і кредитів, наданих під державні гарантії за рахунок загального фонду державного бюджету

Кошти від повернення бюджетних позичок і кредитів, наданих під державні гарантії за рахунок загального фонду державного бюджету, зараховуються на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3113 «Рахунок для зарахування повернення бюджетних кредитів, наданих за рахунок загального фонду державного бюджету». Інформація одночасно відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 7131 «Кредитування за вирахуванням погашення за коштами загального фонду державного бюджету», кредитовий залишок за цим рахунком дає інформацію про повернення бюджетних позичок до державного бюджету з початку року.

Одночасно інформація про повернення бюджетних позичок і кредитів відображається як погашення дебіторської заборгованості державного бюджету.

Залишки коштів від повернення бюджетних позичок і кредитів за день (з урахуванням повернень) щодня засобами програмного забезпечення перераховуються (списуються) на окремий рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3112 «Загальний фонд державного бюджету». З рахунку обласного управління кошти на підставі платіжних доручень перераховуються на рахунок, відкритий на центральному рівні.

Інформація про перерахування Державному казначейству України сум від повернення бюджетних позичок і кредитів одночасно відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 8211 «Кошти загального фонду державного бюджету, передані вищестоящим органам Державного казначейства». Дебетовий залишок за цим

рахунком дає інформацію про суми від повернення бюджетних позичок і кредитів, перераховані з початку року.

Повернення коштів з рахунків, відкритих за балансовим рахунком 3113, здійснюється обласним управлінням Державного казначейства на підставі висновків органів державної податкової служби, рішення судових органів тощо у встановленому порядку. Повернення здійснюється в межах поточних надходжень за день. У разі недостатності або відсутності коштів на відповідних аналітичних рахунках повернення здійснюється в межах поточних надходжень на відповідні аналітичні рахунки за день у цілому в області. На відповідному аналітичному рахунку допускається дебетове сальдо.

Операції за надходженнями до спеціального фонду державного бюджету

Платежі до бюджету, які відповідно до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік є джерелами наповнення спеціального фонду державного бюджету, крім власних надходжень бюджетних установ та організацій, зараховуються на аналітичні рахунки, відкриті в управліннях Державного казначейства за балансовим рахунком 3121 «Надходження коштів спеціального фонду державного бюджету, які направляються на спеціальні видатки» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів. Ця інформація одночасно відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 6112 «Доходи спеціального фонду державного бюджету». Кредитовий залишок за цим рахунком відображає інформацію про надходження коштів (з урахуванням повернень платежів) до спеціального фонду державного бюджету з початку року.

Повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів, які надійшли до спеціального фонду державного бюджету, здійснюється обласними управліннями Державного казначейства на підставі висновків органів державної податкової служби, за рішеннями судових органів, інших органів, що здійснюють контроль за нарахуванням і сплатою платежів, тощо.

Залишки коштів за день (з урахуванням повернень) з аналітичних рахунків, відкритих за балансовим рахунком 3121 «Надходження до спеціального фонду державного бюджету, які направляються на спеціальні видатки», засобами програмного забезпечення перераховуються (списуються) на відповідні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3122 «Кошти спеціального фонду державного бюджету, які направляються на спеціальні видатки». Інформація про перерахування надходжень на центральний рівень одночасно

відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 8212 «Кошти спеціального фонду державного бюджету, передані вищим органам Державного казначейства». Дебетовий залишок за цим рахунком дає інформацію про кошти спеціального фонду державного бюджету, перераховані з початку року.

Операції з платежами, які розподіляються між загальним

і спеціальним фондами державного бюджету

Платежі, які відповідно до Закону України про Державний бюджет України на поточний рік розподіляються між загальним і спеціальним фондами державного бюджету, зараховуються на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3131 «Надходження, які розподіляються між загальним та спеціальним фондами державного бюджету» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів. Дані про надходження та повернення надмірно або помилково сплачених платежів одночасно відображаються на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 6113 «Доходи державного бюджету, що підлягають розподілу між загальним та спеціальним фондами». Кредитовий залишок за цим рахунком дає інформацію про надходження з урахуванням повернення платежів, які розподіляються між загальним і спеціальним фондами державного бюджету з початку року.

У разі повернення надмірно або помилково сплачених платежів на підставі висновків органів державної податкової служби, рішень судових органів, інших органів, що здійснюють контроль за нарахуванням і сплатою платежів, тощо допускається дебетове сальдо.

Залишки коштів з аналітичних рахунків, відкритих за балансовим рахунком 3131 «Надходження, які розподіляються між загальним та спеціальним фондами державного бюджету», за встановленим регламентом засобами програмного забезпечення щоденно перераховуються (списуються) на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3132 «Кошти, які розподіляються між загальним і спеціальним фондами державного бюджету». Інформація про перерахування коштів на центральний рівень одночасно відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 8213 «Кошти державного бюджету, що підлягають розподілу між загальним і спеціальним фондом, передані вищим органам Державного казначейства». У Державному казначействі України (центральный рівень) здійснюється розподіл коштів між загальним і спеціальним фондами державного бюджету відповідно до нормативів, визначених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік:

— кошти, які належать спеціальному фонду державного бюджету, перераховуються на рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3121 «Надходження коштів спеціального фонду державного бюджету, які направляються на спеціальні видатки», для подальшого зарахування на відповідні спеціальні та/або особові й спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників коштів;

— кошти, які належать загальному фонду державного бюджету, перераховуються на рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3111 «Надходження до загального фонду державного бюджету».

Операції з платежами до бюджету, які розподіляються між державним і місцевими бюджетами

Платежі до бюджету, які відповідно до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік розподіляються між державним бюджетом і бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, зараховуються на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3311 «Кошти, які підлягають розподілу між державним і місцевими бюджетами» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів. Інформація про надходження та повернення надмірно або помилково сплачених платежів одночасно відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 6211 «Доходи, які підлягають розподілу між державним і місцевими бюджетами». Кредитовий залишок за рахунком 6211 дає інформацію про надходження (з урахуванням повернень) платежів, які розподіляються між державним і місцевим бюджетами з початку року.

Повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів, які розподіляються між державним бюджетом і бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, здійснюється обласними управліннями Державного казначейства з відповідного аналітичного рахунку (до їх розподілу в межах поточних надходжень за день) на підставі висновків органів державної податкової служби, рішень судових органів тощо. У разі недостатності або відсутності коштів на відповідному рахунку повернення здійснюється в межах поточних надходжень за день на відповідні аналітичні рахунки за видом надходження (в межах надходжень на аналітичні рахунки за всіма видами податку на прибуток) в цілому по району. На рахунку, з якого здійснюється повернення, допускається дебетове сальдо.

У разі коли платежі у розмірі 100 відсотків зараховуються до державного бюджету, а на відповідних аналітичних рахунках обласного управління Державного казначейства недостатньо надходжень або вони

відсутні, повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів може здійснюватися таким чином. З відповідного аналітичного рахунку, відкритого за балансовим рахунком 3111 «Надходження до загального фонду державного бюджету», кошти перераховуються на відповідний аналітичний рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3311, і з нього повертаються платнику.

Кошти, які впродовж дня зараховувалися на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3311 «Кошти, які підлягають розподілу між державним і місцевими бюджетами», наприкінці операційного дня розподіляються за встановленими нормативами між державним бюджетом і бюджетом області. Частина коштів, яка належить загальному фонду державного бюджету, засобами програмного забезпечення зараховується на відповідний аналітичний рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3111, з якого перераховується на відповідний рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3112 для перерахування платежів, які належать до загального фонду державного бюджету.

Частина коштів, належна бюджетам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, меморіальним документом перераховується на рахунок, відкритий в органі Державного казначейства.

За результатами розподілу платежів між державним бюджетом і бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя формується відомість розподілу платежів до бюджету, які надійшли на рахунок 3311.

Операції з коштами, тимчасово віднесеними до доходів державного бюджету, що підлягають розподілу

Платежі, які тимчасово віднесено до доходів державного бюджету і підлягають розподілу, зараховуються на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3411 «Кошти, тимчасово віднесені на доходи бюджету, що підлягають розподілу» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів. Інформація про надходження та повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів одночасно відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 6411 «Кошти, тимчасово віднесені на доходи державного бюджету». Кредитовий залишок за рахунком 6411 дає інформацію про надходження (за вирахуванням повернень) платежів, які тимчасово віднесено на доходи державного бюджету і підлягають розподілу, з початку року.

Кошти, які впродовж дня зараховувалися на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3411 «Кошти, тимчасово віднесені на

доходи бюджету, що підлягають розподілу», наприкінці дня розподіляються за нормативами, встановленими відповідними законодавчими актами України.

Після розподілу єдиного податку суб'єктів малого підприємництва засобами програмного забезпечення:

- частина коштів, належна загальному фонду державного бюджету, зараховується на відповідний аналітичний рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3111 загального фонду, з якого шляхом формування меморіальних документів, перераховується на відповідний рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3112 «Загальний фонд державного бюджету»;

- частина коштів, належна спеціальному фонду державного бюджету (відрахування до фонду сприяння зайнятості населення, символ 040), зараховується на відповідний аналітичний рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3121 «Надходження коштів спеціального фонду державного бюджету, які направляються на спеціальні видатки», з подальшим перерахуванням на рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3122 «Кошти спеціального фонду державного бюджету, які направляються на спеціальні видатки»;

- частина коштів, яка належить місцевому бюджету, Пенсійному фонду, фонду соціального страхування, платіжними дорученнями перераховується на рахунки власників.

Управління Державного казначейства у встановлені терміни розподіляє кошти **збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства** за нормативом, установленим Законом України «Про збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства»:

- 70 відсотків коштів збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства зараховуються на рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3121 «Надходження коштів спеціального фонду державного бюджету, які направляються на спеціальні видатки», з подальшим перерахуванням на рахунок 3122 «Кошти спеціального фонду державного бюджету, які направляються на спеціальні видатки»;

- 30 відсотків коштів збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства з рахунку, відкритого за балансовим рахунком 3411, зараховуються безпосередньо на спеціальні особові та/або спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників коштів, відкриті в обласному управлінні Державного казначейства за балансовими рахунками 3512 «Особові рахунки розпорядників за коштами, отриманими із спеціального фонду державного бюджету» та 3522 «Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами спеціального фонду державного бюджету».

Фіксований сільськогосподарський податок зараховується на відповідні аналітичні рахунки обласного управління Державного казначейства, відкриті в розрізі відділень за балансовим рахунком 3411. Кошти після розподілу за встановленими нормативами перераховуються одержувачам.

За результатами розподілу єдиного податку суб'єктів малого підприємництва та фіксованого сільськогосподарського податку формуються відомість і реєстр платників за спрощеною системою оподаткування (кошти фонду соціального страхування, кошти Пенсійного фонду).

Операції з іншими платежами, тимчасово віднесеними до доходів державного бюджету

Платежі, які тимчасово віднесено до доходів державного бюджету, зараховуються на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3412 «Інші кошти, тимчасово віднесені на доходи державного бюджету» Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів. Інформація про надходження таких платежів одночасно відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 6411 «Кошти, тимчасово віднесені на доходи державного бюджету». Кредитовий залишок за рахунком 6411 дає інформацію про надходження (за вирахуванням повернення) платежів, тимчасово віднесених до доходів державного бюджету, з початку року.

Кошти від реалізації податкової застави також надходять на рахунки, відкриті на балансі обласного управління Державного казначейства, за балансовим рахунком 3412.

Управління Державного казначейства засобами електронного зв'язку передає виписку про надходження коштів відповідному відділенню Держказначейства, яке, своєю чергою, передає її органу державної податкової служби за місцем реєстрації платника. Орган податкової служби на підставі виписки готує довідку про розподіл коштів, які надійшли на балансовий рахунок 3412 (додаток до Постанови Кабінету Міністрів України від 22 червня 1998 року за № 941). Одночасно така довідка, сформована в електронному вигляді, передається до обласного управління. Останнє на підставі даних довідки розподіляє кошти від реалізації податкової застави та розрахунковими документами перераховує розподілені кошти за призначенням.

Операції з власними надходженнями бюджетних установ та організацій

Перелік власних надходжень бюджетних установ та організацій визначається Кабінетом Міністрів України та класифікується таким чином:

а) плата за послуги, що надаються бюджетними установами, в тому числі:

- згідно з функціональними повноваженнями;
- від господарської та/або виробничої діяльності;
- за оренду майна бюджетних установ;
- кошти від реалізації майна;

б) інші джерела надходжень бюджетних установ, у тому числі:

- гранти та дарунки, отримані бюджетними установами;
- кошти, що отримуються бюджетними установами на виконання окремих доручень.

Прикладом власних надходжень бюджетних установ є:

— орендна і квартирна плата, інші надходження від експлуатації будівель і приміщень, основних засобів, що безпосередньо належать установам;

— надходження від надання транспортних послуг з перевезення населення, вантажів, ремонту транспортних засобів;

— надходження від надання послуг з організації та проведення свят, вечорів, зустрічей, змагань;

— надходження від надання кіно-, фото-, аудіо-, відеопослуг, а також від продажу квитків на виставки, репродукцій, буклетів тощо.

Власні надходження бюджетних установ і організацій зараховуються безпосередньо на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3522 «Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами спеціального фонду державного бюджету» у відділеннях або управліннях Державного казначейства (за місцем обслуговування бюджетної організації).

Інформація про власні надходження бюджетних установ та організацій, які зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3522, одночасно відображається на рахунках, відкритих за балансовим рахунком 6114 «Власні кошти розпорядників коштів державного бюджету». Управління (відділення) Державного казначейства засобами програмного забезпечення щоденно складають виписки із спеціальних реєстраційних рахунків для надання власникам коштів.

На підставі даних бухгалтерського обліку відділення (управління) Державного казначейства щоденно складають звіт у розрізі

видів власних надходжень бюджетних установ із зазначенням головного розпорядника (коду відомчої класифікації видатків). Такий звіт в електронному вигляді передається до обласних управлінь Державного казначейства для узагальнення та включення у звіт про виконання державного бюджету за доходами в цілому по області.

Операції з виконання державного бюджету за доходами

у Державному казначействі України (центральный рівень)

У Державному казначействі України (центральный рівень) відкриваються аналітичні рахунки за відповідними балансовими рахунками для обліку платежів до бюджету, які зараховуються на центральному рівні. За встановленою процедурою здійснюються операції з відшкодування податку на додану вартість, повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів, розподілу платежів між загальним і спеціальним фондами бюджету тощо.

Усі кошти, які надійшли на рахунки, відкриті за балансовими рахунками 3112, 3122, спрямовуються на відповідні рахунки для здійснення видатків державного бюджету. На підставі даних про рух коштів на аналітичних рахунках складається звіт про виконання державного бюджету за доходами. Звіти про виконання державного бюджету за доходами обласних управлінь Державного казначейства та звіт про виконання державного бюджету за доходами, складений у Державному казначействі України, консоліднуються. Консолідований звіт надається відповідним органам, що здійснюють контроль за нарахуванням і сплатою платежів до бюджету.

4.4.3. Особливості казначейського обслуговування місцевих бюджетів за доходами

Процедура планування та виконання місцевих бюджетів до 2001 року залишалася без змін ще з часів Радянського Союзу. Так, наприклад, обсяги видатків, а відповідно, і доходів (включаючи трансферти) на наступний бюджетний рік планували на базі даних звітного року. Результатом такого підходу було те, що місцеві органи намагалися збільшити обсяги видатків і, тим самим, «закласти фундамент» на майбутній рік. Функцію розподілу коштів місцевого бюджету виконували обласні фінансові управління, які передавали трансферти нижчим рівням обласного бюджету. За відсутності контролю над цим процесом значні обсяги коштів залишалися на рівні обласних бюджетів, а місцеві бюджети нижчих рівнів недоотримували достатнього фінансування для виконання своїх функцій.

З метою вдосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні, забезпечення її стабільності й об'єктивності та увідповіднення до європейських стандартів у Бюджетному кодексі, прийнятому 2001 року, було врегульовано передусім проблемні питання, а саме:

- здійснено розмежування видатків між ланками бюджетної системи та відповідальності органів влади за їх здійснення (статті 84, 86);

- визначено, що видатки за державними програмами соціального захисту та соціального забезпечення населення фінансуватимуться за рахунок коштів державного бюджету (стаття 102);

- місцевим органам влади надано право самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Держава на стадії формування обсягів міжбюджетних трансфертів встановлює обмежений загальний обсяг видатків місцевих бюджетів, що дасть змогу контролювати сумарні видатки (частина друга статті 94);

- види доходів місцевих бюджетів розмежовані на ті, що враховуються, і ті, що не враховуються у визначенні міжбюджетних трансфертів (глава 14);

- встановлено прозорий, достатньо об'єктивний порядок розподілу міжбюджетних трансфертів і диференціацію трансфертів за конкретними напрямами та видами (стаття 98);

- передбачено компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок наданих державою податкових пільг (стаття 103).

Одним із підтверджень правильності визначення бюджетної політики з питань міжбюджетних відносин можуть стати переваги казначейського обслуговування місцевих бюджетів, які не тільки відповідають вимогам Бюджетного кодексу, а і є необхідністю сьогодення.

Процес переведення на казначейське обслуговування місцевих бюджетів можна розглядати:

- і як реалізацію функцій управління ресурсів шляхом консолідації ресурсів місцевих бюджетів у єдиній структурі органів системи Державного казначейства і єдиній системі рахунків єдиного казначейства;

- і як реалізацію принципів, визначених Бюджетним кодексом у частині дотримання єдиних правил здійснення контролю, бухгалтерського обліку, звітності під час виконання бюджетів, кошторисів доходів і видатків розпорядників бюджетних коштів.

З 1 січня 2002 року запроваджено казначейське обслуговування місцевих бюджетів за доходами та перерахуванням міжбюджетних

трансфертів. Це дало можливість щоденно володіти достовірною інформацією про надходження в розрізі видів доходів і бюджетів, надавати звітні дані зацікавленим органам з метою здійснення аналізу та прийняття управлінських рішень, реалізувати на центральному рівні механізм доведення бюджетних коштів до 595 місцевих бюджетів шляхом автоматичного щоденного перерахування міжбюджетних трансфертів за індивідуальними нормативами, а також здійснювати вилучення коштів до державного бюджету з 91 місцевого бюджету. І цим досягається поєднання зацікавленості обласного, міських і районних рівнів влади у надходженні загальнодержавних податків і зборів та своєчасному і в повному обсязі отриманні місцевими бюджетами дотацій вирівнювання.

Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів за доходами та перерахуванням міжбюджетних трансфертів було затверджено наказом Державного казначейства України від 31 січня 2002 року за № 17 (зі змінами) та зареєстровано у Міністерстві юстиції України 25 лютого 2002 року за № 181/6469 та 27 червня 2002 року за № 543/6831.

Цей Порядок регламентував організаційні взаємовідносини між органами Державного казначейства України, фінансовими органами, платниками податків, зборів (обов'язкових платежів), що належать місцевим бюджетам, у процесі казначейського обслуговування органами ДКУ місцевих бюджетів за доходами при функціонуванні внутрішньої платіжної системи Держказначейства України.

У процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів за доходами та перерахуванням міжбюджетних трансфертів органи Державного казначейства України здійснювали такі функції:

- 1) Встановлення механізму відкриття та відкриття аналітичних рахунків в управліннях Державного казначейства України для зарахування податків, зборів (обов'язкових платежів) у розрізі видів платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів усіх рівнів (бюджет АРК, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування).

- 2) Ведення бухгалтерського обліку доходів місцевих бюджетів (крім власних надходжень) відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Державного казначейства України від 28 листопада 2000 року № 119, зі змінами та доповненнями (надалі – План рахунків), у розрізі кодів бюджетної класифікації доходів, типів проведених операцій і рівнів бюджетів.

3) Розподіл платежів між рівнями місцевих бюджетів відповідно до нормативів відрахувань, визначених Бюджетним кодексом України та рішенням ради про бюджет.

4) Розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів, у розмірах, визначених законодавством, і перерахування розподілених коштів за належністю.

5) Підготовка платіжних документів і повернення надмірно та/або помилково сплачених до місцевих бюджетів платежів на підставі відповідних документів органів виконавчої влади, яким відповідно до закону надано право стягнення до бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень. Висновки щодо повернення надмірно та/або помилково сплачених до місцевих бюджетів платежів подаються органами стягнення на виконання до відповідних органів Державного казначейства України. Органи ДКУ протягом п'яти робочих днів виконують отримані висновки. За умови надходження до органів Державного казначейства України рішень органів судової влади про повернення коштів ці рішення виконують органи Державного казначейства України відповідно до вимог нормативно-правових актів, а копії цих рішень передають органи ДКУ до органів стягнення з метою інформування цих органів.

6) Розрахунки за міжбюджетними трансфертами та перерахування їх до відповідних бюджетів. Органи Державного казначейства України відповідають за повноту і своєчасність проведення розрахунків за міжбюджетними трансфертами бюджетів.

7) Щоденне перерахування залишків надходжень на рахунки зі здійснення видатків для кожного місцевого бюджету.

Для зарахування платежів, що належать місцевим бюджетам, на балансі управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі відкриваються аналітичні рахунки за балансовими рахунками Плану рахунків відповідно до Інструкції про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій з виконання бюджетів у системі Держказначейства України, затвердженої наказом Державного казначейства України від 28 листопада 2000 року за № 119, зі змінами та доповненнями.

Платники податків сплачують платежі до місцевих бюджетів через установи банків, у яких вони обслуговуються. Банк платника перераховує кошти через систему електронних платежів Національного банку України на аналітичні рахунки, відкриті на балансі управління Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі у розрізі місцевих бюджетів і кодів бюджетної класифікації доходів.

Операції з опрацювання платежів, що надійшли до місцевих бюджетів, здійснюються у такій послідовності:

а) повернення надмірно та/або помилково сплачених коштів;

б) розподіл платежів до бюджетів за нормативами, визначеними Бюджетним кодексом України та рішенням відповідної ради про місцевий бюджет;

в) перерахування до державного та місцевих бюджетів коштів, що передаються з місцевих бюджетів згідно з Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік і рішенням відповідної ради про місцеві бюджети;

г) проведення розрахунків за міжбюджетними трансфертами бюджету;

г) перерахування залишків надходжень на рахунки для здійснення видатків для кожного місцевого бюджету.

Підставою для зарахування платежів, сплачених до місцевого бюджету готівкою, є такі документи:

— копії платіжних доручень відділень Ошадбанку або банку та корінці прибуткових документів (повідомлення) про приймання установою банку платежів місцевих бюджетів готівкою;

— копії квитанцій, видані органами місцевого самоврядування платникам податків разом з описом до них;

— платіжні доручення установ Державного комітету зв'язку та інформатизації України на перекази з доданими до них талонами поштових переказів (під час сплати платежів через установи зв'язку).

Операції з платежами до загального фонду місцевих бюджетів

Платежі до місцевих бюджетів, які згідно з рішенням ради є доходами загального фонду місцевих бюджетів на відповідний рік, зараховуються на аналітичні рахунки, відкриті в управліннях Державного казначейства України за балансовим рахунком 3141 «Надходження до загального фонду місцевих бюджетів» Плану рахунків. Інформація про ці надходження та повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів до місцевих бюджетів одночасно відображається на відповідних аналітичних рахунках, відкритих за рахунком бюджетного обліку 6121 «Доходи загального фонду місцевого бюджету».

Кредитовий залишок на рахунку бюджетного обліку 6121 «Доходи загального фонду місцевого бюджету» відображає інформацію про надходження наростаючим підсумком з початку року. На окремих аналітичних рахунках допускається від'ємний залишок, який свідчить, що повернень платежів у поточному бюджетному періоді з цього

рахунку (за рахунок надходжень до загального фонду) було більше, ніж надходжень. Від'ємний залишок на рахунку бюджетного обліку 6121 «Доходи загального фонду місцевого бюджету» у цілому не допускається.

Повернення надмірно та/або помилково сплачених до місцевого бюджету платежів здійснюється управліннями Державного казначейства України у порядку, аналогічному такій процедурі для виконання державного бюджету.

Для щоденного акумулювання платежів, які надійшли до загального фонду місцевих бюджетів, в управлінні Державного казначейства України відкриваються аналітичні рахунки за балансовим рахунком 3142 «Кошти загального фонду місцевих бюджетів» (на один із відкритих аналітичних рахунків зараховуються доходи, що враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів згідно зі статтею 66 Бюджетного кодексу України, а кількість інших рахунків для акумулювання платежів залежить від рішення ради про відповідний бюджет і має забезпечити процес його виконання) для кожного місцевого бюджету.

На кінець операційного дня залишки коштів, що склалися на відповідних аналітичних рахунках, відкритих за балансовим рахунком 3141, на підставі меморіальних документів перераховуються (списуються) на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3142 «Кошти загального фонду місцевих бюджетів», окремо для кожного місцевого бюджету з подальшим спрямуванням на здійснення видатків, передбачених місцевими бюджетами, шляхом перерахування цих коштів у такій послідовності:

1) На рахунки для зарахування міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання; субвенцій; коштів, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інших дотацій), передбачених у відповідному бюджеті. Перерахування коштів до Державного бюджету України з бюджету АРК, обласних, районних бюджетів, бюджетів районів у містах і бюджетів місцевого самоврядування здійснюють органи Державного казначейства України за рахунок надходжень доходів, що враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, з окремого аналітичного рахунку, відкритого за балансовим рахунком 3142 «Кошти загального фонду місцевих бюджетів».

2) Залишок коштів після перерахування міжбюджетних трансфертів на рахунки, відкриті відповідним місцевим бюджетам в установах банків за групою балансових рахунків 254 «Кошти місцевих бюджетів і бюджетні кошти клієнтів, що утримуються з місцевих бюджетів» Плану рахунків бухгалтерського обліку комерційних банків

України. За згодою сторін кошти з аналітичних рахунків, відкритих за балансовим рахунком 3142 «Кошти загального фонду місцевих бюджетів», можуть бути перераховані на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3922 «Інші рахунки фінансових органів» Плану рахунків **в органах Державного казначейства України, як в установах банків, без надання підтвердних документів.**

Операції з платежами спеціального фонду місцевих бюджетів

Платежі до місцевих бюджетів, які, згідно із Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік та рішенням відповідної ради, є доходами спеціального фонду місцевого бюджету на відповідний рік, крім власних надходжень розпорядників бюджетних коштів, зараховуються на аналітичні рахунки, відкриті в управліннях Державного казначейства України за балансовим рахунком 3151 «Надходження коштів спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки» Плану рахунків. Інформація про ці надходження одночасно відображається на відповідних аналітичних рахунках, відкритих за рахунком бюджетного обліку 6122 «Доходи спеціального фонду місцевого бюджету, які направляються на спеціальні видатки». Кредитовий залишок за рахунком 6122 відображає інформацію про надходження (з урахуванням повернень) доходів до спеціального фонду місцевих бюджетів наростаючим підсумком з початку року. Кредитовий залишок відповідно за кожним аналітичним рахунком, відкритим на даному балансовому рахунку, відображає інформацію про надходження з урахуванням повернень кожного виду доходів.

Надходження спеціального фонду місцевого бюджету щоденно акумулюються на рахунках за балансовим рахунком 3152 «Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки» (кількість рахунків для акумулювання залежить від рішення ради про відповідний бюджет і має забезпечити процес його виконання) для кожного місцевого бюджету. Зазначені кошти в подальшому направляються на здійснення відповідних видатків шляхом перерахування:

- 1) Цих коштів на рахунки для зарахування міжбюджетних трансфертів (субвенцій на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенцій на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; субвенцій на виконання інвестиційних проектів; інших субвенцій), передбачених у відповідному бюджеті.

2) Залишків коштів після перерахування міжбюджетних трансфертів на рахунки, відкриті відповідним місцевим бюджетам в установах банків за групою балансових рахунків 254 «Кошти місцевих бюджетів та бюджетні кошти клієнтів, що утримуються з місцевих бюджетів» Плану рахунків бухгалтерського обліку комерційних банків України. За згодою сторін кошти з аналітичного рахунку, відкритого за балансовим рахунком 3152 «Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки», можуть бути перераховані на рахунок, відкритий за балансовим рахунком 3922 «Інші рахунки фінансових органів» Плану рахунків **в органах Державного казначейства України, як в установах банків, без подання підтвердних документів.**

Операції з платежами, які розподіляються між загальним

і спеціальним фондами місцевих бюджетів

Платежі, які відповідно до рішення місцевої ради підлягають розподілу між загальним і спеціальним фондами даного бюджету, зараховуються на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3161 «Кошти, які розподіляються між загальним і спеціальним фондами місцевих бюджетів» Плану рахунків. Інформація про надходження одночасно відображається на аналітичних рахунках, відкритих за рахунком бюджетного обліку 6123 «Доходи місцевого бюджету, які підлягають розподілу між загальним і спеціальним фондами».

Відділення Державного казначейства України за місцем реєстрації платника готує платіжне доручення про повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів до місцевого бюджету та щоденно передає його до відповідного управління Державного казначейства України, яке здійснює повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів

Залишки коштів за день з аналітичних рахунків, відкритих за балансовим рахунком 3161 «Кошти, які розподіляються між загальним і спеціальним фондами місцевих бюджетів», розподіляються управліннями Державного казначейства України між загальним і спеціальним фондами місцевих бюджетів за встановленими нормативами відповідного бюджету:

— кошти, які належать загальному фонду місцевих бюджетів, перераховуються на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3141 «Надходження до загального фонду місцевих бюджетів»;

— кошти, які належать спеціальному фонду місцевих бюджетів, перераховуються на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим

рахунком 3151 «Надходження коштів спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки».

Операції з платежами, які розподіляються між рівнями місцевих бюджетів

Платежі, які згідно із Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік і рішенням місцевої ради у поточному році розподіляються між рівнями місцевих бюджетів, зараховуються на аналітичні рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3321 «Кошти, які підлягають розподілу між рівнями бюджету» Плану рахунків. Інформація про надходження (з урахуванням повернень) одночасно відображається на аналітичних рахунках, відкритих за рахунком бюджетного обліку 6221 «Доходи, які підлягають розподілу між рівнями бюджету». Кредитовий залишок за рахунком бюджетного обліку 6221 «Доходи, які підлягають розподілу між рівнями бюджету» відображає інформацію про надходження платежів, що підлягають розподілу між рівнями місцевих бюджетів.

Відділення Державного казначейства за місцем реєстрації платника готує платіжне доручення про повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів до місцевого бюджету та щоденно засобами телекомунікаційного зв'язку передає його до відповідного управління Державного казначейства України, яке перераховує кошти на поточні рахунки платників податків, відкриті в установах банку, де обслуговуються зазначені платники.

Залишки коштів на аналітичних рахунках, відкритих за балансовим рахунком 3321, наприкінці дня за встановленими нормативами розподіляються між рівнями місцевих бюджетів.

Операції з коштами, тимчасово віднесеними на доходи місцевого бюджету, що підлягають розподілу

Фіксований сільськогосподарський податок, єдиний податок суб'єктів малого підприємництва та інші податки, які відповідно до чинного законодавства тимчасово віднесено до доходів місцевих бюджетів і розподіляються між різними одержувачами коштів і бюджетами, зараховуються на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3421 «Кошти, тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету, що підлягають розподілу». Кошти розподіляються за встановленими нормативами і в регламентований час засобами програмного забезпечення перераховуються одержувачам.

4.4.4. Взаємодія Державного казначейства, Державної податкової адміністрації та інших органів адміністрування податків і зборів у процесі обслуговування державного та місцевих бюджетів за доходами

Відповідно до частини четвертої статті 50 Бюджетного кодексу України податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи державного бюджету визнаються зарахованими в дохід державного та місцевих бюджетів з моменту зарахування їх на єдиний казначейський рахунок державного бюджету. Тобто інформацію про надходження до державного та місцевих бюджетів органи Державної податкової адміністрації та інші органи адміністрування податків і зборів у процесі казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів можуть отримати лише від органів Держказначейства.

Порядок взаємодії між органами Державного казначейства України та державної податкової служби України в процесі виконання державного та місцевих бюджетів за доходами затверджено спільним наказом Державного казначейства та Державної податкової адміністрації від 25 квітня 2002 року за № 74/194 (zareєстровано в Міністерстві юстиції 20 травня 2002 року за № 436/6724).

Для забезпечення повноти надходжень платежів до бюджетів органи державної податкової служби до 1 грудня щороку подають відповідним управлінням Державного казначейства в електронному вигляді списки платників податків, які перебувають на податковому обліку в кожному районі (місті), за:

- юридичними особами та їхніми філіями;
- фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності (за відповідним запитом органу Державного казначейства).

Списки платників податків повинні містити: назву (або прізвище, ім'я та по батькові для фізичної особи) платника податків, його ідентифікаційний код (номер), коди платежів відповідно до бюджетної класифікації України за доходами.

Після прийняття Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік, затвердження місцевих бюджетів та відкриття в установленому порядку рахунків з обліку доходів Державного та місцевих бюджетів в управліннях Державного казначейства інформація про реквізити відкритих рахунків надається управліннями та відділеннями Державного казначейства відповідним органам державної податкової служби України, Державним казначейством України – Державній податковій адміністрації України.

Свою чергою, органи державної податкової служби повідомляють реквізити аналітичних рахунків платникам.

У процесі виконання бюджетів за доходами управління Державного казначейства України наступного дня (після зарахування надходжень) передають (до 11 години) відповідним органам державної податкової служби на обласному рівні та районним відділенням Державного казначейства для подальшої передачі районним податковим інспекціям такі документи:

- відомості про зарахування та повернення коштів з аналітичних рахунків за доходами у вигляді технологічних файлів;

- звіти про виконання державного та місцевих бюджетів за доходами в розрізі відділень за видами надходжень;

- відомість розподілу платежів до бюджету, які надійшли на рахунок 3311 «Кошти, які підлягають розподілу між державним і місцевими бюджетами», в електронному вигляді або її паперову копію;

- відомість розподілу платежів між рівнями місцевого бюджету, які надійшли на аналітичні рахунки 3321 «Кошти, які підлягають розподілу між рівнями бюджету», в електронному вигляді або її паперову копію;

- відомість розподілу платежів до бюджету, які надійшли на рахунок 3411 «Кошти, тимчасово віднесені на доходи державного бюджету, що підлягають розподілу», в електронному вигляді або її паперову копію;

- відомість розподілу коштів, тимчасово віднесених на доходи місцевого бюджету, які надійшли на аналітичні рахунки 3421 «Кошти, тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету, що підлягають розподілу», в електронному вигляді або її паперову копію;

- виписки з рахунків у вигляді електронного реєстру розрахункових документів.

Державне казначейство України після отримання звітів про виконання державного та місцевих бюджетів за доходами від управлінь Державного казначейства до 13-ї години формує та передає Державній податковій адміністрації України:

- відомості про зарахування та повернення коштів з аналітичних рахунків за доходами державного бюджету (центрального рівень) у вигляді електронних документів – технологічного файла;

- звіти про виконання державного та місцевих бюджетів за доходами в розрізі областей.

Щомісячно, не пізніше 4 числа місяця, наступного за звітним, управління (відділення) Державного казначейства проводять з відповідними органами податкової служби звірку доходів за всіма кодами бюджетної класифікації на підставі даних про надходження до державного та місцевих бюджетів і відомостей розподілу коштів станом

на 1 число місяця, наступного за звітним. За результатами складаються акти звірки.

Акти звірки органів, підпорядкованих Державному казначейству, Державній податковій адміністрації, разом із звітами про виконання дохідної частини державного та відповідних місцевих бюджетів у терміни, передбачені для надання звітів, в обов'язковому порядку надсилаються до органів вищого рівня.

Державне казначейство України (центральный рівень) і Державна податкова адміністрація України проводять звірки надходжень платежів до державного бюджету та бюджетів областей, міст Києва і Севастополя за всіма кодами бюджетної класифікації щомісячно, не пізніше 20 числа місяця, наступного за звітним.

Зазначені звірки проводяться на підставі звітів про надходження до бюджетів, одержаних від управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, головних фінансових управлінь обласних і Київської державних адміністрацій та фінансового управління Севастопольської міської державної адміністрації. За результатами складаються акти звірки.

4.5. Казначейське обслуговування бюджетів за видатками

4.5.1. Суть казначейського обслуговування бюджетів за видатками

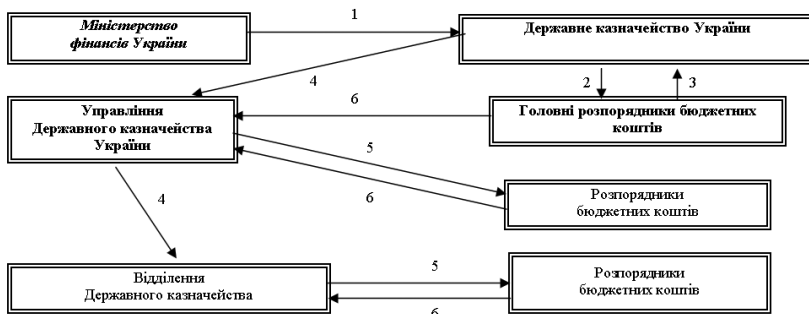
Розглядаючи особливості касового виконання бюджету за видатками, треба зазначити, що Державне казначейство за процедурами виконання державного бюджету на перших етапах впровадження казначейських функцій пристосувалося до діючої на той час схеми взаємовідносин між Міністерством фінансів України, головними розпорядниками бюджетних коштів, Національним і комерційними банками із застосуванням своїх особливостей:

а) рахунки, через які здійснювався рух бюджетних коштів, відкривалися в установах банків на ім'я органів Державного казначейства України;

б) видатки бюджетних установ і організацій проводилися через їхні рахунки, відкриті в органах Державного казначейства України згідно з мережею, представленою розпорядниками бюджетних коштів відповідного рівня.

Концептуальна схема здійснення видатків полягала у такому: після затвердження державного бюджету на відповідний рік Міністерство фінансів України складало помісячний розпис доходів і видатків загального фонду і передавало його Державному казначейству України, яке в триденний термін доводило витяг із цього розпису головним розпорядникам коштів для складання і затвердження в установленому порядку кошторисів доходів і видатків установ. Якщо впродовж року до розпису вносили зміни, то Департамент з бюджету Міністерства фінансів повідомляв про це Державне казначейство, яке вело облік цих змін і повідомляло головних розпорядників коштів для подальшого проведення змін кошторисів. Викладене графічно демонструє рис. 4.5.1.

Треба звернути увагу на те, що Державне казначейство України щоденно, з урахуванням наявних коштів, готувало розпорядження про виділення коштів у розрізі головних розпорядників коштів, яке затверджувалося Головою Державного казначейства України або його заступником. При цьому кошти виділялися в межах затверджених пропозицій і залишку на рахунках загального фонду державного бюджету.



- 1 – надання річного розпису призначень державного бюджету та розпис асигнувань загального фонду;
 2 – надання витягів з річного розпису призначень і розпису асигнувань;
 3 – подання розподілу показників зведених кошторисів і розподіл показників зведених планів асигнувань у розрізі розпорядників коштів нижчого рівня за територіями;
 4 – формування річного розпису призначень державного бюджету та помісячний розпис асигнувань загального фонду за територіями в розрізі розпорядників коштів нижчого рівня;
 5 – надання витягів з річного розпису призначень і помісячний розпис асигнувань;
 6 – подання затверджених кошторисом доходів і видатків і плани асигнувань.

Рис. 4.5.1. Порядок затвердження документів, що застосовуються у процесі виконання бюджету

Важливим елементом управління видатками на перших етапах впровадження казначейських функцій стало те, що проходження коштів відбувалося в системі Держказначейства і було прозорим:

- головному розпоряднику коштів відкривалися зведені особові рахунки та/або особові рахунки для зарахування виділених коштів;
- кошти, виділені відповідно до розпорядження, зараховувалися на зазначені рахунки;
- кошти, зараховані на зведені особові рахунки на підставі розподілу головного розпорядника коштів, зараховувалися на відповідні особові рахунки;
- згідно з розподілом коштів розпорядника II ступеня, ці кошти зараховувалися на відповідні реєстраційні рахунки.

Головний розпорядник упродовж робочого дня готував розподіл коштів та/або платіжне доручення на перерахування коштів. Розподіл коштів складався в розрізі територій.

Отриманий розподіл та/або платіжне доручення перевірялися Державним казначейством на відповідність зазначених у них сум залишкам на рахунку, затвердженим пропозиціям, кошторисним призначенням і планам асигнувань, зареєстрованим зобов'язанням і наданій мережі. Після чого складалися реєстри на здійснення видатків.

На підставі розподілу коштів і реєстрів на здійснення видатків складалося розпорядження на перерахування коштів, на підставі якого – платіжне доручення на переказ коштів державного бюджету. Реєстри на здійснення видатків передавали засобами телекомунікаційного зв'язку відповідним управлінням Державного казначейства.

Оплата видатків розпорядників бюджетних коштів здійснювалася органами Державного казначейства України з реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників шляхом проведення платежів із цих рахунків, відкритих в органах Державного казначейства України.

Підставою для оплати видатків були доручення розпорядників коштів і документи, які підтверджують цільове спрямування коштів (рахунки, рахунки-фактури, накладні, товарно-транспортні накладні, трудові угоди, договори на виконання робіт (крім договорів на оплату комунальних послуг, послуг зв'язку, охорони, оренди приміщень), акти виконаних робіт, тендерна документація, акцепти тендерних пропозицій, договори про закупівлю тощо).

Впродовж 1995–2000 років нормативна база з виконання видаткової частини бюджету постійно вдосконалювалася і доповнювалася.

Це було пов'язано з розширенням функцій Державного казначейства (обслуговування спеціальних коштів бюджетних установ і організацій, інших клієнтів, рахунки яких відкриті в органах Державного казначейства, але операції щодо них не належать до виконання державного бюджету), а також з необхідністю розподілу функцій і відповідальності з питань контролю між учасниками бюджетного процесу.

Важливим елементом управління під час здійснення казначейського виконання державного бюджету за видатками за умови роботи Державного казначейства в статусі учасника системи електронних платежів Національного банку України стало чітке визначення вимог до системи платежів, сформульоване в Інструкції від 10 серпня 2001 року № 140:

1) Усі платежі, що здійснюються в системі органів Державного казначейства, поділяються на:

— зовнішні (через кореспондентські рахунки, відкриті в СЕП НБУ);

— внутрішні (через внутрішню платіжну систему Держказначейства).

2) Усі платежі мають адресний характер і здійснюються з конкретних аналітичних рахунків (або навпаки – на них) їхніх власників – учасників бюджетного процесу та інших клієнтів. І в цьому полягає

головна відмінність від попередніх систем виконання державного бюджету, за якими платежі здійснювалися від імені розпорядників бюджетних коштів через рахунки органів Державного казначейства, відкриті на їхнє ім'я в установах банків.

3) Рахунки відкриваються на балансі обласних управлінь Держказначейства відповідно до вимог нормативних документів Державного казначейства, що суттєво відрізняється від існуючої до 2001 року системи, за якою рахунки були відкриті на ім'я органів Державного казначейства в установах банків за територіальним принципом (райони, міста, райони у містах, області).

Схему взаємовідносин органів Держказначейства з банківською системою наведено на рисунку 4.5.2.

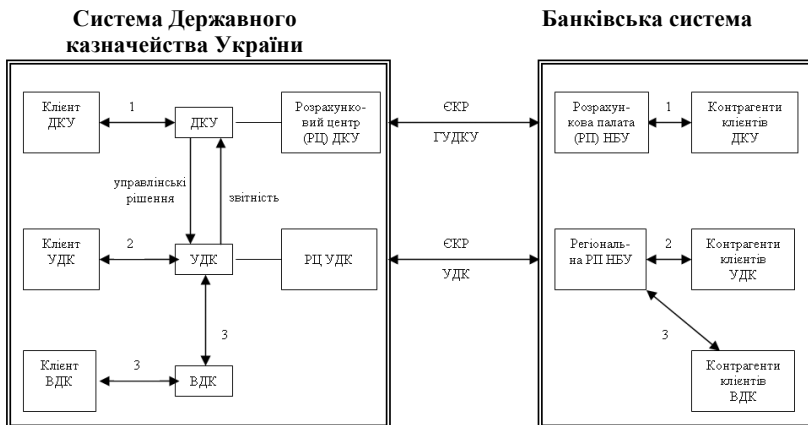


Рис. 4.5.2. Взаємовідносини органів Державного казначейства з банківською системою

Вважаємо за необхідне акцентувати увагу на основних елементах моделі участі органів Державного казначейства у системі електронних платежів НБУ, а саме:

а) вихід Державного казначейства в банківську систему здійснюється через регіональні розрахункові палати НБУ;

б) відділення Державного казначейства не мають коду банку і самостійного балансу;

в) загалом рахунки розпорядників бюджетних коштів (клієнтів Державного казначейства) відкрито відповідно до ієрархічної структури міністерств і відомств, районних відділень Державного казначейства. Рахунки районних відділень відкрито на балансі управління Державного казначейства (УДК);

г) основні функції відділення Державного казначейства (ВДК) – робота з первинними документами розпорядників і надання клієнтам винятково банківських послуг;

д) між Державним казначейством України та управлінням Державного казначейства діє офлайнний режим обміну інформацією;

е) між обласним управлінням Державного казначейства України і відділенням Державного казначейства діє онлайнний режим обміну інформацією.

За цієї схеми відділення Держказначейства не мають коду банку, не є учасниками СЕП НБУ і, таким чином, передають та отримують інформацію про здійснення платежів засобами внутрішньої платіжної системи територіальних управлінь Держказначейства. Таке відділення працює з територіальним управлінням Державного казначейства за системою «клієнт банку – банк». Тобто відділення в такому разі є інформаційною ланкою територіального управління; отримує вихідну інформацію (виписки, реєстри для податкових служб тощо) у сформованому вигляді від територіального управління. Аналог у банківській системі – виносне робоче місце (ВРМ). Чисельність працівників у такому відділенні – мінімальна.

4.5.2. Функції та організація роботи Міністерства фінансів і органів Державного казначейства в процесі виконання державного та місцевих бюджетів за видатками

Відповідно до статті 115 Конституції України і норм Бюджетного кодексу Кабінет Міністрів України забезпечує і відповідає за виконання державного бюджету. Міністерство фінансів України згідно зі статтею 47 Бюджетного кодексу здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

Бюджетним кодексом України визначено, що в Україні застосовується казначейська форма обслуговування державного бюджету, яка передбачає здійснення органами Державного казначейства України операцій з коштами держбюджету, розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів, прийняття зобов'язань, проведення платежів, а також ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання державного бюджету.

Виконання держбюджету за видатками ґрунтується на принципі функціонування єдиного казначейського рахунку, що забезпечує:

а) можливість оперативної мобілізації коштів, які впродовж дня надходять на рахунки, відкриті в органах Державного казначейства, та

використання їх для проведення бюджетних видатків і здійснення інших операцій, що не суперечать законодавству України;

б) надання органам законодавчої та виконавчої влади інформації про здійснені на єдиному казначейському рахунку операції;

в) оптимальні можливості для прийняття представниками законодавчої та виконавчої влади оперативних рішень про забезпечення ефективного використання бюджетних коштів.

Державний бюджет України виконується за розписом, затвердженим міністром фінансів України у місячний термін після набрання чинності закону про Державний бюджет України (стаття 49 Бюджетного кодексу України). Розпис державного бюджету на відповідний рік містить такі розділи:

1) Розпис доходів державного бюджету, зокрема:

— річний розпис доходів загального і спеціального фондів державного бюджету;

— помісячний розпис доходів загального фонду державного бюджету.

2) Розпис фінансування державного бюджету, зокрема:

— річний розпис фінансування загального і спеціального фондів державного бюджету;

— помісячний розпис фінансування загального фонду державного бюджету.

3) Розпис асигнувань державного бюджету, зокрема:

— річний розпис асигнувань загального і спеціального фондів державного бюджету;

— помісячний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету;

— річний розпис витрат спеціального фонду державного бюджету з розподілом за видами надходжень.

Процедури складання і виконання розпису державного бюджету визначено Інструкцією про складання і виконання розпису Державного бюджету України, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 року за № 57 (зі змінами).

Розглянемо основні підходи та порядок складання річного розпису асигнувань, оскільки саме на його підставі здійснюються видатки з державного бюджету. Розпис асигнувань загального і спеціального фондів державного бюджету на рік складається у розрізі головних розпорядників коштів за програмною (якщо бюджет складався із застосуванням програмно-цільового методу) та повною економічною класифікацією видатків бюджету без розподілу за періодами року.

Помісячний розпис асигнувань загального фонду – це розпис асигнувань загального фонду державного бюджету на рік з розбивкою

на місяці у розрізі головних розпорядників за програмною та скороченою² економічною класифікацією видатків бюджету.

Формування розпису бюджету починається зі складання розписів доходів і фінансування. Після того, як будуть враховані обсяги та терміни погашення основної суми державного боргу, вивчені можливості щодо обсягів і термінів залучення державних запозичень, графіки проведення приватизації державного майна, а також потреби покриття помісячних касових розривів загального фонду державного бюджету, на підставі складених розписів доходів і фінансування розраховуються граничні помісячні обсяги асигнувань загального фонду державного бюджету. Узагальнена лімітна довідка складається для кожного головного розпорядника з визначенням помісячних обсягів асигнувань головному розпоряднику в цілому. На підставі лімітних довідок головні розпорядники повідомляють розпорядників нижчих рівнів про встановлені обсяги асигнувань для уточнення кошторисів і складання проектів планів асигнувань. У процесі підготовки проектів кошторисів бюджетні установи увідповіднюють до визначеного фонду оплати праці свої штатні розписи, а решту витрат увідповіднюють до інших встановлених асигнувань таким чином, щоб забезпечити виконання покладених на установу відповідних функцій.

Проекти кошторисів і планів асигнувань, які подають установи головним розпорядникам і розпорядникам вищого рівня, за необхідності розглядаються в присутності керівників відповідних установ. Розпорядники коштів вищого рівня під час розгляду кошторисів і планів асигнувань повинні забезпечувати виконання вимог законодавства, не допускати включення до кошторисів асигнувань, не підтверджених розрахунками та економічно не обґрунтованих. Головні розпорядники коштів у двотижневий термін після отримання лімітних довідок подають Міністерству фінансів уточнені проекти зведених кошторисів і проекти зведених планів асигнувань, які відповідають лімітним довідкам. Одночасно подаються показники по мережі розпорядників коштів нижчих рівнів, штатах і контингентах установ за встановленими формами.

На підставі отриманої інформації Міністерство фінансів України складає річний розпис Державного бюджету України по головних розпорядниках коштів у розрізі економічної класифікації видатків і

² Скорочена економічна класифікація видатків бюджету містить: оплату праці працівників бюджетних установ (код 1110), нарахування на заробітну плату (код 1120), медикаменти та перев'язувальні матеріали (код 1132), продукти харчування (код 1133), оплату комунальних послуг та енергоносіїв (код 1160), поточні трансферти населенню (код 1340). Всі інші економічні категорії видатків відображаються загальною сумою за кодом 5000 «Інші видатки».

помісячний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету, які відповідають консолідованим параметрам усіх кошторисів. Оригінал затвердженого розпису передається на паперових та електронних носіях Державному казначейству України, копія передається Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Державне казначейство України впродовж трьох робочих днів після затвердження розпису доводить головним розпорядникам витяг із розпису, що є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань і планів використання бюджетних коштів (частина друга статті 51 Бюджетного кодексу України).

Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228. Кошториси, плани асигнувань і плани використання бюджетних коштів мають бути затверджені впродовж 30 календарних днів з моменту затвердження розпису керівником відповідної вищої установи, за винятком окремих установ, для яких кошториси, плани асигнувань і штатні розписи затверджуються іншими посадовими особами.

Плани використання бюджетних коштів одержувачами затверджуються їхніми керівниками за погодженням з розпорядниками, через яких вони одержують бюджетні призначення. Кошториси і плани асигнувань на проведення централізованих заходів затверджуються окремо керівниками міністерств, інших центральних органів виконавчої влади для кожного заходу. Такі кошториси та плани асигнувань можуть бути затверджені на загальний обсяг видатків.

Кошторис затверджується за загальним і спеціальним фондами на рік без розподілу за періодами року в обсягові, який дорівнює сумі цих фондів, та підписується керівником і головним (старшим) бухгалтером установи (централізованої бухгалтерії). Затвердження кошторисів, планів асигнувань і штатних розписів установ скріплюється гербовою печаткою і підписом керівників установ, уповноважених затверджувати такі документи, із зазначенням дати.

Одночасно з кошторисом на затвердження подається план асигнувань і штатний розпис установи, включаючи її структурні підрозділи, які утримуються за рахунок власних надходжень. Зазначені документи затверджуються у двох примірниках, один з яких повертається установі, а другий залишається в установі, яка їх затвердила.

У тижневий термін після затвердження штатних розписів головні розпорядники подають Мінфіну України зведені показники по мережі, штатних розписах і контингентах установ та одержувачів. Установи, які одержують призначення з державного бюджету і відповідно до

законодавства самостійно затверджують кошториси, плани асигнувань і штатні розписи, у тринадцятий термін після затвердження бюджету подають Мінфіну України затверджені кошториси, розрахунки до них, календарні плани, плани асигнувань і штатні розписи.

Мінфін України щороку, впродовж трьох місяців після затвердження відповідних бюджетів, перевіряє правильність складання і затвердження кошторисів і планів асигнувань. Скорочення зайвих і завищених асигнувань, виявлених під час перевірок, проводиться Мінфіном України на підставі матеріалів перевірок. Вивільнені асигнування спрямовуються на проведення інших пріоритетних заходів, що плануються цим же розпорядником, шляхом внесення змін до їхніх кошторисів у встановленому порядку.

Для здійснення контролю за відповідністю асигнувань, визначених у кошторисах і планах, асигнуванням, затвердженим річним розписом призначень державного бюджету та помісячним розписом асигнувань загального фонду державного бюджету, органи Державного казначейства здійснюють реєстрацію та ведуть облік зведених кошторисів і планів асигнувань розпорядників вищого рівня у розрізі розпорядників нижчого рівня. Розпорядники мають право провадити діяльність виключно в межах асигнувань, затверджених кошторисами і планами асигнувань, а також за наявності витягу, виданого органом Державного казначейства, який підтверджує відповідність цих документів даним казначейського обліку (частина п'ята статті 51 Бюджетного кодексу України). З цією метою розпорядники, які отримали від органів Держказначейства витяг, повинні подати цим органам дані про розподіл показників зведених кошторисів і планів асигнувань у розрізі розпорядників нижчого рівня. Зазначені показники доводяться до відповідних органів Державного казначейства за місцем розташування розпорядників нижчого рівня. Органи ДКУ здійснюють контроль за відповідністю розподілу показників зведених кошторисів і планів асигнувань даним казначейського обліку. У разі невідповідності кошторисів і планів асигнувань витягові, отриманому від відповідних органів Держказначейства, розпорядники повинні Perezatverditi зазначені документи згідно з витягом.

Внесення змін до розпису здійснюється в таких випадках:

- за необхідності перерозподілу видатків за економічною чи програмною класифікацією;
- прийняття нормативного акта про передачу повноважень на виконання функцій або надання послуг, на які затверджено бюджетне призначення, від одного головного розпорядника іншому;

— ухвалення рішення про розподіл нерозподілених бюджетних асигнувань між головними розпорядниками.

Бюджетний кодекс встановлює вимоги до процедури передачі бюджетних повноважень у статті 23. До затвердження розпису міністром фінансів України затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Міністр фінансів України впродовж бюджетного періоду забезпечує і відповідає за відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням.

4.5.3. Порядок обслуговування державного бюджету за видатками

Відповідно до статті 51 Бюджетного кодексу виділяють такі стадії виконання державного бюджету за видатками:

- 1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису;
- 2) затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів;
- 3) взяття бюджетних зобов'язань;
- 4) отримання товарів, робіт і послуг;
- 5) здійснення платежів;
- 6) використання товарів, робіт і послуг на виконання бюджетних програм.

Кошторис є основним плановим документом бюджетної установи, який надає повноваження на отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання установою своїх функцій і досягнення цілей, визначених на бюджетний період згідно з бюджетними призначеннями.

Відповідно до частини восьмої статті 51 Бюджетного кодексу Державне казначейство України здійснює платежі за дорученням розпорядників бюджетних коштів у разі:

- а) наявності бюджетного зобов'язання для відповідного платежу у бухгалтерському обліку виконання держбюджету;
- б) відповідності напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню;
- в) залишку невикористаних бюджетних асигнувань у розпорядника бюджетних коштів.

Виходячи з вимог Бюджетного кодексу, Державне казначейство розробило Порядок виконання державного бюджету за видатками за умови функціонування внутрішньої платіжної системи, затверджений наказом ДКУ від 10 серпня 2001 року за № 140 (zareestrovaniy у Міністерстві юстиції України 28 серпня 2001 року за № 756/5947). Цей Порядок регламентує організаційні взаємовідносини між органами Держказначейства, розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів

та іншими клієнтами Державного казначейства України, а також розподіл обов'язків та відповідальності між ними в процесі виконання Держбюджету України за видатками.

Запорукою якісного і безперебійного обслуговування органами Державного казначейства розпорядників коштів є правильно складена головними розпорядниками коштів **мережа розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів по територіях**. Розпорядники³ коштів III ступеня та одержувачі повинні включатися до мережі головного розпорядника бюджетних коштів або розпорядника II ступеня, якщо вони отримуватимуть кошти безпосередньо від нього.

Якщо установи (організації) не є одержувачами бюджетних коштів, а відповідно до укладених угод виконали для бюджетної установи (організації) або одержувача певні роботи (надали послуги тощо), то такі підприємства (установи, організації) не включаються до мережі розпорядників бюджетних коштів і рахунки в органах Державного казначейства їм не відкриваються.

Не пізніше як за 15 днів до початку бюджетного року головні розпорядники бюджетних коштів подають Державному казначейству України на паперових та електронних носіях підготовлену інформацію по мережі за встановленою формою. Отримана інформація узагальнюється і доводиться на електронних носіях до управлінь Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Державне казначейство України є користувачем мережі головного розпорядника коштів, який повністю відповідає за достовірність даних, наведених у мережі.

Розпорядники коштів II ступеня подають управлінням на паперових та електронних носіях дані про мережу розпорядників коштів III ступеня та одержувачів у територіальному розрізі. Управління узагальнюють отримані дані, групують за територіями (місто, район) і

³ Статус головного розпорядника бюджетних коштів визначено ст. 22 Бюджетного кодексу України. Нижчі розпорядники коштів поділяються, своєю чергою, на розпорядників коштів II та III ступенів. **Розпорядники коштів II ступеня** – бюджетні установи в особі їхніх керівників, уповноважених на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань і здійснення виплат з бюджету на виконання функцій очолюваних ними установ і на розподіл виділених асигнувань для переказу розпорядникам III ступеня та безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам або одержувачам, діяльність яких координується через них. **Розпорядники коштів III ступеня** – бюджетні установи в особі їхніх керівників, уповноважених на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань і здійснення виплат з бюджету на виконання функцій очолюваних ними установ і на розподіл виділених асигнувань безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам.

доводять на електронних носіях до відповідних відділень Державного казначейства.

На кожному рівні органи Держказначейства здійснюють перевірку відповідності даних, отриманих від вищого органу ДКУ, з переліком розпорядників одержувачів бюджетних коштів, що безпосередньо обслуговуються у відповідному органі Держказначейства. У разі невідповідності або відсутності в базі необхідної інформації про це повідомляється вищому органу Державного казначейства для вжиття відповідних організаційних заходів.

Організація роботи органів Державного казначейства для забезпечення обліку бюджетних асигнувань і контролю за їх дотриманням

Державне казначейство України реєструє одержані з Міністерства фінансів України річний розпис призначень державного бюджету та розпис асигнувань загального фонду державного бюджету й відображає дані на відповідних рахунках бухгалтерського обліку в автоматизованому режимі. Упродовж трьох календарних днів витяги з річного розпису призначень державного бюджету та помісячного розпису асигнувань загального фонду державного бюджету доводяться до головних розпорядників коштів, що є підставою затверджувати в установленому порядку кошториси доходів і видатків та плани асигнувань.

Установи та організації вищого рівня затверджують кошториси доходів і видатків і плани асигнувань своїм підвідомчим установам та організаціям.

Головні розпорядники коштів упродовж трьох робочих днів після отримання витягу з розпису бюджету подають Державному казначейству України розподіл показників зведених кошторисів доходів і видатків та розподіл показників зведених планів асигнувань із загального фонду бюджету в розрізі розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів по територіях відповідно до мережі на паперових та електронних носіях. **Відповідають за достовірність даних головні розпорядники бюджетних коштів.**

Державне казначейство України здійснює контроль за відповідністю вказаних у зазначених документах загальних сум у розрізі територій сумам, зазначеним у розписі видатків бюджету, та відображає зазначену інформацію на відповідних рахунках бухгалтерського обліку в автоматизованому режимі.

Державне казначейство України впродовж п'яти робочих днів узагальнює одержані дані, формує річний розпис призначень державного бюджету та помісячний розпис асигнувань

загального фонду держбюджету за територіями, у розрізі розпорядників коштів нижчого рівня для кожного управління ДКУ, та відображає зазначену інформацію на відповідних бухгалтерських рахунках. Упродовж трьох календарних днів витяги з річного розпису призначень держбюджету та помісячного розпису асигнувань за територіями доводяться до розпорядників коштів та одержувачів, які обслуговуються в управлінні.

Розпорядники коштів II ступеня, своєю чергою, впродовж трьох робочих днів подають відповідному управлінню у розрізі розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів розподіл показників зведених кошторисів і планів асигнувань, які звіряються з даними бухгалтерського обліку виконання бюджетів і відображаються на відповідних бухгалтерських рахунках.

Розпорядники коштів усіх рівнів наступного робочого дня після отримання витягу з розпису подають затверджені кошториси доходів і видатків і плани асигнувань відповідним органам Державного казначейства, де вони звіряються з даними отриманого розпису та відображаються на відповідних бухгалтерських рахунках. У разі невідповідності кошторисів і планів асигнувань витягові, отриманому від відповідних органів Держказначейства, розпорядники повинні доопрацювати зазначені документи.

До кошторису додається зведення показників спеціального фонду кошторису на відповідний рік. Доведені обсяги бюджетних призначень є підставою для прийняття розпорядниками та одержувачами коштів бюджету зобов'язань на здійснення видатків Державного бюджету України.

Якщо розпис державного бюджету не затверджено до початку бюджетного року і Держказначейство отримує від Міністерства фінансів тимчасовий розпис на певний період, передбачена окрема процедура доведення планових показників і здійснення видатків. У цьому разі видатки, здійснені в зазначений період, в обов'язковому порядку повинні бути враховані в затвердженому кошторисі доходів і видатків установи, у показниках зведених кошторисів, плану асигнувань бюджетної установи та плану використання бюджетних коштів одержувачів.

Внесення змін до розпису Державного бюджету України можливе у випадках та порядку, встановлених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік та іншими нормативно-правовими актами. Зміни до кошторисів і планів асигнувань можуть вноситися і на підставі відповідної довідки Міністерства фінансів, і в межах прав, наданих головному розпоряднику (без зміни бюджетних призначень у цілому щодо головного розпорядника коштів).

Перерозподіл, що призводить до зміни затверджених бюджетних призначень головного розпорядника коштів державного бюджету за загальним фондом за функціональною класифікацією в межах їхнього загального обсягу, здійснюється лише за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. **Подання Державному казначейству України реєстрів змін обов'язкове в усіх випадках.**

Окремо необхідно зупинитися на внесенні змін до розпису за спеціальним фондом, оскільки, на відміну від коштів загального фонду держбюджету, **надходження до спеціального фонду використовуються за конкретними напрямками**, визначеними законом про державний бюджет.

Внесення змін до розпису за спеціальним фондом має такі особливості:

1) Упродовж кварталу розпорядники вносять зміни до кошторису доходів і видатків спеціального фонду за власними надходженнями установ без внесення відповідних змін до розпису за спеціальним фондом. Органи Державного казначейства ведуть окремий облік таких змін на підставі наданих довідок, які затверджуються керівником установи, що затвердила кошторис.

2) Головні розпорядники до 15 числа наступного місяця після закінчення кварталу (а наприкінці року – не пізніше як до 15 грудня) проводять звірку зведених показників зазначених вище довідок із звітними даними Державного казначейства України та подають відповідним управлінням Міністерства фінансів матеріали з належним обґрунтуванням необхідності внесення змін до розпису за спеціальним фондом або проводять перерозподіл показників зведених кошторисів у межах наданих їм прав, без внесення змін до розпису.

3) До довідки про внесення змін до розпису за спеціальним фондом додається розшифрування за формою показників спеціального фонду кошторису із зазначенням дати та номера довідки. **Перезатвердження кошторисів не здійснюється.**

Якщо зміни, внесені до кошторису доходів і видатків за спеціальним фондом, не відповідають затвердженим змінам до розпису за спеціальним фондом, то розпорядники повинні зміни кошторису увідповіднити до змін розпису.

Внесення змін до кошторису доходів і видатків за іншими складниками спеціального фонду державного бюджету (крім власних надходжень) здійснюється відповідно до чинного законодавства.

Облік зобов'язань та оплата рахунків розпорядників і одержувачів бюджетних коштів

Державне казначейство України згідно з вимогами частини третьої Бюджетного кодексу здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису Державного бюджету України. Розпорядники бюджетних коштів **можуть брати бюджетні зобов'язання та провадити видатки тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами.** Будь-які зобов'язання, взяті фізичними та юридичними особами за коштами держбюджету без відповідних бюджетних асигнувань або ж із перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом і законом про Державний бюджет України, не вважаються бюджетними зобов'язаннями. Видатки з державного бюджету на покриття таких зобов'язань здійснюватися не можуть.

Зобов'язання, що випливає з договорів (угод, замовлень), згідно з якими розпорядник бюджетних коштів як споживач товарів, робіт і послуг повинен сплатити належну суму виконавцю за умови реалізації цих договорів, визначається як **юридичне зобов'язання, чи зобов'язання.**

Зобов'язання розпорядника бюджетних коштів сплатити кошти за надані товари (послуги) чи інші операції на виконання зобов'язання визначається як **фінансове зобов'язання.**

Органи Державного казначейства приймають від розпорядників коштів та одержувачів, які в них обслуговуються, реєстри зобов'язань у межах залишків на відповідних бухгалтерських рахунках «Асигнування на взяття зобов'язань», а реєстри фінансових зобов'язань – у межах залишків невиконаних зобов'язань та обліковують зобов'язання і фінансові зобов'язання розпорядників та одержувачів бюджетних коштів на відповідних бухгалтерських рахунках.

Відділення Державного казначейства України узагальнюють інформацію про наявність неоплачених фінансових зобов'язань і подають її за встановленими формами та у визначені терміни відповідним управлінням Державного казначейства, які узагальнюють отримані дані, формують зведену інформацію по території і подають її у встановлені терміни Державному казначейству України.

Держказначейство з метою ефективного управління коштами державного бюджету консолідує інформацію, одержану від територіальних органів ДКУ, про наявність неоплачених фінансових зобов'язань для ухвалення відповідних рішень про виділення асигнувань головним розпорядникам коштів.

Рішення (пропозиції) про виділення асигнувань із загального фонду держбюджету в розрізі головних розпорядників ухвалюються на підставі ресурсного балансу на відповідний період, бюджетних призначень і з урахуванням неоплачених фінансових зобов'язань.

**Організація роботи органів Державного казначейства
у процесі касового виконання
державного бюджету за видатками**

Затверджені пропозиції про виділення асигнувань із загального фонду державного бюджету в розрізі головних розпорядників коштів загальною сумою (за потреби – із зазначенням обсягів за відповідною класифікацією державного бюджету) обліковуються Державним казначейством на рахунках позабалансового обліку в автоматизованому режимі.

На підставі затверджених пропозицій Держказначейство готує в автоматизованому режимі, використовуючи довідники відкритих зведених особових та особових рахунків, розпорядження про виділення бюджетних асигнувань у розрізі головних розпорядників коштів, яке підписують начальники відповідних управлінь і затверджує Голова Державного казначейства України або його заступник.

Виділені бюджетні асигнування зараховуються на зведені особові рахунки та/або особові рахунки головних розпорядників коштів. Виписка з цього рахунка надається головному розпоряднику коштів за результатами попереднього операційного дня. Головні розпорядники наступного робочого дня подають відповідному управлінню Держказначейства розподіли виділених бюджетних асигнувань по територіях у розрізі розпорядників коштів нижчого рівня та одержувачів на паперових і електронних носіях. Відповідають за несвоєчасне надання розподілу виділених бюджетних асигнувань головні розпорядники.

Отримані розподіли перевіряють в автоматизованому режимі фахівці Державного казначейства на відповідність зазначених у них сум залишкам на відповідних рахунках, залишкам невикористаних асигнувань розпорядників нижчого рівня та одержувачів, включених до розподілу за даними бухгалтерського обліку, невиконаним зареєстрованим фінансовим зобов'язанням і наданій мережі. У разі виявлення розбіжностей розподіл повертається головному розпоряднику на доопрацювання з позначкою про причини відмови в день його подання. Якщо виділення бюджетних асигнувань мають цільове призначення, розподіл повинен ураховувати позначку про їх

призначення. Якщо зазначену вище позначку не враховано, розподіл повертається без виконання.

Перевірені розподіли групуються Державним казначейством за територіями і складаються реєстри на виділення бюджетних асигнувань, які засобами електронного зв'язку передаються територіальним управлінням Держказначейства.

На підставі інформації територіальних управлінь про залишки коштів на рахунках, відкритих у відповідних органах Держказначейства, та платіжного календаря відповідної області, а також з метою безумовного проведення передбачених платежів Державним казначейством України на центральному рівні ухвалюється рішення про підкріплення коштами. Порядок підкріплення коштами встановлюється окремим нормативним документом, а сам механізм підкріплення залежить від моделі функціонування єдиного казначейського рахунку.

Управління Державного казначейства на підставі реєстрів готує меморіальні документи про зарахування виділених бюджетних асигнувань на відповідні рахунки розпорядників та/або одержувачів коштів. Органи Держказначейства надають розпорядникам та/або одержувачам бюджетних коштів виписку з відповідного рахунку за результатами попереднього операційного дня. Інші дії щодо перерозподілу виділених бюджетних асигнувань аналогічні операціям, які проводяться на рівні Державного казначейства України.

Облік проведених операцій здійснюється в щоденному режимі. Інформація подається до Державного казначейства України засобами електронної пошти у визначені терміни для формування бази даних.

Перерахування дотацій місцевим бюджетам

Управління Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі перераховують суми дотацій на рахунки фінансових органів, відкритих в органах Держказначейства, для зарахування сум дотацій відповідно до порядку перерахування дотацій Автономній Республіці Крим, обласним, Київському та Севастопольському міським бюджетам з Держбюджету України, встановленого ДКУ. Фінансовим органам в обов'язковому порядку надаються виписки з цих рахунків за результатами попереднього операційного дня.

Органи Державного казначейства на підставі наданих фінансовими органами платіжних доручень перераховують кошти з рахунків, за якими обліковуються дотації, на поточні рахунки, відкриті в установах банків на ім'я установ, підприємств, організацій, що отримують кошти місцевих бюджетів. Підтвердні документи

Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, обласними фінансовими управліннями або міськими фінансовими управліннями міст Києва та Севастополя для перерахування коштів і використання дотацій не надаються.

Здійснення видатків за рахунок коштів спеціального фонду державного бюджету

На спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників бюджетних коштів, відкриті в органах Державного казначейства, зараховуються кошти, що надходять і від вищих та підвідомчих установ, і від будь-яких інших юридичних і фізичних осіб на утримання, виконання певних доручень, здійснення певних видатків, поновлення касових видатків тощо. Кошти, що надходять безпосередньо на рахунки розпорядників бюджетних коштів, вважаються доходами спеціального фонду державного бюджету або коштами, призначеними на відновлення касових видатків.

Усі кошти, які надходять готівкою в каси установ, повинні бути зараховані на спеціальні реєстраційні рахунки установ, відкриті в органах Державного казначейства. Під час внесення готівки на ім'я розпорядників або одержувачів бюджетних коштів відправники коштів у розрахункових документах (квитанціях тощо) зазначають номери спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників коштів, відкритих в органах Держказначейства. Зарахування коштів органами ДКУ здійснюється на підставі платіжних доручень на зазначені в них рахунки.

Кошти спеціального фонду державного та місцевих бюджетів, що надійшли як власні надходження установ і субвенції, зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки без конкретного віднесення до кодів економічної класифікації видатків. Однак здійснення видатків проводиться відповідно до кошторису доходів і видатків за конкретними кодами економічної класифікації видатків з урахуванням довідок про внесення змін до розпису за спеціальним фондом державного бюджету.

Усі інші дії щодо здійснення видатків зі спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників бюджетних коштів спеціального фонду бюджету проводяться в тому самому порядку, що і здійснення видатків розпорядників коштів загального фонду державного бюджету.

Зі спеціальних реєстраційних рахунків, на яких обліковуються власні надходження установ, розпорядники бюджетних коштів можуть здійснювати перерахування вищим і підвідомчим установам і організаціям коштів, не передбачених кошторисами доходів і видатків. Перерахування таких коштів здійснюється на підставі платіжних

доручень, наданих розпорядниками бюджетних коштів, і відображається як отримання або зменшення доходів.

Казначейське обслуговування одержувачів коштів

Одержувачі бюджетних коштів – це підприємства, госпрозрахункові, громадські та інші організації, що не мають статусу бюджетної установи й одержують кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами державної влади на виконання загальнодержавних програм чи надання послуг безпосередньо через розпорядників.

Кошти державного бюджету, які передбачаються для одержувачів бюджетних коштів, повинні бути враховані в показниках зведеного кошторису та плану асигнувань відповідного розпорядника коштів. Одержувачі бюджетних коштів включаються до мережі відповідного розпорядника коштів. На їхнє ім'я в органі Державного казначейства відкриваються відповідні рахунки. Розпорядник виділяє одержувачу бюджетних коштів річні призначення та помісячні плани асигнувань на відповідний період, що відображається в реєстрі змін до зведеного кошторису доходів і видатків і помісячних планів асигнувань розпорядника.

Одержувач подає до органів Державного казначейства план використання бюджетних коштів, затверджений ним і погоджений з розпорядником коштів. Для складання цього документа застосовують назви повної економічної класифікації видатків, але без зазначення їхніх цифрових кодів. Одержувачі бюджетних коштів складають звітність тільки за тим кодом, за яким їм було передбачено кошти відповідним розпорядником бюджетних коштів.

План використання бюджетних коштів – це основний плановий документ, на підставі якого одержувачу перераховуються бюджетні кошти і він має право на їх використання. За відсутності зазначеного документа видатки з рахунку одержувача не здійснюються.

У разі відсутності на відповідній території розпорядника коштів II ступеня одержувач бюджетних коштів, який має свою мережу, за згодою головного розпорядника коштів може бути прирівняний до розпорядника II ступеня. У цьому разі дії одержувача бюджетних коштів за касовим виконанням бюджету за видатками аналогічні діям розпорядника бюджетних коштів II ступеня. **Одержувач бюджетних коштів може включати до своєї мережі тільки ті установи та організації, які безпосередньо йому підпорядковані та розташовуються з ним на одній території.** За умови розташування одержувача бюджетних коштів на іншій території, він включається до мережі вищого розпорядника коштів.

Якщо підприємство (установа, організація) не є одержувачем коштів бюджету (не включається в мережу розпорядника бюджетних коштів), а відповідно до укладених угод виконало для бюджетної установи (організації) або одержувача відповідні роботи (надало послуги тощо), то оплата виконаних робіт (наданих послуг тощо) здійснюється на підставі рахунків, рахунків-фактур, акта виконаних робіт тощо шляхом перерахування належних коштів на поточний рахунок підприємства (установи, організації), відкритий у банківській установі.

Здійснення видатків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і платежів з рахунків інших клієнтів

Органи Державного казначейства України проводять платежі з реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників бюджетних коштів (одержувачів), відкритих в органах ДКУ відповідно до кошторисів доходів і видатків, планів асигнувань або планів використання бюджетних коштів. Відповідно до покладених завдань, Державне казначейство контролює цільове направлення бюджетних коштів на стадії проведення платежу на підставі підтвердних документів, наданих розпорядниками бюджетних коштів. **Відповідають за цільове використання бюджетних коштів розпорядники та одержувачі бюджетних коштів.**

Підставою для здійснення видатків розпорядників бюджетних коштів є платіжні доручення, підготовлені власниками рахунків, і підтвердні документи про цільове направлення коштів (рахунки, рахунки-фактури, накладні, товарно-транспортні накладні, трудові угоди, договори на виконання робіт, акти виконаних робіт, звіти про результати закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти тощо). Порядок оформлення і подання перелічених вище документів органам Державного казначейства регламентується вимогами до обліку зобов'язань, згідно з якими розпорядник бюджетних коштів як споживач повинен сплатити належну суму виконавцю за умови реалізації цих зобов'язань.

Документи приймають органи Державного казначейства від розпорядників бюджетних коштів:

а) за загальним фондом та іншими доходами спеціального фонду – відповідно до зареєстрованих в органах Держказначейства зобов'язань, згідно з кошторисними призначеннями та помісячними планами асигнувань, у межах залишку коштів на рахунку за певним кодом економічної класифікації видатків;

б) за спеціальним фондом (крім інших доходів спеціального фонду) – відповідно до кошторисних призначень та у межах загального

залишку коштів на спеціальному реєстраційному рахунку за всіма кодами економічної класифікації видатків.

Підставою для здійснення видатків одержувачам коштів є платіжні доручення, підготовлені власниками рахунків, і підтвердні документи, які приймаються в межах зареєстрованих в органах Державного казначейства зобов'язань, відповідно до плану використання бюджетних коштів і в межах залишків коштів на рахунку.

Здійснення видатків інших клієнтів органи Держказначейства проводять на підставі платіжних доручень, підготовлених власниками рахунків, що приймаються в межах загального залишку коштів на їх рахунку, без додання підтвердних документів, за винятком деяких напрямів видатків, які визначаються ДКУ та головними розпорядниками бюджетних коштів.

Окремі видатки Міністерства оборони України та інших органів виконавчої влади (за окремими кодами функціональної та економічної класифікації видатків, перелік яких узгоджується з Державним казначейством України і відповідним органом виконавчої влади), незалежно від суми разового платежу, здійснюються тільки на підставі платіжних доручень. Тобто здійснення видатків, пов'язаних з відомостями, що становлять державну таємницю, проводиться без подання підтвердних документів. Відповідають і контролюють проведення таких операцій розпорядники бюджетних коштів.

Вимоги до заповнення розрахункових документів на паперових носіях, що подаються органам Держказначейства, аналогічні вимогам, установленим для банків, і визначені Правилами заповнення розрахункових документів на паперових носіях, їхніх реєстрів і заяви на відкриття акредитива (додаток № 8 до Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затвердженої постановою Правління Національного банку України від 29 березня 2001 року № 135 зі змінами та зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 25 квітня 2001 року за № 368/5559).

Всі операції, проведені органами Державного казначейства, оформляються відповідними документами, що містять інформацію про характер операцій та є підставою для відображення їх в обліку ДКУ.

Орган Державного казначейства за результатами попереднього операційного дня надає розпоряднику, одержувачу бюджетних коштів чи іншому клієнту виписки про здійснені видатки шляхом проведення платежів з рахунків розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів.

Порядок виплати готівки розпорядникам, одержувачам бюджетних коштів та іншим клієнтам

Для оформлення документів на отримання заробітної плати, стипендії, допомоги, видатків на службові відрядження та інших коштів, які не можуть бути видані безготівково, розпорядники, одержувачі бюджетних коштів та інші клієнти подають до органів Державного казначейства заявку на видачу готівки в двох примірниках. Один з них, після видачі готівки, повертається розпоряднику, одержувачу бюджетних коштів чи іншому клієнтові з відповідним відбитком штампа казначея, зберігається як обов'язковий документ і є додатком до бухгалтерських реєстрів, що підтверджують обсяг і цільове направлення бюджетних коштів.

Для отримання заробітної плати та прирівняних до неї платежів розпорядники, одержувачі бюджетних коштів та інші клієнти повинні подавати разом із заявкою на видачу готівки платіжні доручення на одночасне перерахування платежів, утриманих із заробітної плати та нарахованих у фонд оплати праці, податків до бюджету і зборів до державних цільових фондів або документально підтверджувати їх сплату раніше. У заявках на видачу готівки зазначають суми прибуткового податку з громадян, суми нарахувань до Фонду соціального страхування та суми страхових внесків до Пенсійного фонду, інші податки й обов'язкові платежі, утримані та нараховані у фонд заробітної плати відповідно до чинного законодавства.

Розпорядники, одержувачі бюджетних коштів та інші клієнти відповідають за правильність нарахування заробітної плати та прирівняних до неї платежів, а також за повноту перерахування платежів, утриманих із заробітної плати і нарахованих у фонд оплати праці, податків до бюджету та зборів до державних цільових фондів.

Готівка на придбання продуктів харчування та медикаментів розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів видається на підставі заявки, але за наявності на це дозволу головного розпорядника бюджетних коштів. Дозвіл надається у довільній формі. Після отримання матеріальних цінностей, придбаних за готівку, до органів Держказначейства України подаються документи, які підтверджують здійснені видатки та взяття на облік (за потреби) матеріальних цінностей (акт придбання матеріальних цінностей, прибуткова накладна, роздавальна відомість з підписами осіб, які отримали матеріальні цінності, тощо). Ці вимоги не стосуються інших клієнтів.

Підтвердні документи подаються впродовж трьох робочих днів після придбання продуктів харчування, господарських товарів і

медикаментів. У разі неподання розпорядниками бюджетних коштів у встановлені терміни документів, органи Держказначейства України припиняють видачу чеків на отримання готівки для придбання продуктів харчування, господарських товарів і медикаментів.

На підставі перевіреної заявки органи Державного казначейства України виписують на уповноважених осіб, зазначених у заявці, грошові чеки на отримання готівки з поточних рахунків, відкритих в установах банків на ім'я органів ДКУ за балансовими рахунками групи 257 «Кошти до виплати» Плану рахунків комерційних банків України. На рахунки групи 257 кошти до виплати зараховуються без перерахувань, на підставі узагальнених заявок розпорядників коштів.

Невикористана готівка повертається уповноваженими особами розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів безпосередньо на цей самий рахунок за відповідними документами, під час заповнення яких обов'язково зазначається номер реєстраційного (спеціального реєстраційного) рахунку, на який повинні бути зараховані кошти. Органи Державного казначейства перераховують зазначені кошти на рахунки їх власників.

Грошові чекові книжки на отримання готівки в установах банків органами ДКУ можуть передаватися розпорядникам, одержувачам бюджетних коштів та іншим клієнтам за умови їх попереднього запису в журналі реєстрації виданих чекових книжок із зазначенням номерів чеків та особи, яка отримала чекову книжку.

У разі застосування системи безготівкової виплати заробітної плати кошти перераховуються (за згодою працівників установ та організацій) на вкладні рахунки (рахунки фізичних осіб, відкриті в установах банків). Обслуговування таких операцій здійснюється в окремому порядку, визначеному відповідним органом ДКУ та погодженому з банком, який обслуговує ці операції. До органів Держказначейства подаються платіжні доручення, до яких додається реєстр з переліком номерів рахунків фізичних осіб.

Для перерахування коштів на рахунки групи 257 «Кошти до виплати» Плану рахунків комерційних банків України або вкладні рахунки, обов'язкові до перерахування, утримання із заробітної плати і прирівняних до неї платежів (прибутковий податок з громадян, збір на обов'язкове пенсійне страхування, обов'язкове соціальне страхування тощо) перераховуються органами Держказначейства на підставі платіжних доручень, які подаються розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів та іншими клієнтами.

З метою своєчасного отримання готівки в установах банків органи Державного казначейства готують касові заявки на отримання готівки. Для цього за 55 днів до початку кварталу, що планується, розпорядники,

одержувачі бюджетних коштів та інші клієнти подають до органів ДКУ, в яких їм відкрито реєстраційні (спеціальні реєстраційні) рахунки, касові заявки на отримання готівки, які звіряються з кошторисами доходів і видатків установ та узагальнюються. Зведена касова заявка передається до установ уповноважених банків не пізніше як за 45 днів до початку кварталу або в терміни, визначені угодою між органами казначейства та установами банків, і за формою, встановленою Національним банком України. У разі отримання готівки розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів та іншими клієнтами в різних установах банків касові заявки для отримання готівки складаються та подаються в розрізі банків.

Органи Державного казначейства встановлюють ліміти залишку готівки в касі установам та організаціям, які ними обслуговуються. Ліміт каси впродовж року може бути змінений органом ДКУ в разі письмового звернення установи чи організації.

Відмови у здійсненні видатків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів

Для забезпечення контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів органи Держказначейства України в частині виконання державного бюджету за видатками здійснюють:

- попередній контроль — на етапі реєстрації зобов'язань розпорядників бюджетних коштів, зокрема фінансових;
- поточний контроль — у процесі оплати рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

При цьому перевіряється законність підстави (наявність підтвердних документів, нормативно-правових актів тощо) для здійснення платежів, відповідність платежів вимогам обліку і контролю за зобов'язаннями, а також правильність оформлення розрахункових документів.

Перевірка підтвердних документів на оплату рахунків розпорядників або одержувачів коштів державного бюджету здійснюється в органах Державного казначейства за наявності:

- а) зареєстрованих зобов'язань;
- б) залишків коштів на рахунках розпорядників коштів у розрізі кодів економічної класифікації видатків за загальним фондом державного бюджету або залишків коштів за спеціальним фондом держбюджету;
- в) відповідності змісту операцій, представлених підтвердними документами, кодам економічної класифікації видатків, зазначеним у призначенні платежу.

У разі невиконання однієї з цих вимог орган Держказначейства України відмовляє в оплаті та повертає документи на доопрацювання.

Відмови в оплаті рахунків розпорядників бюджетних коштів можуть надаватися:

- за відсутності затверджених і взятих на облік кошторисів видатків і планів асигнувань;
- за відсутності або недостатності коштів на відповідних рахунках бюджетних установ чи організацій та/або бюджетних і кошторисних призначень, крім установлених випадків;
- у разі обмеження бюджетних видатків, що встановлюються чинними нормативно-правовими актами;
- у разі неподання необхідних підтвердних документів для оплати рахунків;
- у разі недотримання або порушення встановленого порядку використання коштів загального та/або спеціального фондів бюджету;
- за відсутності в бухгалтерському обліку виконання бюджетів прийнятих розпорядниками бюджетних коштів зобов'язань;
- якщо документи на оплату видатків оформлені неправильно та/або не підтверджують цільове направлення коштів;
- у разі неподання розпорядниками бюджетних коштів фінансової звітності про виконання кошторисів доходів і видатків і використання бюджетних коштів.

Відмови в оплаті рахунків одержувачів бюджетних коштів можуть надаватися:

- за відсутності затвердженого та погодженого плану використання бюджетних коштів;
- за відсутності або недостатності коштів на відповідних рахунках одержувачів, крім установлених випадків;
- у разі обмеження здійснення бюджетних видатків, що встановлюються чинними нормативно-правовими актами;
- у разі неподання необхідних підтвердних документів для оплати рахунків;
- якщо документи на оплату видатків оформлені неправильно та/або не підтверджують цільове направлення коштів;
- у разі неподання одержувачами бюджетних коштів фінансової звітності про використання бюджетних коштів;
- за відсутності в бухгалтерському обліку виконання бюджетів прийнятих одержувачами бюджетних коштів зобов'язань.

Органи Державного казначейства України повідомляють своїх клієнтів про відмову в оплаті у письмовій формі.

4.5.4. Особливості казначейського виконання місцевих бюджетів за видатками

Головні розпорядники та розпорядники коштів нижчого рівня в установленому порядку подають на паперових та електронних носіях до органу Державного казначейства України за місцезнаходженням дані про розташування мережі установ та організацій, погоджені з відповідним фінансовим органом за встановленою формою.

Після прийняття місцевих бюджетів фінансові органи в десятиденний термін направляють річний розпис асигнувань місцевих бюджетів і помісячний розпис асигнувань загального фонду місцевих бюджетів органам Державного казначейства України, які реєструють їх на відповідних рахунках, відкритих за групами рахунків позабалансового обліку 922 «Бюджетні призначення з місцевих бюджетів» та 927 «Бюджетні призначення з загального фонду місцевого бюджету за помісячним розписом асигнувань».

Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, місцеві фінансові органи в тижневий термін доводять до головних розпорядників витяги із затвердженого річного розпису асигнувань відповідних місцевих бюджетів і помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевих бюджетів, які є підставою для затвердження в установленому порядку кошторисів і планів асигнувань розпорядниками бюджетних коштів.

Головні розпорядники впродовж трьох робочих днів після отримання витягу з річного розпису асигнувань з місцевих бюджетів подають органам Держказначейства України, які їх обслуговують, розподіл показників зведених кошторисів і розподіл показників зведених планів асигнувань із загального фонду місцевих бюджетів у розрізі розпорядників коштів нижчого рівня, відповідно до мережі, на паперових та електронних носіях. Розпорядники, які не мають підвідомчих установ, подають кошторис і план асигнувань із загального фонду місцевих бюджетів.

Органи Державного казначейства України здійснюють контроль за відповідністю загальних сум, вказаних у зазначених документах, сумам, зазначеним у річному розписі асигнувань місцевих бюджетів. У разі невідповідності кошторисів і планів асигнувань даним розпису місцевих бюджетів розпорядники повинні зазначені документи увідповіднити до розпису бюджету.

Дані зведених кошторисів і планів асигнувань із загального фонду місцевих бюджетів обліковуються органами ДКУ на рахунках, відкритих за групами рахунків позабалансового обліку 912 «Кошторисні призначення з місцевих бюджетів» і 914 «Призначення з місцевого

бюджету за планом асигнувань». До кошторису додається зведення показників спеціального фонду кошторису на відповідний рік.

Доведені обсяги бюджетних асигнувань є підставою для прийняття розпорядниками бюджетних коштів зобов'язань на здійснення видатків, передбачених відповідними місцевими бюджетами.

Органи Держказначейства України обліковують зобов'язання та фінансові зобов'язання розпорядників коштів місцевих бюджетів, яких вони обслуговують, на рахунках, відкритих за групою рахунків позабалансового обліку 942 «Зобов'язання розпорядників бюджетних коштів за коштами місцевого бюджету».

Відповідно до помісячного розпису асигнувань загального фонду місцевих бюджетів фінансові органи проводять розподіл коштів загального фонду місцевих бюджетів, зарахованих на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3142 «Кошти загального фонду місцевого бюджету», з урахуванням зареєстрованих фінансових зобов'язань, та подають органам Державного казначейства України розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів у розрізі головних розпорядників коштів. Розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів затверджує голова місцевого органу виконавчої влади або, за його дорученням, один з його заступників (керівник фінансового органу).

Органи Державного казначейства реєструють такі розпорядження у журналі реєстрації розпоряджень про виділення коштів загального (спеціального) фонду місцевих бюджетів і відповідно до розпорядження зараховують кошти на рахунки головних розпорядників коштів, відкриті за балансовим рахунком 3531 «Особові рахунки розпорядників за коштами, отриманими із загального фонду місцевого бюджету».

Виписка з особового рахунку надається головному розпоряднику коштів. На її підставі розпорядник коштів готує та подає органу Держказначейства України розподіл виділених бюджетних асигнувань на перерахування коштів підвідомчим установам.

Отриманий розподіл перевіряється органом ДКУ на відповідність зазначених у ньому сум залишкам на рахунках, залишкам невикористаних бюджетних асигнувань по загальному фонду та зареєстрованим фінансовим зобов'язанням підвідомчих установ у розрізі кодів економічної класифікації.

Якщо перерахування коштів проводиться за цільовим направленням, поданий розподіл в обов'язковому порядку повинен містити примітку про призначення коштів. Якщо примітка не врахована, документи повертаються без виконання. За наявності всіх необхідних показників кошти зараховуються на рахунки підвідомчих установ.

Кошти спеціального фонду місцевого бюджету, зараховані на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3152 «Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки», органи Держказначейства України на підставі розпорядження про виділення коштів спеціального фонду місцевих бюджетів у розрізі головних розпорядників коштів засобами програмного забезпечення направляють на рахунки розпорядників, відкриті за балансовим рахунком 3532 «Особові рахунки розпорядників за коштами, отриманими із спеціального фонду місцевого бюджету».

На реєстраційні, спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників коштів місцевих бюджетів, що перебувають на казначейському обслуговуванні, відкриті в органах ДКУ за групою рахунків балансового обліку 354 «Рахунки розпорядників та одержувачів за коштами місцевих бюджетів», зараховуються кошти, які надходять і від вищих та підвідомчих установ, і від юридичних і фізичних осіб на утримання, виконання певних доручень, здійснення видатків, відновлення касових видатків тощо.

Усі кошти, що надходять готівкою в каси установ (зокрема невикористана готівка), повинні бути зараховані на реєстраційні, спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників коштів місцевих бюджетів, відкриті в органах ДКУ за групою рахунків балансового обліку 354 «Рахунки розпорядників та одержувачів за коштами місцевих бюджетів» Плану рахунків.

Оплату видатків розпорядників бюджетних коштів здійснюють органи Держказначейства України з реєстраційних, спеціальних реєстраційних (аналітичних) рахунків розпорядників бюджетних коштів, відкритих в органах ДКУ за групою рахунків балансового обліку 354 «Рахунки розпорядників та одержувачів за коштами місцевих бюджетів», шляхом проведення платежів з цих рахунків. Інформація про проведені видатки одночасно відображається на відповідних рахунках, відкритих за рахунками бюджетного обліку 7211 «Видатки загального фонду місцевого бюджету» та 7221 «Видатки спеціального фонду місцевого бюджету».

Оплату рахунків розпорядників бюджетних коштів здійснюють лише за наявності в обліку органів Держказначейства їх зобов'язань і фінансових зобов'язань і залишків коштів на рахунках розпорядників коштів за відповідними кодами економічної класифікації видатків.

Підставою для здійснення видатків є платіжні доручення розпорядників коштів, зареєстровані в органах Держказначейства України, зобов'язання та фінансові зобов'язання, які підтверджують цільове спрямування коштів. Органи ДКУ приймають від розпорядників

бюджетних коштів платіжні доручення і підтвердні документи на здійснення видатків.

Для забезпечення контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів органи ДКУ в частині виконання місцевих бюджетів за видатками здійснюють:

- попередній контроль – на етапі реєстрації зобов'язань розпорядників бюджетних коштів, зокрема фінансових;

- поточний контроль – у процесі оплати рахунків розпорядників бюджетних коштів.

При цьому перевіряється законність підстави (наявність підтвердних документів, нормативно-правових актів тощо) для здійснення платежів, відповідність платежів вимогам обліку і контролю за зобов'язаннями, а також правильність оформлення розрахункових документів.

Перевірка підтвердних документів на оплату рахунків розпорядників коштів місцевих бюджетів здійснюється в органах Державного казначейства України за наявності:

- а) залишків коштів на відповідних рахунках у розрізі кодів економічної класифікації видатків за коштами загального та/або спеціального фонду місцевих бюджетів;

- б) зареєстрованих зобов'язань;

- в) відповідності змісту операцій, представлених підтвердними документами, кодам економічної класифікації видатків, зазначеним у призначенні платежу.

Вимоги до заповнення розрахункових документів на паперових носіях, що подаються органам ДКУ, аналогічні вимогам, встановленим для установ банків, і визначені Правилами заповнення розрахункових документів на паперових носіях, їх реєстрів і заяви на відкриття акредитива (додаток № 8 до Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затвердженої постановою Правління Національного банку України від 29 березня 2001 року № 135 (зі змінами) та зареєстрованої в Міністерстві юстиції України від 25 квітня 2001 року за № 368/5559).

Первинні документи, які не містять обов'язкових реквізитів, є недійсними і не можуть бути прийняті до виконання.

Розрахункові документи, на підставі яких в органах Держказначейства України здійснюється перерахування коштів з одних рахунків на інші, повинні мати дату проведення та підписи посадових осіб органу ДКУ, які оформили та перевірили документ. Документи, що підлягають додатковому контролю, повинні мати підпис виконавця, на якого покладено обов'язок додатково контролювати операції.

На розрахунковому документі, не прийнятому до виконання органом Держказначейства, у день його отримання на звороті робиться запис про причину повернення без виконання за підписами головного бухгалтера (його заступника) і виконавця та з проставленням відбитка штампа органу ДКУ.

Усі операції органів Держказначейства України повинні оформлятися відповідними документами, які містять інформацію про характер операції та є підставою для відображення в обліку.

Розпорядники бюджетних коштів відповідають за правильність оформлення розрахункових документів і достовірність даних у первинних документах, які стануть підставою для проведення органами Державного казначейства України платежу.

Подані розпорядниками бюджетних коштів платіжні доручення перевіряються на правильність заповнення реквізитів і відповідність підписів і відбитка печатки зразкам.

У разі неправильного заповнення реквізитів платіжного доручення воно повертається розпоряднику бюджетних коштів з позначкою на звороті про причину повернення, завіреною підписом казначея.

Відмови в оплаті рахунків розпорядників бюджетних коштів можуть надаватися:

- за відсутності затверджених кошторисів і помісячних планів асигнувань;

- за відсутності або недостатності бюджетних і кошторисних призначень;

- за відсутності або недостатності коштів на відповідних рахунках;

- у разі неподання необхідних підтвердних документів для оплати рахунків (рахунків, рахунків-фактур, накладних, товарно-транспортних накладних, трудових угод, договорів на виконання робіт, актів виконаних робіт, звітів про результати закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти тощо);

- у разі недотримання або порушення встановленого порядку використання коштів загального та/або спеціального фондів бюджету;

- за відсутності в бухгалтерському обліку виконання місцевих бюджетів прийнятих розпорядниками бюджетних коштів зобов'язань;

- якщо документи на оплату видатків оформлені неправильно та/або не підтверджують цільове направлення коштів;

- у разі неподання розпорядниками бюджетних коштів фінансової звітності.

У разі невиконання однієї із цих вимог органи Держказначейства України відмовляють в оплаті та повертають документи на доопрацювання.

Повернення бюджетних кредитів

Кошти від повернення позик, наданих до набрання чинності Бюджетним кодексом України, та відсотки, сплачені за користування ними, відповідно до пункту 3 статті 71 Бюджетного кодексу України зараховуються на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3153 «Рахунок для зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів повернення бюджетних кредитів».

Інформація про суми коштів від повернення кредитів одночасно відображається на відповідному рахунку, відкритому за рахунком бюджетного обліку 7232 «Кредитування спеціального фонду місцевого бюджету за вирахуванням погашення».

Наприкінці операційного дня засобами програмного забезпечення, на підставі меморіальних документів, кошти перераховуються (списуються) на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3152 «Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки».

Відсотки, сплачені за користування позиками, наданими до набрання чинності Бюджетним кодексом України, відповідно до пункту 3 статті 71 Бюджетного кодексу України зараховуються на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3151 «Надходження коштів спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки».

Наприкінці операційного дня засобами програмного забезпечення, на підставі меморіальних документів, кошти перераховуються (списуються) на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3152 «Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки».

Інформація про надходження платежів одночасно відображається на відповідних рахунках, відкритих за рахунком бюджетного обліку 6122 «Доходи спеціального фонду місцевого бюджету, які направляються на спеціальні видатки».

Кошти від повернення бюджетних кредитів, наданих за рішеннями Верховної Ради АРК чи відповідної ради за кодом економічної класифікації 4000 «Кредитування з вирахуванням погашення» з загального фонду місцевих бюджетів, зараховуються на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3143 «Рахунок для зарахування до загального фонду місцевих бюджетів повернення бюджетних кредитів».

Інформація про кошти від повернення кредитів одночасно відображається на відповідному рахунку, відкритому за рахунком бюджетного обліку 7231 «Кредитування загального фонду місцевого бюджету за вирахуванням погашення», тобто відноситься на зменшення видатків відповідного місцевого бюджету.

Наприкінці операційного дня засобами програмного забезпечення на підставі меморіальних документів кошти перераховуються (списуються) на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3142 «Кошти загального фонду місцевих бюджетів».

Кошти від повернення бюджетних кредитів, наданих за рішеннями Верховної Ради АРК чи відповідної ради за кодом економічної класифікації 4000 «Кредитування з вирахуванням погашення» зі спеціального фонду місцевих бюджетів, зараховуються на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3153 «Рахунок для зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів повернення бюджетних кредитів».

Інформація про кошти від повернення кредитів одночасно відображається на відповідному рахунку, відкритому за рахунком бюджетного обліку 7232 «Кредитування спеціального фонду місцевого бюджету за вирахуванням погашення», тобто відноситься на зменшення видатків відповідного місцевого бюджету.

Наприкінці операційного дня засобами програмного забезпечення, на підставі меморіальних документів, кошти перераховуються (списуються) на рахунки, відкриті за балансовим рахунком 3152 «Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів, які направляються на спеціальні видатки».

4.6. Впровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів

Статтею 5 Бюджетного кодексу України визначено структуру бюджетної системи України, яка складається з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань, бюджетів районів у містах, районних, обласних, бюджету Автономної Республіки Крим і Державного бюджету України. Зазначені бюджети є окремими ланками бюджетної системи. Характерною ознакою та перевагою бюджетної системи, закріпленої Бюджетним кодексом, є те, що, на відміну від попередньої системи, трансфертні платежі з державного бюджету розраховуються та надаються обласним бюджетам, бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетам районів і містам обласного значення. З прийняттям Бюджетного кодексу районні бюджети, бюджети міст обласного значення та обласні бюджети набули адекватного статусу у відносинах з Державним бюджетом України.

Принциповим є положення статті 78 Бюджетного кодексу щодо казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Це положення дає змогу повною мірою забезпечити дотримання принципів самостійності, субсидіарності, справедливості і неупередженості, на яких ґрунтується бюджетна система України.

Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ланками бюджетної системи відповідних джерел доходів, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим і відповідних місцевих рад формувати та затверджувати відповідні бюджети згідно з положеннями Бюджетного кодексу України.

Бюджетний кодекс встановлює нові засади взаємовідносин державного і місцевих бюджетів і відображає новий підхід до питань незалежності і самостійності місцевих бюджетів.

Принцип самостійності означає:

- право законодавчих (представницьких) органів державної влади й органів місцевого самоврядування кожної ланки бюджетної системи самостійно здійснювати бюджетний процес відповідно до засад Бюджетного кодексу;
- стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення їхніх доходів, що не враховуються для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;

Формат: Список

—закріплення права за органами державної влади й органами місцевого самоврядування відповідно до Бюджетного кодексу визначати напрями витрат за рахунок коштів відповідного бюджету;

—неприпустимість вилучення доходів, отриманих додатково у ході виконання рішень про бюджет, сум перевищення доходів над витратами бюджетів і сум економії за витратами бюджету.

Принцип субсидіарності полягає в такому розподілі видатків між державним і місцевими бюджетами та між місцевими бюджетами, який ґрунтується на максимально можливому наближенні суспільних послуг до їхнього безпосереднього споживача. Видаткові повноваження закріплюються за бюджетами з метою децентралізації та з урахуванням того, що вони можуть бути виконані найефективніше на місцях.

Видатки, які потенційно можуть отримувати всі мешканці області, закріплюються за обласними бюджетами. Це видатки на утримання спеціалізованих середніх закладів освіти для учнів з вадами розвитку, середніх шкіл-інтернатів, професійно-технічних училищ, багатопрофільних лікарень обласного значення, спеціалізованих установ соціального захисту для сиріт, інвалідів, літніх громадян тощо. Видатки, які споживають мешканці певного адміністративно-територіального утворення, закріплені за міськими та районними бюджетами. До них належать видатки на утримання загальної середньої освіти, загальної медичної допомоги, включаючи програми санітарної освіти та соціального захисту для соціально не захищених верств населення, а також допомогу людям літнього віку вдома.

З бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим), обласного, районного значення, сіл і селищ фінансуються дошкільна освіта, первинна медична допомога, що надається місцевими клініками і фельдшерсько-акушерськими пунктами та культурно-видовищні заклади. З районних бюджетів утримуються середні школи та районні лікарні, розташовані у містах районного значення.

Бюджетна система України будується також на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Можливість здобуття освіти або доступ до соціальних програм не повинні залежати від місця проживання громадянина. Цей принцип забезпечує рівний доступ громадян країни до основних бюджетних послуг і соціальних гарантій і реалізується через норми, встановлені Бюджетним кодексом у частині визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та дотацій вирівнювання. Такий підхід дає можливість надавати соціальні послуги в кожній адміністративно-територіальній

одиниці на порівняно однаковому рівні за наявності єдиних ставок оподаткування та справляння податків.

Дотації вирівнювання місцевих бюджетів і трансферти з державного бюджету сприяють вирівнюванню видаткового потенціалу різних місцевих бюджетів. Програми соціального захисту, пов'язані з наданням грошової допомоги певним категоріям населення на всій території країни, надаватимуться містом чи районом у законодавчо встановлених розмірах, але компенсацію своїх бюджетних видатків вони отримуватимуть шляхом субвенцій з держбюджету. Прикладами трансфертів, що надаватимуться місцевим бюджетам з державного бюджету, є допомога сім'ям з дітьми та компенсація видатків на пільги ветеранам війни і праці.

Показники Державного бюджету України та показники місцевих бюджетів у сукупності складають зведений бюджет України. Показники зведених бюджетів використовуються Державним казначейством, Міністерством фінансів, Кабінетом Міністрів, Верховною Радою України, податковими органами, органами статистики для ухвалення управлінських рішень щодо виконання бюджетів, а також для широкого оприлюднення інформації про використання публічних фінансів.

Своєчасні та достовірні статистичні дані про виконання бюджетів усіх рівнів дають змогу:

- відстежувати хід виконання бюджетів та аналізувати їхню динаміку;
- забезпечувати контроль за операціями та управлінням бюджетними коштами;
- аналізувати стан та оцінювати перспективи розвитку фінансово-бюджетної політики.

Необхідно також зауважити, що через місцеві бюджети фінансується більша частина установ освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, житлово-комунального господарства. Обсяг місцевих бюджетів 2000 року становив близько 10 відсотків ВВП, тому їх виконання для суспільства має важливе значення.

Функцію розподілу коштів місцевого бюджету доти виконували обласні фінансові управління, які передавали трансферти нижчим рівням обласного бюджету. За відсутності контролю над цим процесом значні обсяги коштів залишалися на рівні обласних бюджетів, а місцеві бюджети нижчих рівнів недоотримували достатнього фінансування для виконання своїх функцій.

Треба зазначити, що операції з дотримання планових показників виконання місцевих бюджетів, їх законності, достовірності залишалися не тільки поза увагою суспільства, а й самих місцевих фінансових органів, оскільки звітність з виконання місцевих бюджетів за видатками

складалася на підставі даних розпорядників коштів місцевих бюджетів, достовірність яких перевірити своєчасно було неможливо.

Доцільно зазначити, що сума дотацій і субвенцій з державного бюджету щороку чимраз збільшувалася, а середні щоденні залишки коштів місцевих бюджетів упродовж останніх 5-ти років становлять близько 1 млрд. грн. Одна з причин такого становища полягає в тому, що функцію розподілу трансфертів між нижчими бюджетами виконували обласні фінансові управління, які за умов відсутності контролю за цим процесом і його непрозорості залишали на своєму рівні значні обсяги коштів, а нижчі місцеві бюджети своєчасно їх не отримували, що унеможливлювало здійснення ними своїх функцій.

Таким чином, перехід на казначейське обслуговування місцевих бюджетів є перспективним важелем, який можна вважати не тільки важелем внутрішнього розвитку казначейства, а й стратегічним урядовим завданням.

Перші спроби переведення місцевих бюджетів на повнофункціональне казначейське обслуговування засвідчили, що учасники цього процесу суть казначейського обслуговування місцевих бюджетів сприймають по-різному. Для фінансових управлінь та розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів ця суть полягає у здійсненні органами Держказначейства контрольних функцій, у веденні і складанні фінансової звітності, а для Держказначейства, крім зазначених функцій (і це найголовніше), – у залученні до системи додаткових коштів, які можна використовувати як додаткове джерело за тимчасових касових розривів державного та місцевих бюджетів.

Для органів Держказначейства казначейське обслуговування місцевих бюджетів на сьогодні є суто технічним процесом, оскільки застосовуються такі самі правила, механізми і процедури контролю за здійсненням платежів, як і за виконанням державного бюджету.

Для доказу переваг казначейського обслуговування місцевих бюджетів необхідні були позитивні результати та підтвердження, тому 1999 року як експеримент було запроваджено касове виконання місцевих бюджетів органами Держказначейства у Дніпропетровській і Черкаській областях. На прикладі Дніпропетровської області доведено необхідність запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів. До органів Держказначейства Дніпропетровської області на касове обслуговування переведено 380 місцевих бюджетів. Для проведення видатків відповідно до напрямів, затверджених у бюджетах місцевих рад, розпорядникам коштів (а їх в області майже 6 тис.) відкрито понад 7 тис. реєстраційних і транзитних рахунків у складі єдиного казначейського рахунку. На

казначейське обслуговування переведено й спеціальні кошти установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Виконання місцевих бюджетів за доходами та витратами шляхом впровадження розрахунків через систему електронних платежів дало змогу суттєво прискорити проходження платежів на всіх рівнях, починаючи з найнижчої ланки, і, зрештою, поліпшити виконання бюджету загалом. Такий шлях фінансового розвитку місцевих бюджетів України вважається дуже перспективним.

Касове виконання місцевих бюджетів за запропонованою органами казначейства схемою надало можливість для місцевих бюджетів:

1) Щоденно отримувати інформацію про залишки невикористаних асигнувань на рахунках розпорядників коштів, здійснювати аналіз виконання місцевих бюджетів та ухвалювати рішення про подальше виділення коштів на здійснення видатків.

2) Щоденно на рівні області одержувати дані про обсяг доходів, які надходять у розрізі бюджетів і кодів бюджетної класифікації, що дає можливість здійснювати аналіз надходжень за кожним видом доходів та ухвалювати оперативні управлінські рішення.

До впровадження експерименту відповідний фінансовий орган мав таку інформацію лише після отримання звітності (місячної, квартальної) від розпорядників коштів і централізованих бухгалтерій сільських і селищних рад.

3) Мати якісні та своєчасні щомісячні, квартальні і річні звіти про виконання бюджетів відповідно до вимог, встановлених законодавчо-нормативними актами.

4) Отримувати безвідсоткові позички за рахунок загальних обсягів коштів місцевих бюджетів, що перебувають на кореспондентському рахунку обласного управління Держказначейства.

Касове виконання місцевих бюджетів органами Державного казначейства забезпечило для розпорядників коштів:

1) Щоденний попередній контроль за цільовим використанням бюджетних коштів і дотримання ними фінансової дисципліни, відповідність поданих первинних документів, що стали підставою для здійснення видатків, вимогам діючих законодавчо-нормативних актів. Внаслідок цієї роботи попереджено непоодинокі факти нецільового використання бюджетних коштів. Наприклад, 2000 року органи Держказначейства у Дніпропетровській області відмовили в оплаті рахунків у 341 випадку на загальну суму 641,6 тис. грн., у Черкаській області – у 201 випадку на суму 475,0 тис. грн.

2) Прозорість виконання кошторисів доходів і видатків, єдиний підхід до ведення бухгалтерського обліку та звітності.

Таким чином, переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування стане кроком у вдосконаленні управління не тільки за доходами і витратами державного бюджету, а й фінансами місцевих бюджетів на обласному рівні, який дає можливість провадити соціальну політику в області. Це стосується передусім можливості одночасної, без затримок, виплати заробітної плати й інших соціальних виплат за рахунок тимчасово вільних коштів усіх місцевих бюджетів області.

Позитивний результат проведення експерименту з погляду здійснення контрольних функцій і можливостей, які надає казначейське обслуговування, сприяв включенню цієї норми до законодавчо-нормативних актів України та її поширенню по всій країні.

Охоплення казначейським обслуговуванням місцевих бюджетів у майбутньому дасть можливість створити базу даних за бюджетні періоди за плановими та фактичними показниками в розрізі кодів бюджетної класифікації, що стане відправною точкою для планування відповідних видатків, аналізу ефективності виконання програм, доцільності прийняття нових або продовження діючих.

Зауважимо, що одним з важливих питань, яке впливає на ефективність казначейського обслуговування місцевих бюджетів, є застосування автоматизованої системи здійснення платежів, що в майбутньому створить умови для:

- виключення можливості ручного втручання в управління коштами місцевих бюджетів;
- прискорення проходження платежів;
- створення управлінських форм звітності для структур, що отримуватимуть відповідну інформацію від органів Державного казначейства;
- виключення комерційних банків з процесу безготівкових платежів щодо виконання бюджетів. При цьому їхні щоденні збитки, за підрахунками, становили по двох областях приблизно 20 млн. грн.

Внаслідок впровадження казначейського обслуговування бюджетів виникає необхідність перерозподілу чисельності між фінансовими управліннями місцевих адміністрацій, установ банків на користь органів Державного казначейства. Порівняльний аналіз функцій та обсягів роботи, яку виконуватимуть органи Держказначейства та фінансові управління місцевих бюджетів, виходячи з практичної діяльності двох обласних управлінь ДКУ, дає змогу констатувати, що:

- обсяги роботи органів Державного казначейства збільшаться більш як на 100%;

— функціонально органи Держказначейства виконуватимуть усі функції фінансових органів, крім планування та аналізу, а також банківські функції.

Загальна кількість місцевих бюджетів, які передбачається перевести на казначейське обслуговування, становить 12035, а це – 541 тис. рахунків лише за доходами. Тобто в середньому один орган Державного казначейства обслуговуватиме 18 місцевих бюджетів, для яких буде відкрито близько 2,5 тис. рахунків.

Для забезпечення виконання поставлених завдань Державним казначейством України впродовж 2001–2003 років спільно з ВАТ «Укртелеком» побудована і в цілому успішно працює глобальна корпоративна телекомунікаційна система, яка використовує канали Frame Relay для міжобласних телекомунікацій. Виділено також прямі канали тональної частоти та частково цифрові канали для внутрішньообласних телекомунікацій. На сьогодні, з огляду на доступні матеріальні та фінансові ресурси, на тих напрямках «район – область», де у місцевих філій ВАТ «Укртелеком» є технічна можливість, проводяться роботи з удосконалення телекомунікацій для підвищення пропускну здатності, надійності та якості зв'язку.

На сьогодні система Державного казначейства України перебуває на досить високому рівні інформатизації, що дає змогу успішно вирішувати урядові завдання. Водночас час решта учасників бюджетного процесу в цьому значно відстають. Практика запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками в низці областей, що розпочалася 2003 року, показала, що більшість сільських рад не мають не тільки комп'ютерної, а й звичайної друкарської техніки, і до опрацювання в органи казначейства надходять розрахунково-платіжні документи в рукописному вигляді. Таке відставання в забезпеченості комп'ютерною та телекомунікаційною технікою треба усувати, що надасть можливість поліпшити якість обслуговування місцевих бюджетів.

Очевидно, наслідком впровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів і роботи Державного казначейства в системі електронних платежів Національного банку України стане необхідність перегляду його статусу в системі центральних органів виконавчої влади, оскільки вже буде неможливо не завважити відмінностей функціонування Державного казначейства (функції управлінські та суто технічні банківські) від інших органів виконавчої влади.

4.7. Управління державним боргом

Управління боргом – це складний аспект економічної політики, який полягає у виконанні зобов'язань держави щодо погашення внутрішнього та зовнішнього боргу без створення у майбутньому проблем у сфері платіжного балансу та державного бюджету. З одного боку, державне запозичення сприяє економічному зростанню, а з іншого – борг збільшує навантаження на держбюджет. Тому необхідно знайти оптимальне співвідношення між інвестиціями, економічним зростанням і запозиченнями – і внутрішніми, і зовнішніми. Умови залучення нових позик мають оцінюватися з урахуванням здатності країни обслуговувати внутрішній і зовнішній борг за раніше взятими зобов'язаннями. Величезні втрати держави в обслуговування боргу порівняно з обсягами податкових надходжень до держбюджету засвідчили необхідність побудови чіткої системи управління державним боргом.

Державний борг визначає економічні відносини держави як позичальника з її кредиторами (резидентами та нерезидентами) з приводу перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту (ВВП) на умовах строковості, платності та повернення.

З 1998 року до бюджетної класифікації введено нові розділи «Класифікація фінансування бюджету» та «Класифікація боргу».

Класифікація боргу за типом боргового зобов'язання вирізняє заборгованість:

- за довгостроковими й середньостроковими зобов'язаннями;
- за короткостроковими зобов'язаннями і векселями (на терміни менше одного року);
- іншими внутрішніми й зовнішніми зобов'язаннями у структурі непогашеного внутрішнього та зовнішнього боргу.

Класифікація боргу за типом кредитора залежить від типу утримувача боргового зобов'язання: внутрішнього чи зовнішнього. Відповідно розрізняють внутрішній і зовнішній борг.

Внутрішній державний борг – це сукупність строкових зобов'язань держави в грошовій формі, які виникли в результаті запозичень на внутрішньому ринку.

Внутрішній борг складається з:

- заборгованості за позиками, одержаними із сектору державного управління;
- заборгованості органам грошово-кредитного регулювання та іншим банківським і фінансовим установам;
- заборгованості нефінансовому приватному сектору;
- заборгованості домашнім господарствам.

Зовнішній державний борг – це сукупність строкових зобов'язань держави в грошовій формі, які виникли в результаті запозичень на зовнішньому ринку.

Зовнішній борг складається з видів боргових зобов'язань, аналогічних зовнішнім джерелам покриття дефіциту бюджету.

Граничний обсяг внутрішнього та зовнішнього державного боргу відповідно до вимог статті 18 Бюджетного кодексу України встановлюється на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України. Основна сума боргу не повинна перевищувати 60 відсотків фактичного річного обсягу валового внутрішнього продукту України.

За формою залучення коштів державний борг поділяється на державні запозичення та гарантії.

Державне запозичення – це залучення державою в особі Кабінету Міністрів України через Міністерство фінансів грошових коштів, іншого майна та майнових прав, яке передбачає прийняття зобов'язань щодо грошових коштів на умовах строковості та платності.

Державне внутрішнє запозичення здійснюється шляхом укладання угод з резидентами України про позику та випуск державних цінних паперів, що розміщуються на внутрішньому ринку.

Державне зовнішнє запозичення здійснюється шляхом укладання угод з нерезидентами України про позику та випуск державних цінних паперів, що розміщуються на внутрішньому ринку.

Державне запозичення може здійснюватися лише з метою:

- фінансування дефіциту держбюджету;
- підтримки платіжного балансу та поповнення валютних резервів;
- на інші цілі, встановлені законом України в кожному окремому випадку.

Державна гарантія – це зобов'язання України в особі Кабінету Міністрів України, що діє через Міністерство фінансів, повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у разі невиконання позичальником, іншим, ніж Україна, зобов'язань щодо повернення грошових коштів на умовах строковості та платності. Виділяють два види державних гарантій: внутрішню і зовнішню.

Внутрішня державна гарантія – гарантія Уряду України за зобов'язаннями позичальника, що виникла перед резидентами України.

Зовнішня державна гарантія – гарантія Уряду України за зобов'язаннями позичальника, що виникла перед нерезидентами України.

Формою надання державної гарантії є державна порука. Основні способи реалізації державних гарантій і запозичень:

- випуск (емісія) державних цінних паперів;
- укладення угод про позику та гарантійних угод;
- інші способи, передбачені законодавством України.

За надання державних гарантій виникає потенційний державний борг, який стає реальним за умови відшкодування кредитором суми зобов'язань позичальника, за якими держава була гарантом.

За валютою залучення державний борг поділяється на борг у національній і борг в іноземній валюті.

Внутрішній борг формується переважно в національній валюті. За внутрішнім боргом кредиторами можуть бути фізичні та юридичні особи – резиденти і нерезиденти країни. Внутрішній борг складається в основному з надходжень від резидентів держави. Для залучення коштів емітуються цінні папери, які розміщуються на внутрішньому фондовому ринку.

Державний борг в іноземній валюті виникає в результаті безпосереднього запозичення коштів в урядів закордонних країн, міжнародних фінансово-кредитних організацій, іноземних банків, а також розміщення державних боргових зобов'язань на міжнародних ринках капіталів.

За видами державний борг поділяється таким чином.

1) Кредити, отримані від міжнародних фінансових організацій – Міжнародного валютного фонду (МВФ), Світового банку, Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР), Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР).

Відповідно до стратегічних напрямів удосконалення співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями, визначених посланням Президента України до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2000 році», ініціатором взаємовідносин з міжнародними фінансовими організаціями (МФО) має виступати Україна на основі чітко визначених пріоритетних сфер і необхідних умов ефективного використання запозичень від цих організацій. З цією метою Кабінет Міністрів України прийняв Постанову від 10 жовтня 2001 року № 1317 «Про порядок підготовки та реалізації проектів економічного й соціального розвитку України», що дало можливість:

а) запровадити нові прозорі процедури управління портфелем проектів України у МФО;

б) забезпечити розробку короткострокової програми співпраці України з МФО завдяки підготовці Плану співпраці України з МФО як складника Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік;

в) забезпечити зв'язок процесу підготовки та реалізації проектів, які підтримуються МФО в Україні, з бюджетним процесом України

завдяки включенню коштів МФО до держбюджету в розрізі центральних органів виконавчої влади – головних розпорядників;

г) запровадити програмно-цільовий підхід до підготовки та реалізації проектів, що підтримуються МФО в Україні.

Головним позитивним результатом дії зазначеної Постанови Кабінету Міністрів України є встановлення порядку ініціювання нових проектів, ухвалення КМУ рішення про доцільність підготовки проекту та залучення коштів МФО для його реалізації. Крім того, поліпшено систему нагляду за реалізацією проектів МФО в Україні та систему звітності про підготовку та реалізацію таких проектів.

З метою подальшого підвищення ефективності залучення та використання коштів МФО Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження від 1 липня 2002 року № 358-Р «Про заходи щодо підвищення ефективності залучення та використання коштів міжнародних фінансових організацій». Розпорядження передбачає реалізацію таких заходів:

- розробку Стратегії співпраці з МФО на 2004–2006 роки;
- удосконалення нормативної бази для підготовки та реалізації проектів, які підтримує МФО;
- забезпечення співфінансування проектів МФО українською стороною;
- збільшення обсягів міжнародної технічної допомоги на етапах ініціювання та підготовки проектів, які підтримує МФО;
- завершення оформлення членства України у Міжнародній асоціації розвитку та Багатосторонній агенції з гарантування інвестицій.

Провідними партнерами України є такі міжнародні фінансові організації, як Міжнародний валютний фонд (МВФ), Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР).

Міжнародний валютний фонд (МВФ)

У рамках співпраці України з МВФ триває реалізація середньострокової програми «Механізм розширеного фінансування» (ЕРР), затвердженої Радою директорів Фонду у вересні 1998 року. Обсяг позики становить близько 2 млрд. 266 млн. доларів США.

Загальна сума кредитних коштів, отриманих Україною від МВФ у рамках програми ЕРР, становить близько 1,6 млрд. доларів США.

Група Світового банку

Ключовим елементом Стратегії допомоги Групи Світового банку на 2001–2003 роки є проект Програмної системної позики (проект ПСП), від успішної реалізації якого Банк ставить у залежність всю програму кредитування України. Саме успішна реалізація першого

етапу проекту ПСП-1 дала змогу Україні перейти від програми кредитування за «песимістичним» сценарієм до програми кредитування за «базовим» сценарієм, що дасть можливість значно підвищити обсяг зобов'язань МБРР та обсяг надходжень позичкових коштів Банку в Україну.

Нині триває узгодження позицій сторін з метою дотримання запланованого раніше графіка підготовки проекту ПСП-2.

Кількісні показники співпраці України з МБРР на 1 січня 2002 року:

- портфель проектів МБРР в Україні складався з 9 проектів із загальним обсягом зобов'язань з них 741,48 млн. доларів США та 7,67 млн. євро, а також гарантійного фонду в проекті «Морський старт» на суму 100 млн. доларів США;

- надходження позичкових коштів МБРР в Україну становили 2485,8 млн. доларів США, з них 2209,8 млн. доларів США (майже 90%) – кошти на структурну перебудову, які Україна отримала в рамках 7 проектів, які підтримував Банк;

- портфель проектів МБРР за 2001 рік збільшився на 4 проекти. Обсяг зобов'язань МБРР зріс на 70,11 млн. доларів США, тобто на 10,4%.

2002 року відбулися позитивні зрушення у структурі вкладень МБРР в Україну, зокрема розширилися надходження у соціальний сектор до 50,2 млн. доларів США (10,21% загальної суми зобов'язань Банку в Україні). Лідером у залученні інвестиційних ресурсів Банку залишається паливно-енергетичний комплекс, де обсяг зобов'язань МБРР становить 312,38 млн. доларів США, або 63,56% загальної суми зобов'язань Банку в Україні (див. рис. 4.7.1).

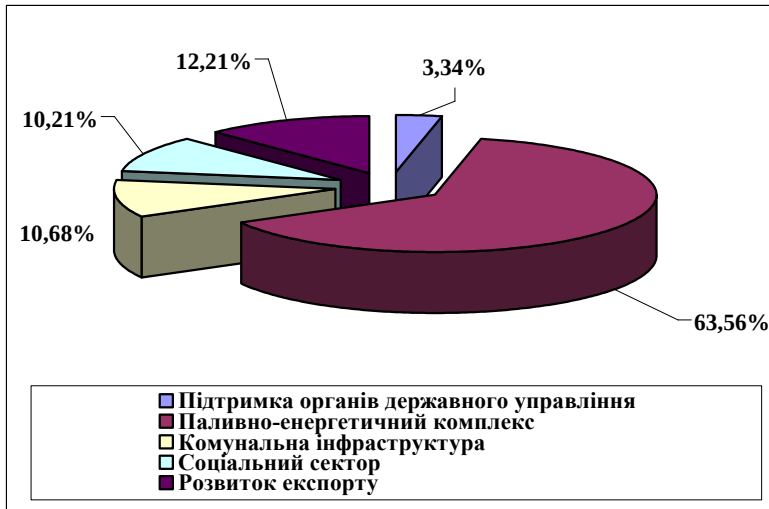


Рис. 4.7.1. Розподіл зобов'язань МБРР у рамках інвестиційних проектів (на 1 січня 2002 року)

Світовий банк розпочав підготовку нової Стратегії допомоги на 2003–2005 роки. Дедалі більшої актуальності для України набуває співпраця з міжнародними фінансовими організаціями, діяльність яких в основному спрямована на підтримку розбудови приватного сектору, залучення прямих іноземних інвестицій. До таких організацій належать Міжнародна фінансова корпорація (МФК) і Багатостороння агенція з гарантування інвестицій (БАГІ), які входять до складу Групи Світового банку.

На цьому етапі діяльність МФК в Україні спрямовується на фінансування спільних підприємств зі значною часткою іноземного капіталу.

2001 року в Україні затверджено операцію БАГІ з гарантування від політичних ризиків внесків іноземних інвесторів у статутний фонд «Райффайзенбанк–Україна».

Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР)

Стратегія ЄБРР для України на 2001–2002 роки, затверджена Радою директорів Банку у липні 2000 року, спрямована на підтримку економічних і структурних реформ та активний пошук можливостей реалізації нових проектів Банку в Україні.

Кількісні показники співпраці України з ЄБРР на 1 січня 2002 року виглядають так: портфель проектів України в ЄБРР складався з 57 проектів із загальним обсягом зобов'язань Банку майже 1,42 млрд. євро.

Упродовж 2001 року портфель зріс на 19 проектів. Зобов'язання ЄБРР в Україні збільшилися на 263,98 млн. євро, або на 22,85%.

Галузями, які акумулюють найбільшу частину вкладень Банку в нашу країну, є паливно-енергетичний комплекс – 28,4% від загальної суми вкладень ЄБРР в Україну, фінансовий сектор – 21,3%, харчова промисловість – 14,6% (див. рис. 4.7.2).

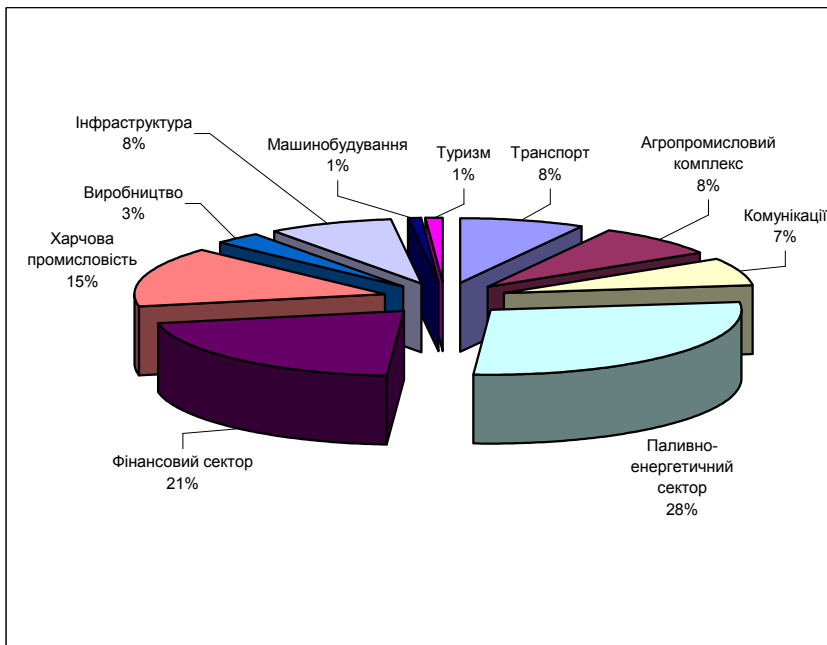


рис. 4.7.2. Діяльність ЄБРР в Україні (галузевий розріз на 1 січня 2002 року)

Чорноморський банк торгівлі та розвитку (ЧБТР)

Чорноморський банк торгівлі та розвитку є фінансовою опорою в структурі Організації Чорноморського Економічного Співробітництва (ОЧЕС).

Динамічний характер діяльності ЧБТР в Україні відображає той факт, що лише за перші 19 місяців своєї діяльності в Україні було розпочато реалізацію 4 проектів. На 1 січня 2002 року успішно завершено реалізацію першої фази проекту Трансбалканського газопроводу загальною вартістю 116,24 млн. доларів США, який реалізовувався за участю ЧБТР (частка фінансування ЧБТР – 12 млн. доларів США) та розпочато реалізацію другої фази проекту.

Україна займає пріоритетне місце серед країн в операціях ЧБТР. Обсяг зобов'язань ЧБТР у рамках проектів в Україні становить 15,3%

загального обсягу зобов'язань Банку, тимчасом як відповідний показник для всіх інших країн – членів Банку – у середньому становить лише 14,9%.

Позитивна динаміка діяльності Банку в Україні дає змогу прогнозувати, що Банк, маючи значний потенціал розвитку, може найближчим часом стати одним з провідних інвесторів у вітчизняну економіку.

Основні проблеми та питання в процесі співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, які необхідно вирішити 2003 року:

- відсутність стратегії співпраці з МФО;
- необхідність визначення шляхів і напрямів подальшої співпраці України з МВФ;
- неякісна підготовка проектів МФО в Україні та недостатнє фінансування підготовчих робіт у рамках цих проектів;
- необхідність удосконалення системи управління підготовкою та реалізацією проектів МФО в Україні;
- посилення координації роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади з МФО (зокрема з ЄБРР, МБРР) для підтримки реалізації інноваційних проектів.

Головна мета співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями – забезпечення фінансової підтримки сталого соціального та економічного зростання України за рахунок залучення ресурсів МФО для реалізації проектів у пріоритетних секторах вітчизняної економіки.

2) Державні кредити, отримані від іноземних країн та іноземних приватних банків. Відповідно до міжурядових договорів в Україні відкрито кредитні лінії таких країн, як Італія, Японія, Німеччина, Франція. Для фінансування дефіциту державного бюджету залучено комерційні кредити у вигляді фідучіарної позики та позики деяких закордонних банків.

3) Заборгованість держави за емітованими цінними паперами. Державні цінні папери є фінансовими інструментами, які використовуються державою практично в усіх країнах. Їх випуск може здійснюватися урядом для:

- неемісійного (неінфляційного) фінансування тимчасового або перманентного дефіциту державного бюджету;
- макроекономічного регулювання (кредитно-грошового обороту за допомогою проведення операцій репо на відкритому ринку, впливу

на рівень і структуру інвестицій і заощаджень населення, суб'єктів господарювання тощо);

- розвитку фондового ринку.

Внутрішній борг держави виникає в результаті здійснення запозичень у національній валюті в:

- центральному банку, що призводить до емісії грошей;
- комерційних банках;
- небанківській системі.

Внутрішній борг держави може виникати в результаті емісії таких паперів, як облігації, казначейські зобов'язання та інші.

Облігація – це цінний папір, що засвідчує внесення її власником коштів до державного бюджету і підтверджує зобов'язання уряду відшкодувати номінальну вартість цього цінного папера в обумовлений у ньому термін з виплатою попередньо визначеного доходу, якщо це передбачається умовами випуску.

Випуск облігацій може здійснюватися в документарній або бездокументарній формах. Облігації емітуються у документарній формі у вигляді сертифікатів грошових документів, а в бездокументарній – у вигляді записів на рахунках у системі електронного обігу цінних паперів.

Законодавством України передбачено, що обсяг емісії облігацій визначається в межах встановленого бюджетом на поточний рік граничного розміру внутрішнього державного боргу та обсягу дефіциту держбюджету. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України 1999 року облігації розміщувалися на таких умовах:

- форма випуску – дисконтна, на пред'явника;
- номінальна вартість – 100 грн.;
- термін погашення – 28, 182, 273, 364 дні та більше року;
- вид випуску – бездокументарна форма (записи на рахунках у системі електронного обігу цінних паперів).

У загальному обсязі розміщених упродовж 1999 року облігацій найбільшу питому вагу становили облігації з терміном погашення понад один рік.

Казначейські зобов'язання – цінні папери на пред'явника, що розповсюджуються тільки на добровільних засадах серед населення, засвідчують внесення їхніми власниками грошових коштів до бюджету і дають право на одержання фінансового доходу. В Україні казначейські зобов'язання поки що не випускаються. Дефіцит державного бюджету покривається за рахунок випуску облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП).

4) Іноземні кредити, отримані вітчизняними підприємствами під гарантії Уряду.

Іноземні кредити можуть отримувати українські підприємства під гарантію Уряду України. Такі кредити безпосередньо обслуговуються підприємствами-позичальниками. Але в разі неспроможності підприємств виконати свої зобов'язання перед іноземними кредиторами сплата відсотків і суми основного боргу здійснюється за рахунок державного бюджету. Виконання зобов'язань Уряду за наданими гарантіями призводить до зростання державного боргу країни.

5) Заборгованість Уряду за кредитами, отриманими від комерційних банків.

Уряд може здійснювати запозичення в державних і комерційних банках.

6) Кредити, отримані Урядом від Національного банку України.

Упродовж 1993–1995 років основним кредитором Уряду був Національний банк України. Видача прямих кредитів Національним банком України призводила до додаткової емісії грошей.

Відповідно до Закону України «Про Національний банк України» Центральний банк має право купувати державні облігації на первинному ринку від свого імені і за рахунок власних коштів.

Залежно від терміну залучення коштів розрізняють:

- короткостроковий борг (з терміном погашення до одного року);
- середньостроковий (від одного до п'яти років);
- довгостроковий (від п'яти років і більше).

Короткострокові позики використовуються для покриття касових розривів між обсягами витрат і надходжень коштів до державного бюджету. З цією метою в країнах з розвинутою економікою випускають переважно казначейські векселі. В Україні цю функцію виконують облігації внутрішньої державної позики з терміном обігу до одного року.

Залучення державою коштів на середньостроковий період відбувається в деяких країнах (Італія, США) шляхом емісії казначейських нот, а на триваліший термін, зазвичай, здійснюється через випуск облігацій.

Правові засади та напрями управління державним боргом

Управління державним боргом – це комплекс заходів, які здійснюються державою в особі її уповноважених органів для визначення місць і умов розміщення й погашення державних позик, а також забезпечення гармонізації інтересів позичальників, інвесторів і кредиторів.

У процесі управління державним боргом вирішуються такі завдання:

а) пошук ефективних умов запозичення коштів з погляду мінімізації обсягу боргу;

б) недопущення неефективного та нецільового використання запозичених коштів;

в) забезпечення своєчасної та повної сплати суми основного боргу та відсотків за користування боргом;

г) визначення оптимального співвідношення між внутрішніми та зовнішніми запозиченнями за умови збереження фінансової рівноваги в державі;

г) забезпечення стабільності валютного курсу та фондового ринку країни.

У процесі управління державним боргом необхідно враховувати економічну та політичну ситуацію в країні, рівень інфляції, ділову активність суб'єктів підприємницької діяльності, ступінь ризику країни щодо неповернення боргу.

Існує три варіанти вирішення проблеми зниження боргового навантаження та ризику невиконання боргових зобов'язань держав.

Перший варіант полягає у вжитті урядом країни заходів з реструктуризації боргу, які сприятимуть збільшенню доходів бюджету, зменшенню навантаження на бюджет конкретного року, упорядкуванню видатків бюджету, поступовому скороченню державного боргу, економічному зростанню і врешті-решт – підвищенню добробуту громадян.

Другий варіант зводиться до проведення грошової емісії, наслідком якої є збільшення видатків у короткостроковому періоді, високий рівень інфляції та девальвація валюти, неплатоспроможність держави, затримка економічного зростання і в результаті – зниження рівня життя громадян країни-боржника.

Третій варіант – це дефолт, характерними ознакам якого є невчасна сплата державного боргу, збільшення видатків за рахунок вивільнення ресурсів, припинення надання країні, що оголошує дефолт, іноземних позик, заявлення претензій щодо дострокової сплати всіх іноземних позик, накладення арешту на закордонне майно, неминуха грошова емісія, підвищення рівня інфляції та девальвація національної валюти, зниження кредитного рейтингу країни, а відтак – затримка економічного зростання та зниження рівня життя громадян країни-боржника.

Суть управління державним боргом реалізується в його функціях. Найголовніші з них такі:

— визначення політики щодо управління державним боргом;

- планування;
- первинна емісія;
- бюджетно-податкова функція;
- організаційна функція;
- підтримка вторинного ринку;
- консультаційна функція;
- функція забезпечення;
- облікова функція.

Правовою основою управління державним боргом є Конституція України, в якій передбачено, що порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види та типи встановлюються винятково законами України. Згідно з Конституцією України, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади і уповноважена:

а) затверджувати Державний бюджет України та вносити зміни до нього в частині зовнішнього та внутрішнього боргу;

б) затверджувати рішення про надання Україною позики та економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, а також здійснювати контроль за їх використанням.

Управління державним боргом здійснюється за тісної взаємодії і співпраці різних міністерств і відомств, які відповідають за розробку та реалізацію ефективної боргової стратегії держави.

У світовій практиці роль міністерств і відомств в управлінні державним боргом різна. В одних країнах основні функції в управлінні державним боргом виконує Казначейство, в інших – Міністерство фінансів і Центральний банк.

В управлінні державним боргом України беруть участь: Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Національний банк, Державне казначейство.

Згідно зі статтею 16 Бюджетного кодексу України право на здійснення державних внутрішніх і зовнішніх запозичень у межах і на умовах, передбачених законом про державний бюджет, належить державі в особі міністра фінансів України за дорученням Кабінету Міністрів.

Кабінет Міністрів України визначає порядок та умови здійснення державного запозичення і надання державних гарантій, а також може змінювати умови угод щодо державного запозичення та державних гарантій.

Міністерство фінансів України (Департамент державного боргу) розробляє стратегію боргової політики, проводить розрахунки планових

показників заборгованості держави та моніторинг державного боргу, визначає доцільність залучення коштів на внутрішніх і зовнішніх ринках капіталів, аналізує та супроводжує кредитні проекти.

Розробка стратегії та боргової політики пов'язана з:

а) вивченням макроекономічного становища України з погляду боргового навантаження та визначення оптимальної середньо- і довгострокової боргової політики;

б) визначенням нових боргових інструментів і підготовкою нормативної бази їх застосування;

в) удосконаленням структури державного боргу в розрізі інструментів позичання, ринків розміщення, валют позичання, відсоткових ставок і термінів погашення;

г) організацією роботи щодо підвищення кредитного рейтингу України.

У процесі планування та моніторингу державного боргу Міністерство фінансів України здійснює:

— підготовку прогнозних розрахунків щодо обсягів зовнішніх і внутрішніх запозичень для фінансування дефіциту державного бюджету, а також погашення та обслуговування державного боргу України з урахуванням наданих гарантій за іноземними кредитами;

— складання графіків платежів з погашення та обслуговування державного боргу та доповнень і уточнень до нього;

— аналіз витрат і прогноз стану навантаження витрат з обслуговування державного боргу на Державний бюджет України;

— моніторинг платежів з погашення та обслуговування державного боргу і підготовку довідок та аналітичних матеріалів про стан і параметри державного боргу;

— аналіз вразливості стану обслуговування державного боргу щодо можливих змін відсоткових ставок і курсів іноземних валют;

— розрахунки показників платоспроможності України за зовнішніми і внутрішніми борговими зобов'язаннями;

— аналіз здійснення платежів на виконання кредитних і гарантійних державних зобов'язань, відшкодування витрат державного бюджету позичальникам, які отримали іноземні кредити під державні гарантії;

— прогнозування обсягів державного боргу в рамках середньо- та довгострокової перспективи.

Діяльність Міністерства фінансів України на ринку капіталів зводиться до:

— залучення коштів на комерційній основі на зовнішніх ринках капіталу;

— моніторингу ринків капіталу та інформаційно-аналітичного забезпечення операцій України на іноземних фінансових ринках;

— оцінки пропозицій, що надходять до Міністерства фінансів від фінансово-кредитних інститутів;

— розробки механізму випуску та використання боргових інструментів України, які обертаються та/або випускаються за її межами;

— випуску, розміщення (спільно з НБУ) та погашення внутрішньої державної позики;

— підготовки документації для проведення запозичень та інших дій України на зовнішніх ринках капіталів;

— розробки нормативних актів з випуску державних цінних паперів.

У сфері управління некомерційним запозиченням Міністерство фінансів України здійснює такі функції:

— аналізує пропозиції урядів іноземних держав, міжнародних фінансових організацій та іноземних банків щодо надання кредитів Україні;

— координує роботу державних органів з питань залучення іноземних кредитів;

— готує угоди з фінансовими агентами для здійснення агентських (посередницьких) функцій за іноземними кредитами, що залучаються під гарантійні або інші зобов'язання держави;

— визначає схеми залучення та механізми погашення й обслуговування іноземних кредитів;

— здійснює державну експертизу інвестиційних проектів, реалізація яких передбачає залучення іноземних експортних кредитів;

— аналізує фінансове становище позичальника, наявність заборгованості перед бюджетом і ліквідних активів;

— оцінює вартість майна, майнових прав і цінних паперів, що передаються державі як забезпечення виконання позичальником фінансових зобов'язань за іноземними експортними кредитами;

— аналізує фінансову спроможність поручителя за фінансовими зобов'язаннями позичальника з погашення та обслуговування іноземного експортного кредиту;

— оцінює ризики та аналізує окупність інвестиційних проектів, реалізація яких передбачає залучення іноземних експортних кредитів;

— інформує банки-агенти про відшкодування боржниками витрат бюджету для урахування їх під час визначення стану заборгованості позичальника;

— контролює обсяги відшкодувань витрат бюджету за експортними кредитами.

Державне казначейство відповідно до «Положення про Державне казначейство України», затверджене Постановою Кабінету Міністрів від 31 липня 1995 року № 590, разом з Національним банком і Мінфіном здійснює управління державним внутрішнім і зовнішнім боргами та проводить їх обслуговування відповідно до чинного законодавства, зокрема:

- здійснює видатки з державного бюджету на обслуговування державного боргу в терміни згідно з графіком, а також видатки на погашення державних цінних паперів і сплати доходу за ними;

- веде облік випуску та погашення державних цінних паперів за термінами обігу згідно з вимогами бюджетної класифікації;

- нараховує відсотки та здійснює облік за кредитами, отриманими на покриття дефіциту бюджету;

- здійснює контроль за відшкодуванням збитків бюджету за юридичними особами, які отримали іноземні кредити під гарантії Уряду України.

У сфері внутрішнього боргу Національний банк України виконує функції генерального агента з обслуговування, випуску та погашення облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП), депозитарія (зберігача) державних цінних паперів, контролюючого органу, дилера на вторинному ринку.

Національний банк України також обслуговує операції Міністерства фінансів щодо випущених облігацій на підставі договору, відповідно до якого він:

- відкриває та веде рахунки Міністерства фінансів України в цінних паперах, а також окремий рахунок щодо викуплених ним облігацій;

- зберігає глобальні сертифікати;

- контролює обсяг облігацій і їх кількість в обігу;

- надає за запитом виписки про стан рахунку Мінфіну України в цінних паперах і виконання операцій з ними;

- надає довідкову інформацію щодо проведених операцій за облігаціями;

- здійснює кліринг, по-перше, взаємних боргових зобов'язань між учасниками торгів за придбані облігації; по-друге, з Міністерством фінансів України зі сплати доходів або погашення облігацій за умови, що терміни проведення платежів збігаються;

- здійснює платежі зі сплати доходу та погашення облігацій за дорученням і за рахунок коштів Державного казначейства України.

У сфері зовнішнього боргу Національний банк є:

- банком, що виконує доручення Казначейства зі здійснення платежів за зовнішнім боргом на користь іноземних кредиторів;

— виконавцем звітності про загальний довгостроковий борг держави;

— агентом у погашенні та обслуговуванні кредитів Міжнародного валютного фонду тощо.

В управлінні державним боргом вирізняють три стадії:

а) залучення державних запозичень;

б) використання коштів;

в) погашення та обслуговування боргу.

Залучення коштів може здійснюватися шляхом випуску державних цінних паперів та отримання позик.

Кошти від державних запозичень можуть використовуватися на:

— підтримку інвестиційних програм і розвиток матеріального виробництва (фінансове розміщення);

— задоволення поточних потреб бюджету, тобто покриття його дефіциту, зокрема обслуговування та погашення державного боргу (бюджетне використання);

— покриття дефіциту платіжного балансу.

Можливий змішаний спосіб використання державних запозичень, коли кошти частково спрямовуються на розвиток економіки, вирішення проблем бюджету та платіжного балансу.

У залученні та розміщенні коштів беруть участь Міністерство фінансів і Національний банк, а функцію погашення та обслуговування державного боргу безпосередньо виконує Держказначейство України.

Погашення та обслуговування державного боргу здійснюється шляхом проведення платежів для виконання боргових зобов'язань перед кредитором щодо погашення основної суми боргу, сплати відсотків і супутніх витрат, передбачених умовами випуску державних цінних паперів, угодами про позику, державними гарантіями та іншими документами.

Погашення боргу – це виконання боргових зобов'язань перед кредиторами щодо сплати основної суми боргу, тобто суми позики, визначеної угодою про позику, або номінальної вартості державних цінних паперів.

Обслуговування боргу – це сукупні платежі за зобов'язаннями перед кредиторами щодо сплати відсотків, комісійних і штрафних платежів. Відсотки – це дохід, що сплачується на користь кредитора за умовами угоди про позику або про випуск державних цінних паперів.

Сума коштів державного бюджету, необхідних для погашення та обслуговування державного боргу на рік, визначається і затверджується Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Існують різні оцінки критичного рівня державного боргу щодо можливостей країни з його обслуговування. Світовий банк виходить з

того, що критичний рівень державного зовнішнього боргу має становити понад 50 відсотків валового внутрішнього продукту. За вимогами Маастрихтської угоди державний борг не може перевищувати 60 відсотків ВВП. Власне, такий рівень і зафіксовано Бюджетним кодексом України (стаття 18).

5. Контроль у системі Державного казначейства

5.1. Суть і значення контролю у фінансовій системі України

Реформування економічних відносин у напрямі ринкових перетворень в Україні охоплює тією чи іншою мірою всі сфери діяльності суспільства, зокрема й державний контроль і найважливішу ланку і невід’ємний його складник – фінансовий контроль.

Організаційні форми фінансового контролю мають відповідати вимогам частини 2 статті 19 Конституції України, якою передбачено: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України».

Призначення фінансового контролю полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів у всіх ланках фінансової системи.

За своєю суттю фінансовий контроль – це комплекс заходів, які здійснює держава з метою успішного досягнення поставлених цілей у сфері фінансів.

У всіх державах для забезпечення незалежності фінансового контролю застосовуються ті чи інші заходи, які стосуються порядку призначення на посади відповідальних осіб, їхньої зміни, матеріального забезпечення і т.д. Фінансовий контроль, поставлений у незалежне становище, тільки в тому разі має авторитет, коли його діяльність буде поставлена в тісний взаємозв’язок з діяльністю законодавчих установ. У цьому полягає **один з найважливіших принципів організації фінансового контролю.**

Суть фінансового контролю може бути визначена як система заходів держави для забезпечення ефективного використання державних фінансових ресурсів в інтересах суспільства, які охоплюють усі операції, пов’язані з рухом державних коштів, і здійснюються у відповідних формах за допомогою спеціальних методів. Для здійснення контролю як функції управління державними фінансами необхідна розробка його методологічних та організаційних основ і закріплення їх у законодавстві країни.

Фінансовий контроль як спеціалізований вид управлінської діяльності й особлива галузь економічних знань має в наявності цілий арсенал методичних прийомів, які базуються на досягненнях суміжних наук (аналізу господарської діяльності, бухгалтерського обліку, статистики та ін.). Системність у контролі досягається комбінованим використанням різних способів контролю: логічного і математичного,

документального і фактичного. Застосування їх дає змогу всебічно аналізувати і синтезувати фактичний матеріал, з'ясовувати послідовність дій суб'єкта контролю в складних господарських ситуаціях або в умовах невизначеності, встановлювати достовірність залучених джерел інформації.

Фінансовий контроль є і повинен бути важливою функцією державного управління економікою та її регулювання. Будь-яка держава щодо фінансової діяльності зацікавлена у вирішенні таких завдань:

1) Усі приписи держави щодо організації і здійснення фінансової діяльності мають бути точно виконані (завдання забезпечення законності).

2) Кошти держави, а також кошти суспільних організацій повинні використовуватись економно, раціонально й ефективно (завдання забезпечення збереженості коштів).

3) Держава намагається зберегти свої кошти від розкрадань (завдання забезпечення збереженості коштів).

Управління державними коштами завжди було питанням, обговорення якого викликало дискусії. Воно може мати домінуюче значення у критичні моменти розвитку держави або обмежений характер у період відносної стабільності та процвітання. Проте воно завжди було, є і залишатиметься предметом, який нікого не залишить байдужим.

Управління державними коштами традиційно розглядається як система контролю. Своєю чергою, контроль містить дві функції:

1) Функцію перевірки, порівняння даних і, за необхідності, їх додаткової перевірки за допомогою документів.

2) Функцію ієрархічного підпорядкування, відповідно до якої один орган на вищому рівні домінує над іншим з конкретною метою – регулювати діяльність органу, що перебуває на нижчому рівні відповідальності.

Контроль, що здійснюється таким чином, не є і не може бути за своїм характером статичним – його форми і методи змінюються залежно від рівня розвитку суспільства.

Управління державними коштами має глибоке коріння в минулому – давньому і недавньому. Воно розвивалося, вбираючи в себе і відображаючи характер суспільства і форму правління. Економічний розвиток суспільства сприяв розширенню сфери контролю, зміні структури державних видатків і контролю за їх здійсненням. Спочатку функції контролю як складники влади замикалися на вождеві племені, монархові або главі релігії. Контроль у часи Сократа перебував у руках еліти, якій можна було довірити управління державними коштами, і був

пов'язаний з існуванням довіри суспільства до уряду, а також із застосуванням сили.

За такої організації ефективність контролю залежить від того, хто контролює і що контролюється.

При правителеві зазвичай була офіційна особа – керуючий Королівського двору, або Канцлер, який відповідав за кошти правителя. Звичайно, монархів не хвилювали такі проблеми, як податкова реформа, або схвалення Верховною Радою бюджету країни, або дотримання вимог та умов Міжнародного валютного фонду і Світового банку в разі отримання кредитів. До того ж ці люди нікому не звітували. Однак вони повинні були вести облік і контроль доходів і видатків. Для такої роботи необхідно було наймати працівників. І це були перші кроки становлення казначейства.

До кінця XVIII століття в багатьох країнах вже існували парламенти, які здійснювали контроль за державною казною, незалежно від правлячої королівської сім'ї. З розвитком суспільства ускладнювались економічні відносини, завдання управління видатками постійно розширювались і ставали складнішими. Управління державними фінансами стало важливою справою. На форму і зміст управління впливали й різноманітні економічні труднощі. Відповідно, змінювались форми та методи державного контролю.

5.2. Система фінансового контролю

Методологічна суть фінансового контролю як поняття зводиться до процесу вивчення, порівняння, виявлення, фіксації природи господарських операцій, їх відображення в обліку, вжиття заходів для їх вирішення, а також усунення порушень і попередження їх у подальшому (рис. 5.2.1).

Однак, крім управлінського аспекту фінансового контролю, згідно з яким його можна трактувати як функцію, підсистему та елемент процесу менеджменту у фінансовому секторі економіки, навіть найпростіший підхід повинен передбачати розгляд фінансового контролю як системи, що включає контролюючі суб'єкти, підконтрольні об'єкти та контрольні дії.



Рис. 5.2.1. Методологічна суть фінансового контролю

З огляду на Конституцію України суб'єкти контролю можна умовно поділити на дві підсистеми за ознаками ініціювання і здійснення контролю.

1) До контролюючих суб'єктів першої підсистеми належать громадяни України, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади, Конституційний та інші суди, органи прокуратури, органи місцевого самоврядування, політичні і громадські організації, засоби масової інформації. Особливість їх полягає в тому, що зазначені суб'єкти є і ініціаторами, і виконавцями контролю, до того ж не тільки в галузі фінансів. Здійснення специфічних контрольних повноважень вони делегують певним підпорядкованим їм структурам. Наприклад, функції здійснення постійного контролю над використанням коштів державного бюджету Верховна Рада делегувала Рахунковій палаті України. Міністерство фінансів України, своєю чергою, делегувало функції контролю над використанням коштів державного і місцевих бюджетів, позабюджетних фондів і валютних кредитів Державній контрольно-ревізійній службі, функції оперативного управління видатками державного бюджету – Державному казначейству України. Функції здійснення фіскального контролю над діяльністю платників

податків і забезпеченням виконання дохідної частини державного бюджету главою держави покладено на Державну податкову службу в Україні.

2) До другої підсистеми належать контролюючі органи й особи підприємств, установ та організацій: керівники, головні бухгалтери й інші посадові особи, ревізійні комісії, органи контролю над суб'єктами господарювання, на які згідно з чинним законодавством покладено обов'язки здійснення внутрішнього контролю (контролю власника). До цієї ж підсистеми належать і органи незалежного фінансового контролю, виконавцями якого є передусім аудитори та аудиторські фірми.

З огляду на актуальність державного управління, зумовлену незабезпеченістю економіки достатнім обсягом фінансових ресурсів, провідна роль у регулюванні їхніх потоків, раціональному й ефективному використанні належить системі державного фінансового контролю, до якої належать: Рахункова палата, органи Державної контрольно-ревізійної служби, Державного казначейства, Державної податкової служби, Державної митної служби та інші. Правові основи діяльності і модель лінійного зв'язку між усіма зазначеними вище суб'єктами контролю наочно показано на рис. 5.2.2.

У цілому функції органів державного фінансового контролю полягають у забезпеченні раціонального застосування державою (Кабінетом Міністрів, міністерствами, іншими органами влади) методів регулювання економічними процесами, які в умовах існування різних форм і видів власності, вільного підприємництва, економічної самостійності виробників, ринку, ринкових відносин у системі всієї економіки, порівняно з адміністративними і правовими, найбільш виправдані, динамічні й ефективні.

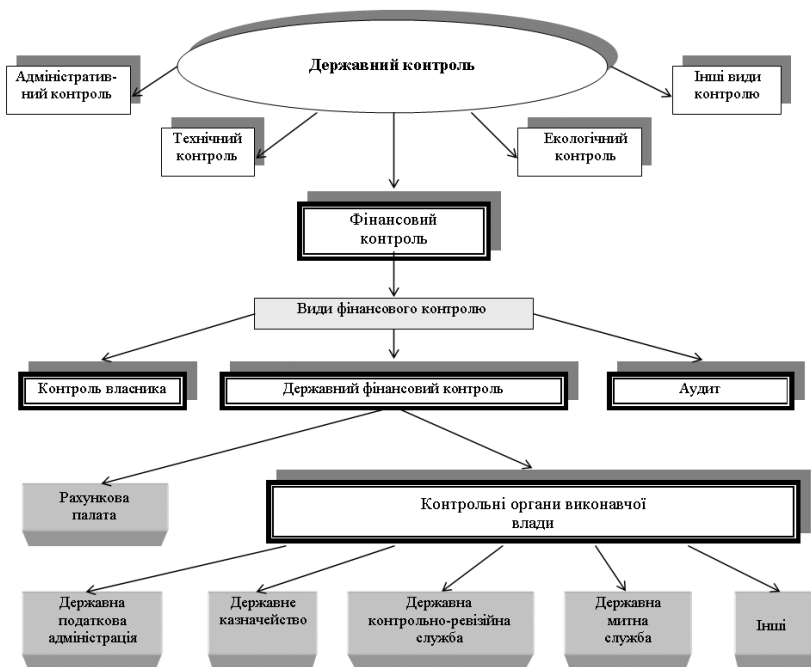


Рис. 5.2.2. Система державного фінансового контролю

5.3. Основні засади діяльності суб'єктів фінансового контролю

Одним із важливих завдань Бюджетного кодексу України, ухваленого 2001 року, є встановлення загальних засад організації контролю на всіх стадіях бюджетного процесу, визначення основних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування з контролю над дотриманням бюджетного законодавства та встановлення їхньої відповідальності за бюджетні правопорушення. У Бюджетному кодексі окреслено загальну схему контролю над бюджетними ресурсами в контексті бюджетного процесу.

До прийняття Бюджетного кодексу контроль над дотриманням бюджетного законодавства (бюджетний контроль) регулювався нормами Закону України «Про бюджетну систему України» та іншими спеціальними нормативно-правовими актами. У цьому законі було визначено основні державні установи, уповноважені здійснювати державний бюджетний контроль, їхні функції та окремі методи контролю і звітності. Також було визначено перелік дій, які вважалися порушенням бюджетного законодавства.

З розвитком законодавчих норм щодо організації контролю у бюджетній сфері створено нові державні інститути: Рахункова палата, Державна податкова адміністрація, Державне казначейство, Державна контрольно-ревізійна служба. Повноваження цих органів регламентуються низкою спеціальних законів і підзаконних актів, які встановлюють їхній правовий статус у сфері фінансово-бюджетного контролю. Крім того, правову основу контролю посилено з ухваленням окремих указів Президента України, зокрема: «Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи» (2000), «Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері» (2001).

Однак матеріали та результати контрольно-ревізійної роботи Рахункової палати та Головного контрольно-ревізійного управління свідчать про збереження негативної тенденції у використанні бюджетних коштів. Незважаючи на наявність правових норм покарань, передбачених у Кримінально-процесуальному кодексі України, за порушення законів України, які регулюють використання бюджетних коштів або державної власності, стан бюджетно-фінансової дисципліни досі залишається на низькому рівні.

З огляду на це 25 грудня 2001 року ухвалено Указ Президента України «Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері», яким, зокрема, зобов'язано Уряд:

а) провести за участю Рахункової палати поглиблений аналіз стану державного фінансового контролю та за його результатами підготувати і внести в установленому порядку до Верховної Ради України пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань формування цілісної системи фінансового контролю в державі;

б) провести разом з Національним банком України суцільну інвентаризацію рахунків розпорядників бюджетних коштів в установах банків і вжити заходів для відкриття таких рахунків винятково в системі органів Державного казначейства України;

в) вжити заходів для посилення взаємодії між контрольно-ревізійними підрозділами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та органами Державної контрольно-ревізійної служби і правоохоронними органами;

г) підготувати проект закону про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення.

Бюджетний кодекс України є першим законодавчим актом України, який встановлює засади для створення гармонійної системи державного контролю в бюджетній сфері. На відміну від нормативно-правових актів, що регулюють окремі питання, Бюджетний кодекс є законом, що поєднує і функціонально пов'язує між собою всі стадії бюджетного процесу. Системність цього документа передбачає формування загальних засад функціонування бюджетної системи і здійснення дієвого фінансово-бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу в Україні.

У Бюджетному кодексі визначено, що на всіх стадіях бюджетного процесу в Україні здійснюється фінансовий контроль і аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів (частина 2 статті 19). Важливість цієї статті для організації бюджетного контролю подвійна: по-перше, стаття встановлює, що контроль над дотриманням бюджетного законодавства є не просто одним з елементів або етапів бюджетного процесу. Контроль повинен здійснюватися безперервно впродовж усього бюджетного циклу, на кожному з його етапів. По-друге, у статті 19 наголошується, що невіддільним складником бюджетного процесу є не лише контроль над дотриманням бюджетного законодавства. Він містить і контроль та оцінку ефективності використання бюджетних коштів. Таким чином, така правова норма наголошує програмно-цільову спрямованість бюджетної системи, яку передбачає Бюджетний кодекс.

До найважливіших законодавчих положень Бюджетного кодексу щодо встановлення контролю над бюджетними ресурсами на стадіях бюджетного процесу слід віднести такі:

1) Загальні засади управління бюджетним процесом, які встановлює Бюджетний кодекс, сприятимуть вирішенню проблем організації фінансово-бюджетного контролю.

2) Бюджетним кодексом також закріплюються важливі засади, що регулюють відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Бюджетний контроль як невід'ємний і вкрай важливий складник бюджетної системи та бюджетного процесу визначено відразу, в преамбулі до Бюджетного кодексу.

Для чіткого й однозначного виконання контрольних функцій визначаються ключові бюджетні терміни та поняття (стаття 2).

У Бюджетному кодексі визначено важливі принципи функціонування бюджетної системи, які можуть стати основою для побудови гармонійної системи бюджетного контролю. Важливими є принцип відповідальності учасників бюджетного процесу, принцип цільового використання бюджетних коштів та принцип публічності і прозорості бюджетних рішень і на державному, і на місцевому рівнях (стаття 7).

Надзвичайно важливим і новим елементом побудови системи бюджетного контролю є закріплений у Бюджетному кодексі (у зазначеній вище статті) принцип ефективності використання бюджетних коштів. Згідно з цим принципом, рішення про використання бюджетних коштів під час складання та виконання бюджетів повинні ухвалюватися, виходячи з прагнення досягти певних запланованих результатів із залученням мінімального обсягу коштів або досягти максимальних результатів для використання визначеного бюджетом обсягу коштів. Саме цей принцип є основою для втілення в Україні програмно-цільового методу складання бюджету і, відповідно до нього, системи контролю за ефективністю бюджетного процесу.

Серед важливих принципів функціонування бюджетної системи у зазначеній вище статті визначено принцип самостійності. Він дає змогу чіткіше визначити і, відповідно, контролювати відповідальність за бюджетні рішення, що ухвалюються на різних рівнях влади в Україні, а також чіткіше сформулювати систему міжбюджетних відносин і відповідного контролю (контрольних функцій органів влади щодо бюджетних рішень, які ухвалюються на інших рівнях влади).

Водночас принцип єдності бюджетної системи України, згідно з Бюджетним кодексом, потребує застосування в Україні єдиного порядку виконання бюджетів і ведення бухгалтерського обліку і звітності, що також є необхідною умовою для нормального функціонування системи бюджетного контролю.

Основні положення Кодексу щодо питань державного фінансового контролю викладено в статті 26 «Аудит та фінансовий контроль», у якій визначено:

- функції та завдання фінансового контролю на всіх стадіях його здійснення та на всіх стадіях бюджетного процесу (частина 1). Ця норма містить, зокрема, й елемент контролю над ефективністю використання бюджетних коштів (пункт 2);

- внутрішній і зовнішній контроль, а також установи, відповідальні за здійснення кожного з цих видів контролю;

- основні засади внутрішнього контролю в межах бюджетних установ (частина 2);

- відповідальних за здійснення зовнішнього контролю: Рахункову палату та контрольно-ревізійну службу України. Щодо визначення конкретніших повноважень стаття обмежується покликанням на інші закони України.

Контрольні функції та повноваження головних розпорядників бюджетних коштів передбачено в частині 4 статті 22. Згідно з цією нормою Кодексу, головний розпорядник коштів є ключовим агентом здійснення внутрішнього бюджетного контролю і наділений у цій сфері відповідними обов'язками та повноваженнями. Розпорядник бюджетних коштів (стаття 22):

- розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань і функцій, визначених нормативно-правовими актами, та виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів;

- забезпечує управління бюджетними асигнуваннями;

- затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня;

- здійснює внутрішній контроль над повнотою надходжень і витрачанням коштів розпорядниками нижчих рівнів;

- одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

У статті 22 визначено також широкі повноваження головних розпорядників коштів у забезпеченні ефективності управління бюджетними коштами.

Для організації системи бюджетного контролю важливе значення мають положення Кодексу про визначення стадій проходження бюджетних коштів від затвердження бюджетних призначень, розподілу та доведення бюджетних асигнувань, прийняття бюджетних і фінансових зобов'язань до отримання товарів і послуг і здійснення платежу з бюджетних рахунків (статті 23, 24).

У Бюджетному кодексі встановлено, що «будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету можна здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення».

Здійснення бюджетного контролю на етапі виконання бюджету відбувається відповідно до норм, викладених у статтях 50 та 51. Зокрема на казначейство покладається контроль за відповідністю затвердженого бюджетного розпису по головних розпорядниках коштів бюджетним асигнуванням, що є підставою для затвердження кошторисів. Оскільки кошторис є основним плановим документом бюджетної установи, то на розпорядників бюджетних коштів покладається відповідальність за управління бюджетними асигнуваннями і здійснення контролю за виконанням процедур і вимог, встановлених цим Кодексом, а саме: отримання доходів і здійснення видатків, визначення обсягу і спрямування коштів для виконання своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень. Будь-які зобов'язання, взяті фізичними та юридичними особами, щодо коштів Державного бюджету України контролюються на відповідність бюджетним асигнуванням або на предмет перевищення повноважень, встановлених Кодексом і Законом про Державний бюджет України. Витрати на покриття таких зобов'язань здійснюватися не можуть (стаття 51).

5.4. Державний фінансовий контроль в Україні

Державний фінансовий контроль – одна з найважливіших функцій державного управління. У широкому розумінні державний фінансовий контроль – це встановлена законодавством діяльність органів державної влади і управління всіх рівнів з виявлення та попередження:

- помилок і зловживань в управлінні державними грошовими та іншими матеріальними ресурсами, а також контроль за використанням у господарській діяльності об'єктів державної власності;

- порушення фінансово-господарського, зокрема бюджетного, законодавства;

- вад в організації системи управління фінансово-господарською діяльністю державних органів, підприємств та організацій.

Державний фінансовий контроль призначений для реалізації фінансової політики держави, створення умов для фінансової стабілізації. Це передусім розробка, розгляд, затвердження та виконання бюджетів усіх рівнів і позабюджетних фондів, а також контроль за фінансовою діяльністю підприємств та організацій, банків і фінансових корпорацій. Фінансовий контроль держави за недержавною сферою економіки охоплює лише сферу виконання грошових зобов'язань перед бюджетом, включаючи податки та інші обов'язкові платежі, дотримання законності і доцільності у витрачанні виділених їм бюджетних субсидій і кредитів, а також дотримання встановлених правил організації грошових розрахунків, ведення бухгалтерського обліку та звітності.

Мета державного фінансового контролю – забезпечення дотримання принципів законності, доцільності й ефективності розпорядчих і виконавчих дій з управління державними фінансовими ресурсами, матеріальними цінностями і нематеріальними об'єктами, їх збереження та збільшення для виконання функцій держави.

Так, перевірка дотримання законів та інших нормативно-правових актів фінансово-господарського характеру, тобто законності, дає змогу підтримувати стійкість бюджетних процесів і стабільність державного фінансового устрою, вчасно виявляти відхилення від заданих законодавчо правил і процедур, а також вносити в них необхідні доповнення.

Доцільність – категорія, яка охоплює не тільки характеристику цільового використання державних коштів і використання придбаного за рахунок цих коштів майна, а й відповідність встановленим цілям, програмам, пріоритетам.

З погляду **ефективності** перевіряється не лише економне й оптимальне управління і використання державних фінансових коштів та

іншого майна, запобігання втратам, а й виконання державних програм з найменшими витратами і найбільшим ефектом.

Оптимізація організаційної структури управління державними фінансами оцінюється чисельністю апарату, його структурою, розподілом обов'язків між відповідними державними органами та їхньою взаємодією, а також аналізуються процедури, стиль і методи роботи органів виконавчої влади.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України (стаття 26) фінансовий контроль, який здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, повинен забезпечувати:

- постійну оцінку достатності та відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю;

- оцінку діяльності на відповідність результатів поставленим завданням і планам;

- інформування безпосередньо керівника бюджетної установи про результати кожної перевірки (оцінки, розслідування, вивчення чи ревізії), проведеної підрозділом внутрішнього фінансового контролю.

Запорукою ефективного функціонування системи фінансового контролю, злагодженої роботи її органів є чітке законодавче регламентування та розмежування повноважень між ними. Чітко визначені законодавчою базою права, обов'язки та відповідальність контролюючих органів дають змогу уникнути цілої низки проблем, сприяють нормальній роботі владного органу.

Можна також виділити своєчасність і повноту забезпечення державних і суспільних потреб у фінансових коштах (завдання забезпечення своєчасності надходжень до державного бюджету та інших централізованих фондів). Усі ці завдання держава вирішує за допомогою фінансового контролю, який можна визначити як цілеспрямовану діяльність законодавчих і виконавчих органів публічної влади і недержавних організацій, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни й раціональності під час мобілізації, розподілу і використання коштів централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин.

Таким чином, фінансовий контроль є важливим елементом управлінської діяльності, організаційного керівництва, однією з форм втілення в життя ухвалених компетентними державними органами і громадськими організаціями рішень.

В умовах перебудови економіки суттєво змінюється роль органів державної влади в системі управління фінансово-економічними процесами. Конституційне запровадження поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову зумовлює потребу в аналізі нових

аспектів проблеми державного контролю, спричинених поділом влади на гілки та появою відносин і між ними, і всередині них.

Сучасний стан державних фінансів потребує посилення контролю за витрачанням бюджетних коштів органами центральної виконавчої влади та місцевого самоврядування, боротьби з порушеннями бюджетного законодавства. Удосконалення організації системи державного фінансового контролю має бути забезпечене діяльністю всіх організацій, які входять до структури державного контролю на рівні різних гілок державної влади.

В Україні функції державного фінансового контролю здійснюють:

а) Верховна Рада України та Рахункова палата – законодавчий контроль, супроводжувальний контроль на всіх стадіях: від планування бюджету до звіту про його виконання;

б) Міністерство фінансів України – на кожній стадії бюджетного процесу;

в) Державна податкова адміністрація – на стадії збирання доходів і формування бюджетних ресурсів;

г) Державне казначейство України – на стадії виконання бюджету;

г) Державна контрольно-ревізійна служба – на стадії здійснення видатків і звітності;

д) інші органи центральної виконавчої влади – спеціалізований контроль, визначений законодавством.

Фінансовий контроль – вартісний контроль, тому він здійснюється в усіх сферах суспільного відтворювального процесу і присутній під час руху грошових фондів, включаючи і стадію осмислення фінансових результатів. Тобто об'єктом фінансового контролю виступають грошові відносини. Фінансовий контроль слугує формою реалізації функції фінансів, він повинен забезпечувати інтереси і права держави, а також всіх інших суб'єктів економіки.

Суб'єкт фінансового контролю – це орган чи особа, які відповідно до визначених законодавством повноважень мають право здійснювати фінансовий контроль.

Об'єкт фінансового контролю – це повний комплекс (система) або окремі процеси (етапи) фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання, на які спрямовано контрольні заходи суб'єкта фінансового контролю.

Безпосередньо предметом перевірок є такі вартісні показники, як прибуток, доходи, рентабельність, собівартість, витрати обігу. Сферою фінансового контролю є практично всі операції, які здійснюються з використанням грошей, а в деяких випадках і без них (бартерні

операції). Перевірці підлягають операції з коштами, матеріальними цінностями, фінансовими інвестиціями, нематеріальними активами держави і місцевого самоврядування, недержавних фондів, суб'єктів господарювання, об'єднань громадян.

Зазначені операції підлягають контролю щодо:

- законності їх здійснення;
- достовірності та повноти відображення у бухгалтерському обліку та фінансовій звітності.

Фінансовий контроль містить перевірку:

- дотримання вимог економічних законів (оптимальності пропорцій розподілу і перерозподілу національного доходу);
- складання і виконання бюджетного плану;
- ефективного використання трудових, матеріальних і фінансових ресурсів підприємств і організацій, бюджетних установ;
- податкових взаємовідносин.

Цілями фінансового контролю є:

а) сприяння збалансованості між потребою у фінансових ресурсах і розміром грошових фондів;

б) забезпечення своєчасності і повноти виконання фінансових зобов'язань перед державним бюджетом, а також виявлення фактів порушень фінансового законодавства чи неналежного виконання учасником фінансової діяльності своїх зобов'язань;

в) виявлення винних і притягнення їх до відповідальності;

г) встановлення фактів порушень фінансової дисципліни, зокрема відновлення порушених правовідносин;

г) виявлення внутрішньовиробничих резервів збільшення фінансових ресурсів.

Однак контроль не може обмежуватися тільки реєстрацією окремих вад, порушень законодавства і державної дисципліни. Основне призначення контролю полягає в тому, щоб забезпечити органічне поєднання попередження, виявлення і ліквідації вад і порушень, віднайдення і швидке впровадження в дію невикористаних резервів інтенсифікації виробництва і підвищення його ефективності.

Загалом фінансовий контроль – це контроль, який здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктами незалежного контролю над законністю та ефективністю формування, володіння та використання фінансових ресурсів з метою захисту фінансових інтересів держави, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадян.

Контроль в органах казначейства не є новим – він такий же давній, як і саме мистецтво управління державою. Так, наприклад, більше як два

тисячоліття тому в китайській «Книзі звичаїв Чжоу» – керівництві, в якому викладено завдання та функції офіційних осіб – чітко пояснено обов'язки кожного з чиновників, які займалися фінансами. Функція контролю мала подвійне значення – перевірка операцій та визначення права на здійснення видатків.

Донедавна контроль сприймався тільки як єдиний контроль, а не як засоби контролю. Проте пізніше він набув розширенішого змісту – як постійний нагляд за асигнуваннями, тобто отриманням і використанням коштів. І тепер його розглядають як контроль над асигнуваннями за напрямками та відповідними процедурами.

Контроль не є одномоментною дією. І засоби контролю – це продумані системи, покликані поліпшити роботу організацій, особливо щодо управління державними видатками. Це процеси, які дають змогу уточнити мету, розподілити ресурси та використовувати їх ефективно, економічно і дієвим способом, забезпечуючи водночас стабільність. Крім того, ці функції повинні виконуватися так, щоб повністю забезпечувати звітність. Контроль має також інший аспект – вияв влади та ієрархічних взаємовідносин в організації. Тільки гармонійне сполучення цих двох аспектів контролю дасть змогу отримати повну уяву про управління державними коштами, виявити нагальні проблеми та окреслити шляхи їх вирішення.

Контроль – це система заходів, що забезпечує відповідність фінансових операцій державних органів визначеній стратегії та меті.

Процес управління в загальних рисах містить стратегічне планування, контроль над управлінською і виробничою діяльністю.

Перший етап передбачає формулювання завдань і планів, другий – порядок отримання коштів і визначення підходів до їх використання, а третій – перевірку належного виконання поставлених завдань.

Контроль передбачає перевірку виконання рішень, ухвалених на попередньому етапі, де кожна мета та відповідне їй завдання складалося з окремих елементів. Мірою досягнення стадії рішення контроль набуватиме дедалі важливішого значення у забезпеченні виконання конкретних завдань. На кожній стадії практикується інший ступінь перевірки.

Під контролем, зазвичай, розуміють використання повноважень, якими та чи інша установа наділена за законом або які склалися в силу традицій. Без визнання таких повноважень ефективність контролю знижуватиметься. Контроль може бути зовнішнім і внутрішнім.

Під зовнішнім контролем слід розуміти контрольні заходи, які здійснюються ззовні. Що стосується регулювання видатків, то такий контроль можуть здійснювати законодавчі органи, апарат Президента, органи центральної виконавчої влади та ін.

Здійснення зовнішнього контролю розпочинається з вироблення макроекономічної політики, визначення допустимого розміру видатків, а також різних статей видатків і дефіциту. На підставі цих загальних завдань складаються плани використання коштів, формується бюджет, який, своєю чергою, є необхідною законодавчою і адміністративною основою щорічного бюджетного циклу. Центральні органи виконавчої влади мають можливість виконувати відповідні функції регулювання – вони визначають правила використання внутрішніх систем обліку, цільового виділення коштів, норми та принципи здійснення видатків, а також види і форми звітності й періодичність її подання.

Зовнішній фінансовий контроль в Україні здійснюють:

- а) Верховна Рада України;
- б) Рахункова палата;
- в) Міністерство фінансів;
- г) Державне казначейство;
- ґ) Державна контрольно-ревізійна служба;
- д) Державна податкова адміністрація;
- е) аудитори та аудиторські фірми.

Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу.

Рахункова палата України контролює:

— виконання Державного бюджету України в межах та обсягах, визначених Конституцією України та Законом України «Про Рахункову палату»;

— утворення, обслуговування і погашення внутрішнього і зовнішнього державного боргу України;

— відповідність затверджених бюджетних асигнувань Державного бюджету України бюджетному розпису та виконання бюджетного розпису;

— ефективність управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України;

— використання коштів резервного фонду Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів України здійснює контроль:

— за виконанням Державного бюджету України;

— за дотриманням Правил складання проектів бюджетів в Україні;

— за використанням бюджетних асигнувань і лімітів бюджетних асигнувань розпорядниками бюджетних коштів;

— за одержанням надходжень і використанням державних коштів.

Державне казначейство України здійснює контроль за дотриманням Єдиних правил обліку та звітності за бюджетами всіх

рівнів і кошторисами доходів і видатків, а також здійснює контроль за спрямуванням коштів за цільовим призначенням на стадії здійснення операцій з виконання бюджету на підставі документів розпорядників коштів, поданих до оплати.

Державна контрольно-ревізійна служба здійснює контроль:

- за цільовим та ефективним використанням коштів Державного бюджету України, державних цільових фондів і державних валютних фондів;

- за цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, отриманих суб'єктами господарської діяльності під гарантію Кабінету Міністрів України, і відшкодуванням суб'єктами господарської діяльності коштів державного бюджету, витрачених на виконання гарантійних зобов'язань;

- за виконанням громадських замовлень і державного оборонного замовлення, авансованих за рахунок коштів Державного бюджету України;

- за цільовим та ефективним використанням коштів, які спрямовуються на виконання делегованих державних повноважень бюджетами самоврядування;

- здійснює відповідно до делегування органами Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування контроль за цільовим використанням коштів бюджетів самоврядування, які спрямовуються на виконання власних повноважень;

- за порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання Державного бюджету України та бюджетів самоврядування, а також кошторисів доходів і видатків бюджетних установ.

Державна податкова адміністрація України здійснює контроль за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів податків, зборів, інших обов'язкових платежів, установлених законодавством.

Аудит дедалі частіше виходить за межі традиційної ролі (перевірка дотримання нормативів і фінансова ревізія) та аналізує на комплексній основі економічні наслідки використання державних коштів. Мета його полягає в тому, щоб сприяти загальному керівництву видатками, забезпечуючи ефективне використання бюджетних коштів.

І зовнішній, і внутрішній контроль можуть мати характер ієрархічного контролю. Характерною ознакою ієрархічності є підзвітність. Такий контроль можна розглядати на різних рівнях:

- між законодавчою владою та урядом;
- між центральною владою і бюджетними установами;
- між розпорядниками бюджетних коштів різних рівнів;

— між управліннями та підпорядкованими їм підрозділами.

Ієрархічний контроль і підзвітність означають, що нижчі установи та/або підрозділи відповідають за результати діяльності на конкретному рівні, а вищі – регулюють відповідну діяльність і контролюють її.

Внутрішній контроль є частиною організаційної структури самої установи і тому може застосовуватися на підставі рішень самої установи.

Одним із типових видів внутрішнього контролю є ієрархічний внутрішньовідомчий контроль.

Існує два види ієрархічного внутрішньовідомчого контролю:

- контроль документів;
- контроль на місцях.

Контроль документів проводиться на підставі тих документів, які подаються нижчими службовцями вищим. Це насамперед звітність і документи, що підтверджують доходи та видатки, правильність здійснених бухгалтерських операцій, складених звітів та ін. Контроль документів може завершитися виправленням бухгалтерських записів, відхиленням документів, у яких виявлено незаконні дії.

Контроль на місцях – для ефективності він повинен бути раптовим. Під час цього контролю перевіряються прибуткові та видаткові документи, вся сукупність записів, підтвердних сальдо на рахунках, загальна організація справи. По закінченні перевірки складається доповідна записка або акт.

В ідеалі внутрішній контроль використовується як оперативний контроль, що доповнює макроекономічну стратегію, розроблену центральними органами.

Контрольні заходи, які здійснюються зовнішніми органами, зазвичай, охоплюють всю систему державних органів і тому можуть розглядатися як макрозаходи. Їх необхідно доповнювати мікрозаходами, або оперативними заходами, які здійснюються безпосередньо самою установою. Від установи потребується проведення самостійного стратегічного аналізу напрямів власної діяльності і підготовки відповідних бюджетів.

Обидва види контролю доповнюють один одного, і між ними існує тісний зв'язок, який можна охарактеризувати як «симбіоз». Сам по собі жоден тип контролю не може вважатись ефективним і не дає повної віддачі.

5.5. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення

З ухваленням Бюджетного кодексу України держава отримала документ, в якому передбачається контроль за дотриманням бюджетного законодавства та правові норми відповідальності за бюджетні правопорушення, висвітлюється система бюджетного контролю, розподіляючи його за критерієм суб'єкта контрольних повноважень.

Повноваження окремих органів державної влади з контролю за дотриманням бюджетного законодавства визначаються у статті 17 Кодексу.

На кожному з етапів бюджетного процесу контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснюється Верховною Радою України (стаття 109). У пункті 3 статті 109 наголошується на особливій ролі Парламенту в процесі виконання та розгляду звітності про виконання бюджету. Верховна Рада має право заслуховувати звіти про стан виконання Державного бюджету України, зокрема звіти розпорядників бюджетних коштів про використання бюджетних коштів. Крім того, вона має здійснювати контроль за використанням коштів резервного фонду держбюджету.

Участь комітетів Верховної Ради в процесі контролю, залежно від їхньої компетенції, передбачена у зазначеній вище статті. У ній докладно описано повноваження в сфері бюджетного контролю профільного комітету – Комітету Верховної Ради з питань бюджету. Профільний комітет, згідно з Кодексом, зобов'язаний аналізувати та відстежувати відповідність поданого Кабінетом Міністрів законопроекту про державний бюджет на наступний рік Основним напрямом бюджетної політики, а також відповідність інших законопроектів бюджетному законодавству з урахуванням засад, викладених у статті 27. Експертні висновки з пропозиціями профільного комітету є важливим документом і під час розгляду Парламентом законопроектів, які впливають на бюджет, звітів про виконання державного бюджету, і в прийнятті рішень з цих питань.

Повноваження Міністерства фінансів також поширюються на всі стадії бюджетного процесу. Контрольні повноваження Міністерства фінансів стосуються і державного бюджету, і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України (стаття 111). Міністерство фінансів безпосередньо відповідає за підготовку та складання проекту державного бюджету, визначення міжбюджетних відносин і здійснює координацію в процесі його виконання, відповідно до засад і повноважень, визначених Бюджетним кодексом України.

Рахункова палата України як орган, відповідальний за здійснення зовнішнього бюджетного контролю, виконує покладені на неї функції впродовж усього бюджетного процесу (стаття 110). Зокрема Рахункова палата відстежує ефективність використання коштів та управління коштами державного бюджету, утворення, обслуговування та погашення державного боргу, а також використання коштів у частині фінансування державних адміністрацій і повноважень, делегованих місцевим бюджетам. Усі ці завдання потребують відстеження та оцінки проекту державного бюджету на стадіях його формування і забезпечення бюджетного процесу. Крім того, на Рахункову палату Кодексом покладено функцію нагляду за відповідністю використання коштів обсягові, затвердженому законом про державний бюджет.

Державне казначейство зобов'язане не тільки здійснювати бухгалтерський облік використання бюджетних коштів, а й забезпечувати контроль за відповідністю платежів узятим фінансовим зобов'язанням. Водночас Державне казначейство відповідає за встановлення правил бухгалтерського обліку та здійснює контроль за їх дотриманням (стаття 112).

Основним повноваженням Державної контрольно-ревізійної служби України, згідно зі статтею 113, є контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Як було сказано вище, у зазначеній статті наголошується на необхідності аналізу ефективності використання бюджетних ресурсів і відповідності видатків визначеним завданням та очікуваним результатам. Якщо внутрішній контроль за ефективністю віднесено до компетенції розпорядників бюджетних коштів, то контрольно-ревізійна служба здійснює зовнішній контроль за формуванням і використанням бюджетних коштів на державному та місцевому рівнях.

Особливим предметом відстеження та здійснення контролю Державною контрольно-ревізійною службою, згідно зі статтею 113, є цільове використання та своєчасне повернення позик, наданих суб'єктам підприємницької діяльності під гарантії Уряду України. Здійснення цієї контрольної функції, на відміну від основних завдань контрольно-ревізійної служби, потребує її участі не тільки на етапі виконання бюджету та звітування про результати, а й на етапі складання, розгляду та прийняття проектів бюджетів. Крім зазначених функцій, контрольно-ревізійна служба зобов'язана здійснювати контроль і за порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю показників звітності про виконання бюджету.

Водночас у Бюджетному кодексі врегульовано контрольну діяльність органів місцевого самоврядування (статті 114, 115) та

встановлено контрольні повноваження місцевих і державних органів влади щодо інших рівнів влади. У статті 114 визначаються контрольні повноваження законодавчих органів влади. Встановлено, що кожна рада здійснює контроль за виконанням рішення про бюджет відповідної ради. Крім того, ради можуть виконувати інші повноваження, передбачені Кодексом і законом про Державний бюджет України. Повноваження, викладені у статті 114, можна вважати сферою «горизонтального» контролю, оскільки кожна рада в цій сфері здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на рівні відповідної території.

У Бюджетному кодексі в статті 115 встановлено повноваження органів влади й у сфері «вертикального» бюджетного контролю. Цією статтею уповноважено органи державної влади кожного рівня здійснювати контроль за показниками затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторисів бюджетних установ місцевих бюджетів нижчих рівнів, за відповідністю їхніх рішень бюджетному законодавству. Наприклад, такий контроль здійснює обласна державна адміністрація щодо районних і міських у містах обласного значення бюджетів. Районна державна адміністрація контролює дотримання бюджетного законодавства в бюджетних рішеннях на рівні бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та їхніх об'єднань. Виконавчі органи міських рад здійснюють такий вид контролю стосовно бюджетів районів у місті або інших бюджетів, що входять до складу міста. В Автономній Республіці Крим контроль за відповідністю бюджетних рішень районних бюджетів і бюджетів міст республіканського значення бюджетному законодавству України здійснює Рада Міністрів АРК.

Водночас з визначенням контрольних повноважень окремих органів влади у Кодексі за виявлені бюджетні правопорушення відповідним учасником бюджетного процесу передбачено відповідальність за вчинені дії або бездіяльність (глава 18). Передусім встановлено основні поняття та дії, пов'язані з відповідальністю за порушення бюджетної дисципліни. Стаття 116 визначає бюджетне правопорушення як термін, називаючи ним недотримання учасником бюджетного процесу встановленого Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету. У статті 119 визначається таке важливе поняття, як нецільове використання бюджетних коштів, тобто витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторису.

Відповідно до засад Бюджетного кодексу, особи, винні у порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність, згідно з законами України. Бюджетне правопорушення, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності його керівника чи інших посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними дій. Посадові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій, які вчинили бюджетне правопорушення, несуть відповідальність, передбачену Кодексом (стаття 121), незалежно від накладення стягнення на розпорядника чи одержувача бюджетних коштів. Зокрема серед заходів, що вживаються уповноваженими органами в разі бюджетного правопорушення, Бюджетний кодекс визначає:

- припинення бюджетних асигнувань (стаття 117);
- зупинення операцій з бюджетними коштами (стаття 120);
- накладання стягнень (стаття 124).

На виконання вимог Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України затвердило Порядок припинення бюджетних асигнувань (наказ від 15 травня 2002 року №319), зареєстрований у Міністерстві юстиції України 31 травня 2002 року за № 467/6755. Порядок визначає дії Міністерства фінансів України, органів Державного казначейства України, органів Державної контрольно-ревізійної служби України, Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, місцевих фінансових органів, голів виконавчих органів міських у містах районного значення, селищних і сільських рад, головних розпорядників бюджетних коштів у разі ухвалення рішення про припинення бюджетних асигнувань розпорядникам чи одержувачам бюджетних коштів відповідно до статті 117 Бюджетного кодексу України.

Припинення бюджетних асигнувань має на меті припинення на конкретно визначений час повноважень на взяття бюджетного зобов'язання із загального фонду бюджету в межах бюджетного періоду і може застосовуватися в разі:

- несвоєчасного і неповного подання звітності про виконання бюджету;
- невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку, складання звітності та внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами і недотримання порядку перерахування цих коштів;
- подання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету;

- порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань;
- нецільового використання бюджетних коштів.

Рішення про припинення бюджетних асигнувань ухвалює міністр фінансів України, міністр фінансів Автономної Республіки Крим, керівник місцевого фінансового органу, голова виконавчого органу міської в місті районного значення, селищної та сільської ради на підставі протоколу про бюджетне правопорушення або акта ревізії та доданих до нього документів.

У разі виявлення бюджетного правопорушення та наявності підстав для припинення бюджетних асигнувань протокол про бюджетне правопорушення або акт ревізії разом з пропозиціями щодо припинення бюджетних асигнувань подається до Міністерства фінансів України, Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, відповідного фінансового органу чи виконавчого органу міської у місті районного значення, селищної або сільської ради, залежно від рівня бюджету, щодо коштів якого допущено порушення.

Протокол про бюджетне правопорушення – це документ, яким засвідчується факт недотримання учасниками бюджетного процесу встановленого Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету. Порядок складання і передачі протоколу про бюджетне правопорушення затверджено наказом Міністерства фінансів України від 26 лютого 2002 року № 129 і зареєстровано у Міністерстві юстиції України від 1 березня 2002 року за № 213/6501.

На виконання статті 120 Бюджетного кодексу України та Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2002 року № 1627 «Про механізм зупинення операцій з бюджетними коштами» Державне казначейство України затвердило Порядок зупинення операцій з бюджетними коштами. Цей Порядок визначає механізм застосування Міністерством фінансів України, Державним казначейством України, органами Державної контрольно-ревізійної служби України, місцевими фінансовими органами, головами виконавчих органів міських у містах районного значення, селищних і сільських рад, головними розпорядниками бюджетних коштів процедури зупинення операцій з бюджетними коштами, відповідно до статті 120 Бюджетного кодексу України, щодо розпорядників та/або одержувачів бюджетних коштів, яким доведено відповідні бюджетні асигнування, за вчинені ними бюджетні правопорушення.

Порядок поширюється на операції з бюджетними коштами розпорядників, одержувачів бюджетних коштів, у яких Міністерство

фінансів України, Державне казначейство України (центральный апарат і його територіальні органи), органи Державної контрольно-ревізійної служби України, місцеві фінансові органи, голови виконавчих органів міських у містах районного значення, селищних і сільських рад, головні розпорядники бюджетних коштів виявили бюджетні правопорушення, встановлені Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами, щодо недотримання порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи звіту про виконання бюджету.

У Бюджетному кодексі (стаття 122) встановлено відповідальність за порушення бюджетного планування органів місцевого самоврядування. У разі виявлення відповідних порушень у частині державних делегованих повноважень голові виконавчого органу відповідного рівня надається право впродовж місяця з дня ухвалення рішення про бюджет припиняти дію цього рішення з одночасним зверненням до суду. Виконавчі органи місцевих рад, згідно з Кодексом, повинні надсилати рішення про відповідний бюджет або про внесення до нього змін на наступний день після ухвалення такого рішення до виконавчих органів того рівня, які уповноважені контролювати відповідність цих рішень бюджетному законодавству України. Наприклад, така ситуація може виникнути між головою державної районної адміністрації та органами влади на рівні міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань.

Обов'язковою умовою створення справедливої системи контролю за дотриманням законодавства є норма, яка визначає засади процесу оскарження рішень про накладання стягнень за бюджетне правопорушення. Згідно з цією статтею, відповідне рішення може бути оскаржено в органі, який його виніс, або в суді впродовж 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. Оскарження рішення про накладання стягнень за бюджетне правопорушення не зупиняє виконання зазначеного рішення. У разі визнання судом рішення незаконним особою, щодо якої воно було винесено, перераховуються недоотримані бюджетні кошти, поновлюються інші обмежені таким рішенням права (стаття 125).

Проблема контролю за бюджетними ресурсами і державними видатками залишається досить складною і потребує прискорення її вирішення. Результати контрольно-ревізійної роботи, яка в основному здійснюється у формі контролю за виконанням бюджету, дають підстави стверджувати про незадовільний стан організації попереднього та поточного контролю за бюджетними ресурсами і свідчать про необхідність створення цілісної системи фінансово-бюджетного контролю. Запровадження нових державних інститутів, зміна

бюджетних технологій потребують розробки адекватної системи фінансово-бюджетного контролю, яка забезпечить цілісний контроль за управлінням державними ресурсами, скоординує діяльність усіх компетентних органів держави в процесі організації та здійснення державних видатків і забезпечення мобілізації бюджетних ресурсів.

Принципові положення організації контролю закладають підвалини для формування цілісної системи контролю за державними ресурсами під час підготовки системного законодавчого акта з питань організації та здійснення державного фінансово-бюджетного контролю в Україні.

Тому в прикінцевих положеннях Бюджетного кодексу в порядку необхідності передбачено «розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону України про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення».

5.6. Фінансовий контроль у процесі виконання державного та місцевих бюджетів

Відповідно до статті 48 Бюджетного кодексу України, в Україні застосовується казначейська форма обслуговування державного бюджету.

У нашій країні Державне казначейство діє як управлінський апарат, який:

- зобов'язаний дотримуватися встановлених платіжних обмежень у рамках бюджетних асигнувань;
- проводить попередню перевірку вимог перед здійсненням платежів;
- складає звітність про виконання державного та зведеного бюджетів України, а також консолідований звіт за місцевими бюджетами.

Повноваження Державного казначейства як контролюючого органу визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 року № 590 «Питання Державного казначейства», якою затверджено «Положення про Державне казначейство України». В «Положенні» визначено:

«Державне казначейство:

- організовує виконання Державного бюджету України і здійснює контроль за ним;
- здійснює контроль за надходженням і використанням коштів державних позабюджетних фондів».

З метою виконання контрольних функцій цією ж Постановою органам Державного казначейства надано право:

а) проводити у міністерствах, інших центральних і місцевих органах центральної виконавчої влади, на підприємствах, в установах, організаціях, установах банків незалежно від форм власності перевірки фінансово-бухгалтерських документів про зарахування, перерахування і використання бюджетних коштів, а також одержувати необхідні пояснення, довідки й відомості з питань, що виникають у процесі перевірок;

б) одержувати від установ банків відомості про стан поточних бюджетних рахунків підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, які використовують кошти державного бюджету та державних позабюджетних фондів.

Таким чином, Державне казначейство відповідає за виконання державного бюджету на центральному рівні – на рівні уряду. І ця його функція – виконання державного бюджету – нерозривно пов'язана з контролем за виконанням бюджету на всіх етапах використання коштів, тобто на етапі прийняття зобов'язань, перевірки та оплати.

Конкретно зазначені етапи можна охарактеризувати таким чином:

1) **Етап зобов'язань.** Зобов'язання означає встановлення призначення і, відповідно, резервування частини бюджетних асигнувань для покриття конкретних витрат відповідно до затвердженого бюджету. Зазвичай, зобов'язання має форму угоди з постачальниками послуг і товарів. Реєстрація на етапі зобов'язання необхідна: для контролю фактичної наявності бюджетних коштів для взяття нових зобов'язань і для відстеження нових зобов'язань та їхніх наслідків для прогнозу відпливу наявних коштів з єдиного рахунку.

2) **Етап перевірки.** На етапі перевірки бюджетна організація перевіряє і підтверджує, що виконано всі вимоги щодо сплати конкретних видатків (наприклад, товар доставлено або послуги отримано відповідно до угоди, надійшов термін сплати відсотків або погашення позики). Реєстрація на цьому етапі дає змогу відстежувати взяті, але ще не сплачені зобов'язання і знати суму ресурсів, необхідних безпосередньо для цієї оплати.

3) **Етап оплати.** На цьому етапі проводиться оплата прийнятих раніше зобов'язань, тим самим скорочується обсяг зобов'язань держави.

Операції Казначейства з метою контролю за виконанням бюджету можуть здійснюватися в різних формах. Казначейство встановлює та контролює дотримання загальних фінансових лімітів на етапах зобов'язань. Після цього на етапі оплати контролюється кожний конкретний платіж.

Казначейська система є невід'ємною частиною державного апарату, який здійснює керівництво державними коштами. І, виходячи з покладених на Казначейство функцій, значна перевага полягає в тому, що діє додаткова ланка в системі внутрішнього аудиту на всіх етапах виконання бюджету.

У процесі контролю за державними видатками можна виділити три чіткі фази, які відповідають трьом етапам використання коштів:

1 етап – попередній контроль. Проводиться на стадії прийняття зобов'язань, особливо на стадії схвалення та дозволу на витрачання державних коштів.

У прийнятті зобов'язань треба розрізняти:

а) поточні зобов'язання – ті, які будуть виконані та потребують повної сплати в поточному році;

б) перехідні зобов'язання – ті, сплата за якими здійснюватиметься за рахунок асигнувань майбутніх періодів упродовж кількох років.

Прийняття великого обсягу перехідних зобов'язань значно погіршує «гнучкість» бюджету, зменшує можливості забезпечення

пріоритетних завдань. Попередній контроль передуює здійсненню операцій надходження та витрачання коштів. Ефективність цієї форми контролю полягає в тому, що вона дає змогу попередити порушення законів, нецільове використання коштів. Проте цей вид контролю не набув необхідного розвитку і потребує розробки дієвого механізму контролю за рівнем взятих зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів і за недопущенням виникнення та зростання бюджетної заборгованості.

2 етап – контроль перед здійсненням платежу. Містить дозвіл і підтвердження вимог на оплату, тобто це – фінансовий контроль на стадії здійснення операцій перед проведенням платежу. Насамперед, йдеться про перевірку відповідності видатків законодавству, зокрема для того, щоб упевнитись у відповідності видатків бюджетним призначенням.

Цей вид контролю постійно здійснює Державне казначейство України, яке як охоронець державних коштів зобов'язане забезпечити їх використання відповідно до закону і в дозволених рамках, забезпечити ефективне й раціональне використання державних коштів відповідно до програм уряду.

Щоб видатки можна було правильно кваліфікувати відповідно до бюджетної класифікації, необхідно впевнитися в тому, що очікуваний результат відповідає цільовому призначенню видатків, затвердженому Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Необхідно чітко визначитися, що запропоновані видатки відповідають бюджетним призначенням і виділеним асигнуванням. Перед здійсненням будь-якого платежу необхідно впевнитися, що:

- а) існують бюджетні призначення на зазначені цілі, й асигнування з бюджету виділено;
- б) послуги надано, товари отримано тощо;
- в) видатки кваліфіковано відповідно до кодів бюджетної класифікації;
- г) документи заповнені правильно, реквізити зазначено правильно.

Наступний 3 етап – контроль після здійснення видатків (аудит). Проводиться після здійснення операцій, після того, як доходи отримано, видатки зроблено. Він дає змогу впевнитися в законності здійснених операцій, використанні коштів за цільовим призначенням і безпосередньо на цілі, визначені законодавчо. У процесі цього контролю виявляються позитивні й негативні аспекти виконання бюджету. Контроль здійснюється шляхом перевірок і ревізій безпосередньо на місцях, в установах, організаціях.

Касове виконання державного бюджету за видатками здійснюють органи Державного казначейства в межах асигнувань або лімітів асигнувань, передбачених у державному бюджеті відповідним розпорядником коштів. Видатки можуть бути здійснені лише за умови відповідності їх розпису державного бюджету.

Особливість процесу контролю органами Державного казначейства полягає в тому, що вони є єдиними виконавцями фінансових функцій у виконанні державного бюджету і ніколи не проводять перевірки вибірково, здійснюючи їх тільки на регулярній основі. Органи Державного казначейства насправді забезпечують суворий контроль за правильністю фінансових операцій, їх бухгалтерським обліком і є гарантами чіткого виконання рішень виконавчої влади. Такий вичерпний контроль проводиться паралельно з веденням операцій упродовж року і тому є ефективнішим, ніж контроль за результатами.

Структурні підрозділи Державного казначейства здійснюють контроль у процесі виконання бюджету. Схематично цей процес у Державному казначействі України (центральный рівень) має вигляд, наведений на рис. 5.6.1.

Головні розпорядники коштів подають до Державного казначейства України розподіл виділених бюджетних коштів по областях у розрізі підвідомчих установ і кодів бюджетної класифікації. Розподіли коштів, отримані від головних розпорядників коштів, перевіряються на відповідність зазначених у них сум розпису бюджету (лімітів асигнувань) виділеним асигнуванням і залишкам невикористаних асигнувань у цілому і в розрізі кодів бюджетної класифікації. Перевірені розподіли коштів групуються за територіями, після чого складаються реєстри на здійснення видатків щодо відповідної території. На підставі розподілу та реєстру складається розпорядження на перерахування коштів, один примірник якого подається управлінню консолідованої звітності з виконання бюджетів, яке звіряє суми виділених бюджетних коштів із залишками невикористаних асигнувань за конкретними кодами бюджетної класифікації. Після цього погоджений примірник передається для перерахування коштів за призначенням і безпосереднього здійснення видатків.

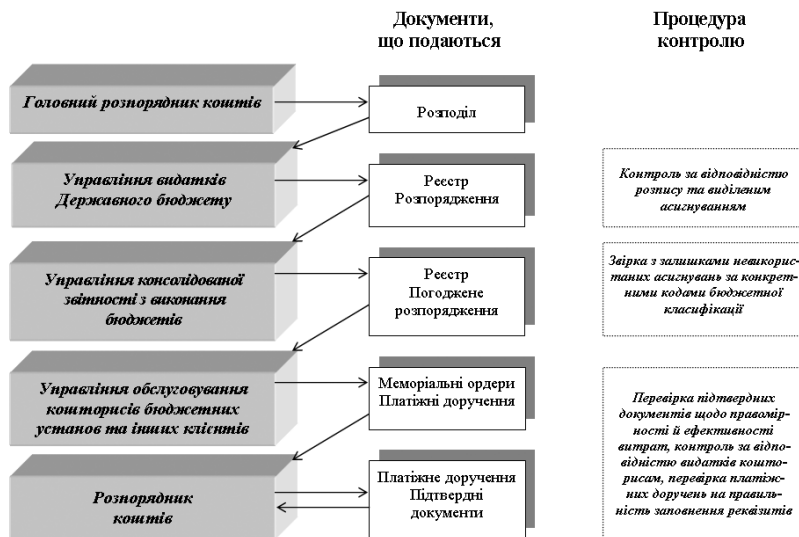


Рис. 5.6.1. Схема контролю в процесі виконання бюджету в Державному казначействі (центральный рівень)

Якщо суми на перерахування перевищують залишки невикористаних асигнувань або не відповідають бюджетному розпису, документи повертають на переоформлення.

Аналогічна схема діє в територіальних органах Державного казначейства.

Для обліку бюджетних коштів у розрізі розпорядників коштів в управлінні обслуговування кошторисів бюджетних установ та інших клієнтів (операційному відділі управління, відділі бух-галтерського обліку та звітності відділення) на кожний реєстраційний рахунок відкривають особові картки, які містять розгорнуту інформацію про виділені бюджетні кошти на оплату витрат, суми їх використання та залишку. Записи в особових картках групують у розрізі кодів бюджетної класифікації.

Кошти, виділені на здійснення витрат державного бюджету, їхні розпорядники використовують відповідно до затвердженого кошторису і бюджетних призначень, зазначених у реєстрах на здійснення видатків. На підставі поданих розпорядником коштів платіжних доручень, до яких додаються відповідні рахунки, рахунки-фактури, накладні, товарно-транспортні накладні, трудові угоди, договори на виконання робіт, акти виконаних робіт тощо, орган Державного казначейства перераховує кошти за надані послуги, виконані роботи безпосередньо суб'єктам

господарської діяльності. Розпорядник коштів відповідає за правильність оформлення розрахункових документів. Подані платіжні доручення перевіряються на правильність заповнення реквізитів і відповідність підписів і відбитка печатки зразкам, що подаються розпорядниками коштів на спеціальних картках. У разі виявлення неправильного заповнення реквізитів платіжного доручення воно повертається розпоряднику коштів з позначкою на звороті про причину повернення, засвідченою підписом казначея.

З метою забезпечення контролю за витрачанням коштів державного бюджету документи, що підтверджують необхідність проведення оплати рахунку, перевіряються на доцільність та ефективність витрат. Суми, що підлягають перерахуванню, звіряються з кошторисом доходів і видатків установи, з залишками невикористаних асигнувань за кодами бюджетної класифікації.

Розрахункові документи, які підтверджують необхідність оплати рахунків, до проведення оплати залишаються в органі Державного казначейства. Вони повертаються розпоряднику коштів після здійснення оплати з відповідним відбитком штампа казначея. На документах, що передбачають довгострокову дію і часткову оплату (договори, трудові угоди та ін.), в обов'язковому порядку на останній сторінці проставляють суму кожної окремої оплати і дату її проведення.

5.7. Закордонний досвід державного фінансового контролю

У більшості країн основними критеріями, за якими держава контролює роботу приватних і державних підприємств, є виконання обов'язкових відрахувань до державного (федерального) бюджету і реалізація урядових замовлень. У державному секторі економіки, крім того, предметом державного контролю є оцінка ефективності роботи підприємств шляхом зіставлення видатків і реалізації продукції, цільове витрачання державних коштів і використання державного майна.

Здійснення державної фінансової політики у провідних закордонних державах на правовій основі забезпечують передусім міністерства фінансів (Німеччина, Канада, Японія, Швеція, Польща, Угорщина та інші країни). Міністерства фінансів як державні казначейства функціонують у США й Великій Британії, як Міністерство фінансів, промисловості й економіки – у Франції. Є країни, де в системі законодавчої і виконавчої влади функціонує кілька фінансових відомств. Так, у Сполучених Штатах Америки, крім казначейства, контроль у галузі фінансів здійснюють ще Головне контрольно-фінансове управління Конгресу, Адміністративно-бюджетне управління при Президентові, Управління з добору і розстановки кадрів, Президентська рада боротьби з фінансовими зловживаннями в державних закладах, Рада честі й ефективності в уряді, інспектори Федеральної резервної системи, Федеральної корпорації зі страхування депозитів штатів та інші органи, не кажучи вже про податкову службу.

Тільки штатна чисельність Головного контрольно-фінансового управління (ГКФУ) США, яке передусім обслуговує Конгрес, становить понад 5 тисяч службовців. До функцій ГКФУ належить проведення ревізій, перевірок, оцінювання і складання оглядів про виконання федеральних програм тощо. Контролю підлягають такі галузі, як сільське господарство, оборона, енергетика, довкілля, міжнародні відносини, податки, фінанси, бухгалтерський облік, охорона здоров'я, житлове будівництво та ін. Перевіряється законність, доцільність та ефективність здійснених витрат.

Важливою урядовою контрольно-ревізійною службою США є Адміністративно-бюджетне управління при Президентові, до функцій якого входить: розробка рекомендацій Президенту з питань фінансової та економічної політики, підготовка проекту бюджету, контроль за його виконанням, оцінка ефективності організаційних і управлінських структур виконавчої влади, контроль за здійсненням державних програм, координація діяльності міністерств і відомств та ін.

У Франції важливу роль в управлінні централізованими фінансовими ресурсами, крім уряду й Міністерства фінансів,

промисловості й економіки, відіграють ще такі спеціалізовані державні утворення, як Національна кредитна рада, Банківська контрольна комісія, Комісія економічного і регіонального розвитку країни.

Так, контроль за діяльністю державних підприємств у Франції, частка яких становить близько 20%, умовно поділяють на два основні види: внутрішній контроль, який забезпечують фінансові контролери підприємств, адміністрацій (підприємства, що не продають своєї продукції, і бюджетні установи), державні бухгалтери та Генеральна фінансова інспекція, і зовнішній, який здійснює Рахункова палата та її регіональні підрозділи. Треба сказати, що Рахункова палата існує у Франції з 1303 року, а Генеральна фінансова інспекція (аналог Головного контрольно-ревізійного управління України) – з 1816 року.

Внутрішній контроль спрямовано в основному на перевірку законності здійснених операцій та схоронності державного майна від розкрадання.

Усі операції, які провадять державні бухгалтери Франції, підлягають цілій низці перевірок, мета яких – забезпечення виконання затверджених бюджетних операцій, а в загальнішому сенсі – дотримання правил ведення державного бухгалтерського обліку.

Насамперед сама адміністрація контролює своїх службовців. Деякі види такого ієрархічного контролю виконуються систематично, інші несподівано та на місцях.

Внутрішній адміністративний контроль проводиться у двох аспектах і ґрунтується на:

- ієрархії бухгалтерських служб, за якої вища служба здійснює контроль над нижчою;
- солідарності між різними ієрархічними категоріями бухгалтерів щодо матеріальної відповідальності з деяких операцій (наприклад, очищення боргових зобов'язань).

Очевидно, така додаткова субсидіарна відповідальність вищих бухгалтерів слугує тільки для підсилення їхнього контролю за нижчими службами.

До ієрархічного внутрішньовідомчого контролю додається контроль Генеральною фінансовою інспекцією.

Частина перевірок проводиться також Управлінням державного обліку з тих документів, які йому направляють щомісячно та щоквартально головні казначеї. Відділ інформатики Головної рахункової агенції Казначейства, який щоденно одержує від центральних бухгалтерів облікову інформацію, також проводить контроль, перевіряючи достовірність бухгалтерських записів, а також щомісячно порівнює додатковий облік витрат і відповідні записи загального обліку.

Деякі документи надсилають до служби Міністерства фінансів і бюджету, що дає йому змогу спеціально стежити за деякими операціями (зокрема за авансовими операціями, які належать до відомчих витрат).

Контроль на місцях дає можливість вищому бухгалтеру переконатися, що кошти та цінності у віданні нижчого службовця відповідають залишкам, зазначеним у рахунках.

Такий контроль поширюється на:

- всю сукупність записів, які є в реєстрі та облікових документах;
- прибуткові та видаткові документи, які підтверджують сальдо рахунків;
- розпорядження, які приймає бухгалтер для забезпечення регулярних надходжень і виплат;
- загальну організацію справи;
- вжиті попереджувальні заходи для безпеки коштів і цінностей.

Такий нагляд здійснюють фінансові інспектори у бухгалтеріях, які належать до їхнього фінансового округу.

Головний казначей проводить перевірки фінансових надходжень на рівні департаменту.

Для повторних бухгалтерських перевірок йому допомагають головні інспектори Казначейства, які також перевіряють державні, напівдержавні й приватні установи, що перебувають під наглядом представника міністра фінансів у департаменті.

У разі виявлення інспектором у бухгалтера дефіциту, причиною якого є розтрата, службовця негайно усувають з посади бухгалтера.

Закінчивши перевірки на місцях, інспектор складає протокол, до якого вносить усі зауваження контролюючої служби, а також розпорядження про виправлення знайдених вад. У стислій формі протоколи перевірок направляють до Управління державного обліку.

Генеральна фінансова інспекція є органом державного контролю при Міністерстві фінансів. У її компетенції – перевірка фінансового управління державних бухгалтерів – і вищих, і нижчих; державний облік щодо виконання бюджету, який проводиться розпорядниками другого ступеня різних міністерств; а також облік на рівні департаменту та комун.

У віданні інспекції перебувають служби поштового відомства, різні установи державного та напівдержавного сектору (Спілка кредиту в сфері нерухомості, фонд соціального забезпечення, народні банки, ощадні каси), а також установи, які використовують фінансову допомогу держави або місцевих органів управління.

Фінансові інспектори проводять раптові перевірки на місцях. Види цього нагляду ідентичні ієрархічному нагляду на місцях. Однак у

фінансового інспектора більше можливостей проводити розслідування, ніж у вищих бухгалтерів Казначейства, зокрема, перевірити відповідність даних у звітності бухгалтера даним розпорядника.

Зовнішній контроль, маючи ті самі цілі, уже не замикається на виробничо-господарському рівні, а виходить на державний, бо Рахункова палата має ієрархічну структуру підпорядкованості. Палата перевіряє й оцінює усі державні рахунки, які здійснюють бухгалтерії державних підприємств і адміністрацій, видає постанови, в яких зазначаються не лише вади в роботі державних об'єктів, а й рішення про відшкодування втрат, завданих державі. Доповіді за результатами перевірок, які робить Рахункова палата, щорічно подають Президенту республіки та друкують у пресі.

Зовнішній контроль, який проводить Рахункова палата, має подвійний характер:

- з одного боку, судовий нагляд за індивідуальними рахунками управління головних державних бухгалтерів;

- з другого боку, контроль адміністративного характеру за всім комплексом операцій державного обліку.

На розгляд Рахункової палати подаються рахунки головних державних бухгалтерів, до яких вони заздалегідь включають облікові операції, що проводяться бухгалтерами, які перебувають в їхньому підпорядкуванні.

Міністерство фінансів подає в Рахункову палату загальний рахунок, який містить:

- загальний баланс рахунків як результат синтезу рахунків головних державних бухгалтерів;

- розшифровку бюджетних надходжень, показуючи за кожним відділом міністерства обсяг витрат за статтями, з візою відповідного міністра та супровідним «Звітом про управління», складеним цим міністром;

- розшифровку операцій зі спеціальних рахунків Казначейства;

- розшифровку підсумкових рахунків.

Міністр фінансів також подає у Рахункову палату підготовлений ним законопроект про використання бюджету.

На основі цих документів Рахункова палата складає Декларацію відповідності та доповідь. Декларація відповідності – це акт, яким Рахункова палата затверджує відповідність між рахунками управління бухгалтерів і загальним рахунком управління фінансів.

Доповідь подається в канцелярію Парламенту для підтвердження проекту закону про виконання бюджету.

На розгляд парламенту виноситься проект закону про виконання бюджету. Державні рахунки та бюджет остаточно затверджуються в законодавчому порядку. На цьому етапі здійснюється законодавчий контроль, який має характер політичної санкції. Парламент може не прийняти поданий йому закон про виконання бюджету.

Крім зазначених відомств, у Франції функціонують структури контролю галузевого спрямування, зокрема такі, як Генеральна інспекція національної освіти, Генеральна інспекція національної політики та ін.

Контроль держави за діяльністю приватних підприємств обмежується перевітками своєчасності й повноти відрахувань до бюджету, правильності ведення бухгалтерських рахунків (обліку), дотримання чинного законодавства з питань оплати праці найманих працівників, виконання державних контрактів і зобов'язань (контроль за використанням бюджетних коштів). Решта питань, пов'язаних із забезпеченням ефективності діяльності приватних підприємств, підлягає внутрішньому контролю, який здійснюють самостійні підрозділи підприємств або аудитори.

Зовнішньому контролю, а відтак і державному регулюванню підлягає також фінансово-господарська діяльність підприємств Німеччини. Під зовнішнім контролем тут мають на увазі і ревізію, яку проводять фінансові органи з метою правильного стягнення податків, і обов'язкову перевірку річних балансів, рахунків прибутків і збитків та інших звітних форм, які здійснюють господарські контролери. 1996 року господарських контролерів і податкових радників у Німеччині налічувалося 86 тисяч. Водночас Федеральна рахункова палата Німеччини контролює також усі федеральні підприємства, страхові установи федерації, приватні підприємства з 50-відсотковою часткою держави, решту організацій, якщо вони розпоряджаються державними коштами.

У Великій Британії функції державного фінансового контролю виконує Національна ревізійна рада.

Рахункова палата Австрії уповноважена проводити перевірки не лише державного господарства федерації, а й контролювати фінансову діяльність, пов'язану з благодійними та іншими фондами і закладами, управління якими здійснюють органи федерації.

Державна рахункова палата Угорщини, крім того, контролює діяльність податкового управління, державної митниці, управління гербових зборів і навіть господарську діяльність партій.

Уже з цього невеликого огляду світового досвіду в проведенні державного фінансового контролю можна зробити висновок, що для запобігання грошовому і фінансовому хаосу держава має поставити на

підставі чинного законодавства в умови жорсткого регулювання і контролю всю валютно-фінансову систему, банківські й фінансові структури.

5.8. Аудит адміністративної діяльності – перспективний напрям контрольних функцій

У цьому розділі використано інформацію з досвіду роботи Шведського національного бюро аудиту (RRV) – вищої аудиторської установи Швеції. Історія цієї організації бере свій початок у XVI столітті. На сьогодні RRV – сучасна організація, що виконує фінансовий аудит та аудит адміністративної діяльності. Досвід діяльності RRV поширений майже на всіх континентах.

Теоретична платформа аудиту адміністративної діяльності ґрунтується на таких категоріях (табл. 5.8.1):

Таблиця 5.8.1

Категорії теоретичної платформи аудиту

Концепція	Дефініція
Економічність	Мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність, з огляду на відповідну якість
Ефективність	Співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг тощо та ресурсами, використаними для їх виробництва
Результативність	Результати порівняно з цілями, зіставлені з використаними для досягнення цих цілей ресурсами

Концепція економічності спрямована на використання менших ресурсів у процесі виробництва (або здійснення тієї чи іншої програми), наприклад, закупівля матеріалів за найнижчою ціною з огляду на відповідну якість. Ефективність – це співвідношення між продуктом і ресурсами, затраченими на його виробництво. Емпірично є два важливі виміри:

- ефективність витратків, коли продукт співвідноситься з видатками;

- ефективність праці, коли продукт зіставляється з ключовим фактором – кількістю працівників.

Економічність та ефективність визначаються у різний спосіб. Економічність зосереджена на **мінімізації** використання ресурсів, у той час як ефективність – це співвідношення між продуктом і внеском, яке має бути **максимальним**.

Концепція економічності зосереджена на використанні менших ресурсів. По тому, як визначається економічність, неможливо сказати, що рівень економічності в цій установі становить x відсотків або збільшився на x відсотків. Насправді це дуже спрощена модель, оскільки в результаті своєї діяльності установа може продукувати різні об'єкти.

Розглянемо такий приклад. Припустимо, Міністерство охорони здоров'я намагається скоротити захворюваність на туберкульоз. Служби, що займаються просвітою населення в галузі охорони здоров'я, поширюють інформацію (листівки, плакати та ін.) про ризик захворіти на туберкульоз і про те, як захистити себе. Тобто, якщо користуватися наведеною вище спрощеною моделлю обрахунку ефективності та економічності, внесок (папір, канцелярське приладдя, персонал тощо) перетворюється на продукт у вигляді інформаційних матеріалів. Водночас реально може бути кілька видів продукту: різні інформаційні матеріали (книжки, брошури, листівки, плакати), нефізичні продукти, (наприклад, теле- або радіопередачі), продукт у вигляді лекцій, семінарів чи занять для громадян.

При цьому якість продукту може бути різною. У випадку з інформаційними матеріалами якість може стосуватися таких питань, як доступність, дохідливість інформації, її правдивість, рівень коректури тощо. Якість може стосуватися того, як впливає брошура на реципієнта. Економічність та ефективність можуть стосуватися конкретної якості продукту. Якість також може інтерпретуватися як зв'язок між ефективністю та результативністю.

Для розуміння цієї категорії необхідно розглядати не лише те, що продукує відділ просвіти Міністерства охорони здоров'я, а й те, чого він прагне. До цієї моделі має бути включена система **зворотного зв'язку**. Система має бути дуже дієвою і складатися зі звітів, особистих контактів тощо, адже вона надає інформацію, яка дає змогу оперативно змінювати спосіб організації роботи.

Міністерство охорони здоров'я у цій моделі має загальну мету, яка може бути сформульована як бажаний статус, такий як «здорове життя для всіх громадян». Мета може бути поділена на різні цілі. Припустимо, у випадку продукування інформаційних матеріалів ціль визначено як «скорочення випадків захворювання туберкульозом на 3% впродовж наступних 3 років». У такому разі результати мають вимірюватися у термінах зменшення випадків захворювання на туберкульоз. Водночас це допомагає забезпечити «здорове життя громадян», що є кінцевою метою Міністерства.

Коли ми співвідносимо результати з метою й одночасно беремо до уваги внески, необхідні для досягнення цієї мети, наша модель припускає інший вимір, порівняно з варіантом «економічність/ефективність». Цей вимір називається результативністю і може бути визначений так (табл. 5.8.2):

Таблиця 5.8.2

Визначення результативності

Концепція	Дефініція	Приклад з програми боротьби з
-----------	-----------	-------------------------------

		туберкульозом
Результативність	Результати порівняно з метою, зіставлені з ресурсами, використаними для досягнення цієї мети	Скорочення випадків захворювання на туберкульоз, порівняно з відповідними видатками

На практиці важко виміряти результативність. Немає загальновизнаного способу, який би дав змогу це зробити, оскільки мета може бути висловлена по-різному: в загальному або розбита на конкретні цілі. За таких обставин можна використовувати інші критерії оцінки, такі як вплив попередніх років, вплив діяльності інших установ.

Таким чином, оцінюючи результативність, аудитор стикається з багатьма проблемами. По-перше, різні результати відповідної програми мають бути визначені кількісно, а по-друге, ці результати треба порівняти з відповідною метою.

Проте у будь-якому разі для того, щоб зробити висновки про економічність, ефективність і результативність діяльності установи чи організації, необхідно провести попереднє ознайомлення, основне аудиторське дослідження та скласти повний аудиторський звіт.

Попереднє ознайомлення є основою для ухвалення рішення про проведення основного розслідування. Якщо за підсумками попереднього ознайомлення керівництво приймає рішення про проведення основного розслідування, готується й узгоджується робочий план. Мета попереднього ознайомлення полягає в такому:

- зібрати попередню інформацію;
- визначити можливі проблеми аудиту;
- прийняти рішення про початок основного розслідування;
- спланувати основне розслідування (підготувати робочий план).

Робочий план – це конкретний план виконання аудиторського проекту, а для членів аудиторської групи – це інструкція, згідно з якою виконуватиметься проект.

Процес аудиту можна зобразити такою схемою (рис. 5.8.1):

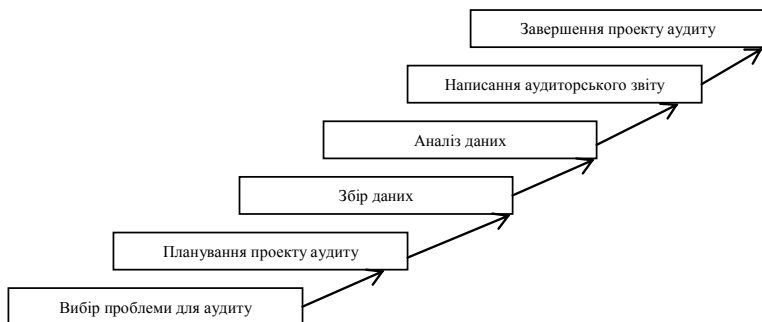


Рис. 5.8.1. Процес аудиту

Вибір проблеми для аудиту та планування проекту аудиту відбуваються під час попереднього ознайомлення. У процесі роботи аудитор має визначити і спробувати зрозуміти характер проблеми, яку він знайшов. Зазвичай аналіз починається з **індикаторів** проблеми. Ці індикатори можуть з'явитися як частина тривалого процесу моніторингу тенденцій у суспільстві, який проводить аудитор, або в результаті контактів аудитора з політиками, науковцями, громадськістю, представниками засобів масової інформації тощо. Чіткими індикаторами погано функціонуючої організації можуть бути:

- вади в якості та послугах (тривалий час розгляду, нагромадження нерозглянутих справ);

- велика кількість скарг або апеляцій від громадськості;

- збільшення витрат через потребу в нових ресурсах.

Пам'ятаючи про ці індикатори, аудитор RRV може виконувати аналіз, вишукуючи нові проблеми або причини проблем в аналізованому секторі.

На наступному етапі аудитор намагається співвіднести і пов'язати різні проблеми, використовуючи так зване «дерево проблем». Проблеми записуються ієрархічно, згідно з тим, як вони впливають одна на одну. У наведеному прикладі про захворюваність на туберкульоз існує ціла низка чинників, які спричиняють високу смертність: низький рівень життя, велика кількість підприємств із важкими умовами праці, вади в роботі лікувальних установ, недостатня просвітницька робота. Щоб проаналізувати таку масштабну проблему, потрібні значні ресурси. Тому аудитору необхідно вибрати одну галузь чи проблему й ідентифікувати її як **проблему для аудиту**.

Вивчення досвіду RRV у Швеції засвідчує, що немає механізму, який би виводив проблеми для аудиту. Навпаки, бюро аудиту самостійно вибирає їх. Вибір проблеми є ключовим завданням бюро аудиту.

У ситуації, коли бюро аудиту є ініціатором аудиту, для порівняння окремих аудиторських проблем використовується ціла низка критеріїв відбору. Найважливіші з них:

- 1) Важливість проблем:

- матеріальність;

- ризик нерезультативності;

- тип проблеми (структурна, довготривала тощо).

- 2) Можливість проведення аудиту:

- можливість застосування відповідних методів аудиту;
- наявні ресурси (бюджет, транспорт, час);
- наявність відповідних навиків з аудиту;
- оцінка вже ведеться іншими органами.

3) Потенціал змін:

- можливість ухвалення рішень про поліпшення ситуації за результатами аудиту;
- зацікавленість у змінах, виявлених урядом або тими, кого перевіряють.

Визначившись з проблемою, необхідно перейти до методологічного планування, тобто необхідно ухвалити рішення про:

- масштаб аудиту;
- гіпотези;
- критерії оцінки;
- методи збору даних.

Масштаб аудиту визначається за такими аспектами (табл. 5.8.3):

Таблиця 5.8.3

Аспекти визначення масштабів аудиту

Аспект	Приклад
Об'єкт аудиту	Одне міністерство чи вся галузь
Географічні обмеження	Один або більше регіонів
Часові обмеження	Рік чи більше

У процесі підготовки аудиту важливо також сформулювати **гіпотезу**, тобто попередньо задекларувати організацію проведення перевірки і визначити, справедлива перевірка чи ні.

На час проведення аудиту формується аудиторська група, складається план і графік її роботи, визначається бюджет проекту.

Під час збору даних у процесі проведення аудиту користуються такими методами (табл. 5.8.4):

Таблиця 5.8.4

Методи збору даних під час проведення аудиту

Метод збору даних	Приклад методу
Опитування людей	Інтерв'ю, анкети, контрольні групи
Спостереження за людьми	Супроводження працівників під час виконання ними службових обов'язків
Вивчення фізичних об'єктів	Огляд і вивчення приміщень, приладів, устаткування тощо
Використання письмових документів	Вивчення документів, вибірка статистичних даних

Отримані матеріали після докладного аналізу мають трансформуватися в аудиторський звіт. Звіт має бути написаний у спосіб, який відповідає специфіці осіб чи організацій, для яких він призначений. Типовий аудиторський звіт має таку структуру:

- 1) Резюме.
- 2) Вступ:
 - а) фонові інформація;
 - б) причини проведення аудиту.
- 3) Структура аудиту.
- 4) Опис об'єкта аудиту.
- 5) Результати (факти) аудиту.
- 6) Висновки аудиту.
- 7) Рекомендації.
- 8) Додатки.

Крім офіційного звіту, звичайно підтримується зв'язок з організацією, що підлягала перевірці. Інколи їй передається для коментарів остаточний проект звіту або матеріали, що не увійшли до нього. Таку операцію здійснює спеціально призначена група або особи, призначені керівництвом. Це зменшує ризик фактичних помилок у звіті та полегшує аналіз зібраної інформації.

В Україні поширено досвід діяльності Шведського національного бюро аудиту та його стандарти, затверджені 1994 року. Проведено також підготовку низки фахівців, які представляли б органи державної виконавчої влади і могли б поширити досвід RRV у нашій державі.

5.9. Перспективи розвитку казначейського фінансового контролю в Україні

Необхідність чіткого й ефективного контролю за процесом виконання бюджету очевидна. В умовах, що склалися на цей момент, контроль логічно перетворюється з інструменту нагляду за бюджетно-фінансовими відносинами у важливий елемент системи управління бюджетом, значення якого набагато більше, ніж може здатися на перший погляд.

Реалізація контролю в процесі виконання і державного, і місцевих бюджетів, приведення його в дію – важливе питання, без вирішення якого контроль залишатиметься лише у формі ідеї. Щоб втілити на практиці контроль, розроблений теоретично, його необхідно певним чином організувати. Організація контролю як системи реальних контрольних процедур, які дали б можливість проводити справжнє управління об'єктом контролю – бюджетною системою, своєю чергою, має бути покладена на відповідний орган.

Відсутність відповідного органу контролю, як і його нездатність організувати такий контроль, який відповідав би поставленим до нього вимогам, призводить до кризи управління державним бюджетом у цілому, а отже, й унеможливорює належне регулювання соціально-економічних відносин.

Не секрет, зокрема, що існуюча на початку 90-х років система контролю виявила свою недолугість. Маючи в своїй основі так званий радянський метод здійснення контролю за виконанням бюджету, ця система аж ніяк не узгоджувалася з умовами нової суспільної та економічної формації.

За наявності критичного дефіциту бюджету, що ускладнювався різними зловживаннями у процесі використання бюджетних коштів, управління бюджетною сферою потребувало такого чіткого контролю, забезпечити який Національний банк і комерційні банки, що з ліквідацією Держбанку перейняли на себе функцію виконання державного бюджету, не могли.

Питання ефективного управління державними коштами, контролю за їхнім цільовим спрямуванням на першочергові соціально-економічні потреби з часом поставало дедалі гостріше. Нагальна необхідність створення нової фінансової структури, що організувала б відповідний умовам контроль, була очевидна.

З 1995 року роль такої структури почало виконувати Державне казначейство України. Повністю перейнявши делеговану йому функцію виконання державного бюджету, Державне казначейство отримало змогу здійснювати принципово новий контроль. Місце Державного

казначейства в бюджетному процесі, нові засади діяльності цього органу, що базувалися водночас і на відповідальності за виконання бюджету в цілому, і на можливості діяти незалежно, у ролі самостійного суб'єкта, дали можливість наблизити контроль, що проводиться під час виконання бюджету, до вимог існуючої фінансової формації.

Із заснуванням Державного казначейства України впровадження принципово нового контролю за виконанням бюджету стало реальним насамперед тому, що, виступаючи в ролі суб'єкта виконання бюджету, створений орган контролю сам став зацікавлений у розробці і впровадженні на практиці найбільш ефективної системи контрольних заходів.

Звичайно, не можна стверджувати, що контроль, здійснюваний органами Держказначейства на цей момент, ідеальний, однак такий контроль все ж відповідає вимогам ефективного управління більше, ніж будь-коли.

Так, перейнявши весь процес виконання державного бюджету на себе, Державному казначейству вдалося забезпечити системність здійснюваного ним контролю. Системність казначейського контролю полягає в тому, що здійснювані Держказначейством контрольні дії не відокремлені одна від одної, а сформовані в одну систему контрольних заходів, спрямованих на досягнення однієї мети.

Головною умовою забезпечення системності контролю за виконанням бюджету стала насамперед централізація бюджетних коштів на рахунках казначейства, переведення всіх розпорядників коштів міністерств і відомств на казначейську систему виконання бюджету.

Завдяки цьому органи Державного казначейства нарешті отримали можливість увідповіднювати до поставленої мети – раціональне і цільове використання бюджетних коштів – кожен окремо взяту операцію, здійснювану в процесі виконання державного бюджету. Контроль і, за необхідності, корегування Державним казначейством кожної операції в ході виконання бюджету дали змогу поліпшити ситуацію в системі державних фінансів, про що доти не могло бути й мови.

На практиці системність казначейського контролю проявляється у виконанні кожним органом казначейства делегованих йому завдань і забезпечується особливою взаємодією різних рівнів органів Державного казначейства, за якої орган казначейства вищого рівня отримує змогу управляти елементами, що є об'єктами контролю органів нижчого рівня. Без системного контролю, використовуючи засоби обмеженого контролю, суть якого зводиться до нагляду за об'єктом і до констатації

факту відхилення, що виникає під час виконання видаткової частини державного бюджету, це було б неможливо.

Системність контролю логічно базується на його суцільності.

Варто зауважити, що казначейський контроль за своєю природою не може не бути всеосяжним і унеможливорює вибірковість. Це є основою ефективного управління та створює такі умови, за яких незаплановане, нецільове використання розпорядниками бюджетних коштів фінансових ресурсів держави стає не тільки неможливим, а й нелогічним.

Важливою рисою казначейського контролю є також його поелементність. Під поелементним контролем вбачають контроль, спрямований на кожний окремо взятий елемент системи, що піддається управлінню, – показники кошторисів, планів асигнувань, суми взятих зобов'язань, перерахованих коштів, здійснених видатків, обсяги доходів за їхніми видами тощо. Проконтролювати і виконати кожний такий елемент означає забезпечити такий розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів, за якого досягнення запланованого соціально-економічного ефекту стане реальним фактом.

Однією з ключових рис здійснюваного в процесі виконання бюджету казначейського контролю є його попередність. Вона базується на тому, що переважна більшість контрольних процедур, які проводять органи Державного казначейства, має попередній характер, контрольні ж дії ретроспективного характеру зустрічаються досить зрідка. Це співвідношення в практичному застосуванні двох згаданих видів контролю, власне, й характеризує існуючу систему казначейського контролю.

Зміст здійснюваного Державним казначейством попереднього контролю полягає в тому, що контрольні дії органів Державного казначейства спрямовані на перевірку, увідповіднення заданих параметрів тих процесів, які ще не відбулися. На відміну від ретроспективного контролю, який передбачає виявлення й усунення відхилень, що виникли в тому чи іншому об'єкті, застосовуваний органами Державного казначейства контроль запобігає виникненню таких проблем.

Контроль у процесі здійснення платежів ставить перепону нецільовому спрямуванню бюджетних коштів. Так, за 2000 рік розпорядникам коштів на цьому етапі контролю відмовлено в оплаті рахунків у більш як 10 тис. випадків на суму понад 123 млн. грн., за 2001 рік було більш як 40 тис. відмов на суму понад 364 млн. грн., а за 2002 рік зафіксовано майже 40 тис. відмов на суму понад 294 млн. грн.

Важливо наголосити, що при цьому в жодному разі не обмежуються права розпорядників коштів щодо визначення ними

напрямів спрямування бюджетних коштів у межах затверджених бюджетних призначень.

Контрольні дії попереднього характеру зустрічаються фактично в усіх контрольних процедурах, що проводяться органами Державного казначейства в ході виконання державного або місцевих бюджетів. Це значною мірою дає змогу розглядати як попередній весь казначейський контроль.

Важливою характеристикою сучасного контролю в процесі виконання державного бюджету є і його динамізм. Таку можливість контроль отримав лише тоді, коли став здійснюватися єдиним органом – казначейством, що взяло на себе відповідальність за виконання державного бюджету в цілому.

Уточнення та увідповіднення до поточного стану системи контрольних заходів, що застосовуються Державним казначейством, – складний процес. Складність проявляється в необхідності оперативно виявляти слабкі місця у здійснюваному контролі та настільки ж оперативно виправляти їх, вдосконалюючи казначейський контроль у цілому та не допускаючи ускладнення застосовуваних контрольних процедур.

Без згаданої оперативності система здійснюваного під час виконання бюджету контролю не змогла б встигати за процесами, що відбуваються в бюджетній сфері, а отже, й успішно регулювати їх. За намагання ж дотриматися вимоги оперативності важливо уникнути поспішного, невваженого впровадження нових, не перевірених практикою, методик контролю, через що виникає значний ризик не тільки розбалансувати процес управління бюджетними видатками, а й заблокувати цей процес узагалі.

Доцільно зауважити, що під час побудови Державним казначейством динамічної системи контролю практично не виникали і не виникають ситуації, що характеризувалися б суперечністю чи протиставлянням існуючих і впроваджуваних контрольних процедур. Кожна нова впроваджувана Державним казначейством процедура була і є органічним доповненням уже використовуваних доти процедур контролю, вона замінює той чи інший елемент системи контролю, який не відповідає вимогам.

Такий стан речей якнайкраще свідчить про високий рівень компетентності Державного казначейства як суб'єкта контролю, демонструє виваженість усієї системи здійснюваних ним контрольних заходів.

Однак треба зазначити, що Державне казначейство України постійно відчуває недостатність законодавчого визначення норм і процедур фінансового контролю, з нетерпінням чекає ухвалення закону

про фінансовий контроль і має надію побачити в ньому статті, які визначатимуть не тільки обов'язки органів Державного казначейства, а й їхні права.