

ТЕМА 1. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ

1. Історичні умови започаткування казначейства.
2. Передумови створення казначейської системи в Україні.
3. Етапи створення та розвитку Казначейства України.

1. Історичні умови започаткування казначейства

Створенню казначейства сприяли певні умови. Але на всіх етапах розвитку суспільства розвиток держави зумовлював створення структур, які б забезпечували реалізацію її основних функцій. Це була необхідність концентрації ресурсів з боку держави у зв'язку з епідеміями, війнами, здійсненням економічних реформ, зміні суспільного устрою.

Термін казначейство походить *від поняття “казна”*, що в перекладі з англійського (The Treasury) означає скарб, цінність. Ці терміни у різних країнах мають різні тлумачення. Це можна пояснити розвитком та еволюцією з роками казни як суспільного фінансового інституту, який є частиною спадку, традицій і культури в різних державах.

У давнину казною називали будь-які запаси (домашнього начиння, дорогоцінного каміння, грошей тощо). Так, в “Арташастрі” (праця про гроші), яка була написана в Індії дві тисячі років тому, казна – це багатство держави, до якого включались детальне перерахування доходів, золото, коштовне каміння і метали, усі види сільськогосподарської продукції. У цій праці зазначалось, що армія і казна – найважливіші інструменти в руках монархії, а тому вони повинні бути під безпосереднім контролем керівника держави.

Поняття “казна” пізніше було пов'язане тільки виключно з казенними (державними) цінностями. В енциклопедичному словнику Ф.Брокгауза казна: “Хранилище денег, драгоценностей и других материальных ценностей ханов, королей, царей, великих и удельных князей, монастырей и др.”

Сучасна економічна енциклопедія трактує казну так: “Условное обозначение нераспределенного имущества, прежде всего средств соответственного бюджета, составляющих собственность государства либо юного публично-правового образования (то есть органа местного самоуправления). А “Казначейство – министерство финансов или специальный государственный орган, в функции которого входит составление проекта государственного бюджета и его исполнение, управление государственным долгом, а также эмиссия ценных государственных бумаг...”

Отже, казначейство – це місце, де зберігаються багатства країни. Це суспільно-фінансовий інститут, який відповідає за збереження державних коштів і є їх розпорядником. Створення казни, казначейства сприяє зосередженню коштів в одних руках.

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

На Казначейство в Україні покладено виконання таких функцій:

- здійснює касове виконання державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування за доходами та видатками;

- організовує управління наявними коштами державного бюджету, державних позабюджетних фондів і бюджетів самоврядування у межах видатків, установлених на відповідний період;
- здійснює контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів на стадії проведення платежу на підставі підтверджуючих документів, наданих розпорядниками бюджетних коштів;
- проводить облік касового виконання та складання звітності про стан виконання державного бюджету та місцевих бюджетів;
- здійснює облік, обслуговування та погашення зовнішнього і внутрішнього боргів держави відповідно до чинного законодавства;
- відповідно до укладених угод відкриває та обслуговує рахунки розпорядників бюджетних коштів в органах Казначейства;
- здійснює оплату рахунків за дорученням розпорядників бюджетних коштів відповідно до чинних нормативних актів. При цьому Казначейство не несе відповідальності за зобов'язаннями, прийнятими розпорядниками бюджетних коштів;
- отримує звіти про виконання кошторисів доходів і видатків від розпорядників бюджетних коштів, здійснює звірку даних обліку органів Казначейства з даними обліку розпорядників;
- здійснює у безспірному порядку стягнення належних державному бюджетові коштів по взаєморозрахунках між бюджетами;
- забезпечує роботу інформаційно-обчислювальної системи Казначейства та її взаємодію з інформаційними системами Національного та комерційних банків України, міністерств, відомств та інших органів виконавчої влади, установ та організацій;
- управляє поточними залишками казначейських рахунків для отримання доходів та зарахування їх до загального та спеціального фондів державного бюджету;
- розробляє та затверджує нормативно-правові акти та єдині правила організації роботи з питань казначейського виконання бюджетів усіх рівнів, ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування, кошторисів доходів та видатків бюджетних установ, відкриття рахунків в органах Казначейства;
- здійснює роботу щодо добору, розстановки кадрів, створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, забезпечує проведення єдиної державної політики з питань державної служби в органах Казначейства;
- організовує та здійснює внутрішньосистемний контроль і аудит; здійснює інші функції, передбачені чинним законодавством України.

1.2. Передумови створення казначейської системи в Україні

Традиції Казначейства в Україні зародились ще за часів Київської Русі. Прообразом казначейства можна вважати княжу *казну Ярослава Мудрого* і його спадкоємців, яка слугувала сховищем матеріальних цінностей князівств. Тут також писали укази, складали грамоти, вели поточне листування.

Першим у світі конституційне визначення державної казни (військової скарбниці) зробив Пилип Орлик (1710–1742 рр.) у так званій Бендерській конституції. Статтею 9 цієї конституції передбачалось: “Військова скарбниця – то є державний скарб і фінанси у гетьманській державі.

Конституцією відокремлювався державний скарб від особистих коштів гетьмана і передавався в розпорядження генерального підскарбія. На цю посаду могла бути обрана лише людина значна й заслужена, маєтна і добросовісна”. Для утримання гетьмана (“на ранг гетьмана”, “на булаву й особу його гетьманську”) надавалися рангові маєтності, земельні володіння. Важливі скарбничі справи вирішувались виключно на зборах старшинсько-козацької ради (парламенту).

Ключовим явищем в історії казначейства були роки Запорізької Січі (кінець XXV ст. по 3 серпня 1775 р. – Маніфест Катерини II про ліквідацію Запорізької Січі), коли більшість козаків перебувала на турецькому фронті (неподалік від гирла Дунаю). Тоді було організовано військовий скарб, до якого надходили доходи від промислової експлуатації, рибальських, мисливських угідь, земель і хуторів.

Княжа казна великих московських князів знаходилась у Кремлі, на казенному дворі (XV ст.). У Московській Русі на початку XVIII століття стала нагальною необхідністю реформа центральних державних установ. Система особистих доручень, що видавались у приказах, не сприяла розвитку зацікавленості у державних справах, не викликала бажання працювати над проблемними питаннями суспільства. Крім того, справи, якими займався окремий приказ, були настільки різноманітними та різнохарактерними, що викликало плутанину та уповільнення в їх вирішенні. У XVIII столітті Петро I прийняв рішення про створення колегій, які колегіально приймали як управлінські, так й інші рішення з обговорення будь-якої справи (камер-колегія, мануфактур-колегія, берг-колегія, штатс-контора).

На камер-колегію були покладені всі питання в галузі фінансів. Першим президентом камер-колегії був Дмитро Михайлович Голіцин у 1717 р. Петро I ставив перед камер-колегією завдання, які робили її органом вищого управління і контролю над усіма доходами держави. Це був прообраз сучасного Міністерства фінансів.

Але тільки контроль за доходами не задовольнив Петра I. У XVIII ст. був виданий повний регламент камер-колегії і він регулював її діяльність з 1731 до 1775 року. Із завдання володіти інформацією та управляти усіма грошовими доходами держави “управляти” було викреслене.

Усе це вказувало на необхідність змін у фінансовому управлінні державою. Наслідком цього у 1764 році стає рішення Катерини II призначити президентом камер-колегії довірену особу імператриці – князя Б.А.Куракіна. З цього приводу видається указ, де окреслюються завдання щодо фінансового управління взагалі та камер-колегії зокрема.

Через 30 років після видання другого регламенту стало зрозуміло, що він поставив діяльність камер-колегії у вузькі рамки. Для вищого управління фінансовими справами потрібно було створити особливий орган на принципових засадах. І в 1775 році ввелось нове на ті часи міністерське начало. У губернських містах були створені казенні палати, які вирішували питання, що входили в компетенцію камер-колегій. Крім того, в обов’язки казенної палати входило

суворе спостереження за тим, щоб у губерніях з населення не стягувались будь-які додаткові збори.

У 1780 році було створено два головних казначейства у Москві та Петербурзі, куди надходили доходи держави. Але все одно сфера управління фінансами потребувала змін. І вона відбулась з приходом на трон у 1797 році імператора Павла I в 1798 році була заснована посада казначея. Фінансове управління здійснювали казенні палати під наглядом державного казначея.

8 вересня 1802 року був виданий Указ про створення міністерств. Це започаткувало нову еру вищого устрою та управління в Росії. Поряд з посадою державного казначея була заснована посада міністра фінансів.

До міністра перейшли функції управління державними фінансами, а державний казначей залишився головним рахівником країни. Отже, первинна значимість казначея була втрачена і викривлена.

Казначейство як спеціальний фінансовий орган, який відав касовим виконанням державного бюджету, було засновано 2 лютого 1821 року, коли у складі Міністерства фінансів створили департамент Державного казначейства. Під його опікою були місцеві органи – казенні палати.

Всі прибутки, зібрані органами казначейства, надходили на рахунок у Державному банку. Це було початком створення сучасного Державного казначейства. На час жовтневих подій 1917 року департамент Державного казначейства був головним у системі Міністерства фінансів. Він розпоряджався рухом коштів, що надходили до загальних державних доходів за видатками.

З утворенням у 1922 році СРСР було створено єдиний бюджет, до якого включались бюджети союзних республік. Казначейство було ліквідовано, касове виконання державного бюджету було покладено на Державний банк СРСР.

1.3. Етапи створення та розвитку казначейства України

З часу створення Державної казначейської служби України можна виділити такі основні етапи розвитку Казначейства залежно від економічної ситуації, що складалася у державі.

Жовтень 1992 р. – 1995 р.

Цей етап характеризується створенням на базі підрозділів Головного бюджетного управління Міністерства фінансів України Управління виконання державного бюджету. Це дозволило, починаючи з 1 липня 1993 р., перейти на нову систему виконання видаткової частини державного бюджету і забезпечити здійснення Міністерством фінансів України функції обліку видатків державного бюджету, яка раніше забезпечувалась банківською системою. Протягом цього періоду було розроблено концептуальні засади системи Державного казначейства, які знайшли своє віддзеркалення в Указі Президента України “Про Державне казначейство України” та в Положенні про Державне казначейство України”.

Листопад 1995 р. – грудень 1997 р.

На цьому етапі на базі Управління виконання Державного бюджету України Міністерства фінансів та відповідних підрозділів місцевих фінансових органів у листопаді 1995 р. створено систему Державного казначейства, до якої увійшли Головне управління Державного казначейства України, Управління Державного казначейства в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі,

районні (міські) відділення. За цей час було завершено передачу функцій фінансування від галузевих управлінь Міністерства фінансів Головному управлінню Державного казначейства; впроваджено Єдиний казначейський рахунок у Національному банку країни та уповноважених комерційних банках для зарахування доходів Державного бюджету та проведення видатків, підготовлено і впроваджено порядок оплати витрат з Єдиного казначейського рахунку. Саме цей період слід вважати новим у розвитку і впровадженні казначейських принципів в Україні. На цьому етапі відбувається також впровадження нової бюджетної класифікації щомісячного розпису видатків держбюджету; лімітування видатків бюджету; початковий етап встановлення контролю за зобов'язаннями розпорядників коштів; розповсюдження казначейських принципів контролю за видатками на установи “закритого” типу; експеримент щодо касового виконання державного бюджету за доходами паралельно з банківськими установами. 1997 рік став роком початку запровадження казначейської системи виконання державного бюджету за видатками, яка передбачала відкриття рахунків розпорядникам коштів у системі органів Казначейства. У 1997 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято кілька постанов: “Про впровадження казначейської системи виконання Державного бюджету” від 14.01.1997 р. № 13, “Про казначейське виконання кошторисів видатків на утримання апарату органів виконавчої влади” від 09.05.1997 р. № 437, “Про стан впровадження казначейського виконання кошторисів видатків” від 01.09.1997 р. № 963, спрямованих на перехід установ, підприємств, організацій від відомчого на казначейський принцип виконання кошторисів видатків, що значною мірою сприяло передачі функцій перерахування коштів від Центрального апарату Міністерства фінансів Державному казначейству України.

Січень 1998 р. – грудень 2000 р.

Характеризується завершенням переведення на казначейську систему виконання державного бюджету практично всіх розпорядників коштів міністерств і відомств, проведення підготовчої роботи з переведення на казначейське обслуговування силових міністерств і відомств, які мали свої особливості, що вимагало структурних перебудов у галузевій фінансовій системі. Так, наприклад, Міністерство оборони України скоротило підпорядкованість розпорядників коштів з п'яти ланок до трьох. З лютого 1999 року було розпочато переведення на казначейське обслуговування позабюджетних коштів бюджетних установ та організацій. Тим самим були створені необхідні передумови для включення цих коштів до державного бюджету як це було передбачено Законом України “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, де позабюджетні кошти включені до спеціального фонду як складова частина державного бюджету. У цьому ж році відбулося ще дві важливі події: у порядку експерименту у Дніпропетровській та Черкаській областях запроваджено касове виконання місцевих бюджетів через органи Державного казначейства; прийнято рішення щодо необхідності удосконалення управління коштами державного бюджету шляхом надання Державному казначейству статусу учасника Системи електронних платежів Національного банку України. Враховуючи пріоритетність завдань, Державним казначейством розроблено План рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та

місцевих бюджетів, а також фінансову звітність відповідно до Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та звітності. З огляду на необхідність оптимізації процесу управління бюджетними коштами розроблено нову модель функціонування Держказначейства, засновану на принципах, прийнятих для банківської системи (відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 15.09.1999 р. № 1721). Входження Держказначейства в систему електронних платежів Національного банку України, запровадження Внутрішньої платіжної системи Державного казначейства та відкриття системи кореспондентських рахунків у Національному банку України дозволяє консолідувати бюджетні рахунки на єдиному казначейському рахунку, відкритому у Національному банку України, і, відповідно, позбавитись ризиків під час зберігання бюджетних коштів. Тільки за умови створення внутрішньої платіжної системи можна забезпечити прозорість бюджетного процесу, створити цілісну систему контролю за рухом бюджетних коштів. Таким чином, окрім уже існуючих функцій із виконання дохідної та видаткової частин бюджетів, на Держказначейство покладаються суто банківські функції, а саме: робота з клієнтами щодо банківських операцій, безпосереднє проведення платежів розпорядників коштів через Розрахункові палати органів Державного казначейства, складання щоденного балансу операційного дня Держказначейства та інших форм банківської звітності тощо. Консолідація у 2000 році всіх коштів державного бюджету на рахунках Казначейства у Національному банку України дозволила ефективніше здійснювати управління загальним залишком грошових ресурсів і створила передумови для розміщення тимчасово вільних коштів на фінансовому ринку. При цьому органи Держказначейства залишалися клієнтами Національного банку.

2001 р. – березень 2011 р.

2001 рік став роком зміни статусу Державного казначейства: із клієнта банку Казначейство стало учасником Системи електронних платежів Національного банку України (СЕП НБУ). Так, у червні 2001 року було завершено входження всієї системи Державного казначейства в Систему електронних платежів Національного банку України з виконання державного бюджету за доходами. Це значно скоротило терміни проходження платежів, збільшило обіговість бюджетних коштів, надало можливість для складання щоденної оперативної звітності з обліку доходів державного бюджету, яка до цього часу надавалась виключно НБУ на другий або третій робочий день з моменту платежу. Запровадження розрахунків через систему електронних платежів Національного банку України (СЕП НБУ) і Єдиного казначейського рахунку (ЄКР) дає широкі можливості значно прискорити розрахунки та виконання державного бюджету на всіх рівнях, починаючи з району, акумулювати на ЄКР бюджетні кошти із наступним розподілом та перерозподілом на регіональному рівні, а також дасть змогу вести безпосередній контроль за проходженням розрахунків із бюджетом та здійснювати оперативне управління доходами на всіх рівнях. А з 1 січня 2003 року почалося поступове переведення на казначейське обслуговування місцевих бюджетів за видатками. Органи казначейства мають вирішувати важливі проблеми проведення державної бюджетної політики, які відповідали би самій логіці здійснюваних в Україні реформ. Результатом еволюційного розвитку Державного казначейства

України є поступове формування повнофункціональної системи, що працює за міжнародними стандартами бухгалтерського обліку та звітності, яка б достатньою мірою забезпечувала прозорість виконання бюджету, а також сприяла прогресивній формі організації збору та обробки фінансової та статистичної звітності на основі використання сучасних інформаційних технологій.

Березень 2011 р. – перехід до Державної казначейської служби України Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2010 року № 1085 Державне казначейство України в березні 2011 року перейменоване в Державну казначейську службу України. Її теперішній статус визначає Положення про ДКСУ згідно з Указом Президента України від 13.04.2011 року № 460, в якому зазначено, що Державна казначейська служба України є правонаступником прав та обов’язків Державного казначейства України – урядового органу державного управління, що діяв у системі Міністерства фінансів України.