

УДК 336.1

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТИ

Сушко Н.І.

Науково-дослідний фінансовий інститут
Держаної навчально-наукової установи «Академія фінансового управління»

Робота присвячена питанням методології та організації виконання функцій Державною казначейською службою України (Казначейством). Досліджено законодавство, що регулює функції Казначейства, що дозволило виявити неузгодженість його положень. Вперше визначено відповідність виконуваних Казначейством процесів спеціальним його функціям. Обґрунтовано необхідність удосконалення законодавства, що регулює діяльність Казначейства, в частині переліку функцій. Вперше запропоновано на законодавчому рівні визначити основні засади здійснення казначейського обслуговування бюджетних коштів та інших клієнтів в Україні шляхом прийняття закону.

Ключові слова: Казначейство, функції Казначейства, функціональні процеси, операції.

Постановка проблеми. Казначейство є одним із органів в системі державного управління. Як центральний орган виконавчої влади має відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [1] виконувати окремі функції з реалізації державної політики. За його положенням основними завданнями є «...реалізація державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів та бухгалтерського обліку виконання бюджетів» [2]. Регулятором політик є Міністерство фінансів, а Казначейство покликане забезпечити організацію їх реалізації.

Разом з тим, нормами ст. 16 названого вище закону, визначено, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. І, відповідно, їх (центральных органів виконавчої влади) основними завданнями є: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України [3].

Проте, наразі законодавством не визначено перелік адміністративних послуг, що надаються Казначейством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням виконання органами Казначейства функцій присвятили свої роботи національні дослідники І. Ю. Клітенко, С. Я. Кондратюк, В. І. Стоян, Л. І. Штригель та інші [4-7].

Проте, у наукових колах єдиної думки щодо виконуваних Казначейством функцій в контексті реалізації державної політики не склалося. Це обумовлено віднесенням у положенні про Казначейство до функцій окремих процесів (відкриття, закриття та обслуговування рахунків у системі електронного адміністрування податків; покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та Пенсійного фонду України; розміщення тимчасово вільних коштів ЄКР та коштів валютних рахунків державного бюджету на депозитах або шляхом придбання державних цінних паперів за рішенням Міністра фінансів, погодженим з Національним банком тощо) та операцій (безспірне

списання коштів з рахунків за рішеннями суду; встановлення графіків подання звітності головними розпорядниками коштів державного бюджету) які є її складовими.

З метою дослідження функцій Казначейства та методології і організації їх виконання необхідно проаналізувати і систематизувати норми відповідного законодавства.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. За результатами досліджень, апробованих автором на міжнародній науково-практичній конференції, зроблено висновок, що державне регулювання складається із актів законодавства, які мають ієрархічну підпорядкованість [9].

Дослідження законодавства дозволяє зробити висновок, що до найвищого рівня регулювання належить Конституція України (закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР), за нормами статті 95 якої передбачено вимоги щодо оприлюднення регулярних звітів про доходи і видатки Державного бюджету України.

Основним законодавчим актом другого рівня є БКУ, що підтверджується його положеннями (ч. 1 ст. 4), які визначають склад бюджетного законодавства.

Саме положеннями БКУ визначені базові норми казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів (статті 43, 45, 48, 49, 78), бухгалтерського обліку (статті 43, 56) і фінансової та бюджетної звітності про виконання бюджетів (статті 56, 58, 61, 67, 80.), а також здійснення контрольних повноважень (статті 112, 120).

Крім того, окремі правові норми стосовно діяльності органів Казначейства, які стосуються обслуговування коштів бюджетів за доходами зосереджені у Податковому кодексі України (закон України від 02.12.2010 № 2755-VI), а за видатками – законі України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII. Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 № 2464-VI визначені повноваження Казначейства щодо забезпечення руху та розподілу за належністю коштів єдиного соціального внеску.

Вимоги стосовно обслуговування Казначейством коштів фондів загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування урегульовані підпунктом 2 п. 14 розділу VI БКУ.

До третього рівня регулювання наразі належать накази Міністерства фінансів та Казначейства, якими затверджені порядки щодо казначейського обслуговування надходжень та витрат бюджетів; національні стандарти бухгалтерського обліку в державному секторі; форми звітності про виконання державного і місцевих бюджетів та положення про єдиний казначейський рахунок (ЄКР).

Оскільки Казначейство є учасником СЕП НБУ, то має також керуватися при виконанні повноважень розпорядчими документами Національного банку України, якими визначені правила роботи в національній платіжній системі.

Однак, затверджені Казначейство і залишаються чинними нормативно-правові акти, які визначають порядок функціонування ЄКР, методологію бухгалтерського обліку та порядок складання звітності про виконання державного бюджету. Цей факт свідчить про існуючі проблеми та необхідність їх усунення на законодавчому рівні.

Головною метою цієї роботи є визначення функціональних процесів та узгодження їх із функціями, що виконуються Казначейством в ході реалізації державної політики в сферах казначейського обслуговування бюджетів та бухгалтерського обліку виконання бюджетів.

Виклад основного матеріалу. За результатами аналізу законодавства зроблено висновок, що

Казначейством виконуються як спеціальні так і загальні функції управління.

Вважаємо, що спеціальними функціями Казначейства є напрями діяльності, визначені законодавством, яке регулює питання реалізації державної політики в сферах казначейського обслуговування бюджетів та обліку і звітності їх виконання.

Виконання функцій забезпечується шляхом здійснення відповідних процесів, які містять взаємопов'язані операції та проводяться у визначеній послідовності під час виконання повноважень працівниками структурних підрозділів.

Порядок організації роботи органів Казначейства визначений Регламентом роботи Державної казначейської служби України та її територіальних органів [10].

Виконання Казначейством кожної функції здійснюється відповідно до технологічного регламенту виконання функціональних процесів. Наразі технологічні регламенти розроблено та затверджено за такими функціями Казначейства: «Обслуговування бюджетів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, інших клієнтів»; «Управління фінансовими ресурсами»; «Ведення бухгалтерського обліку та складання звітності» та «Здійснення повноважень розпорядника коштів» [11-14].

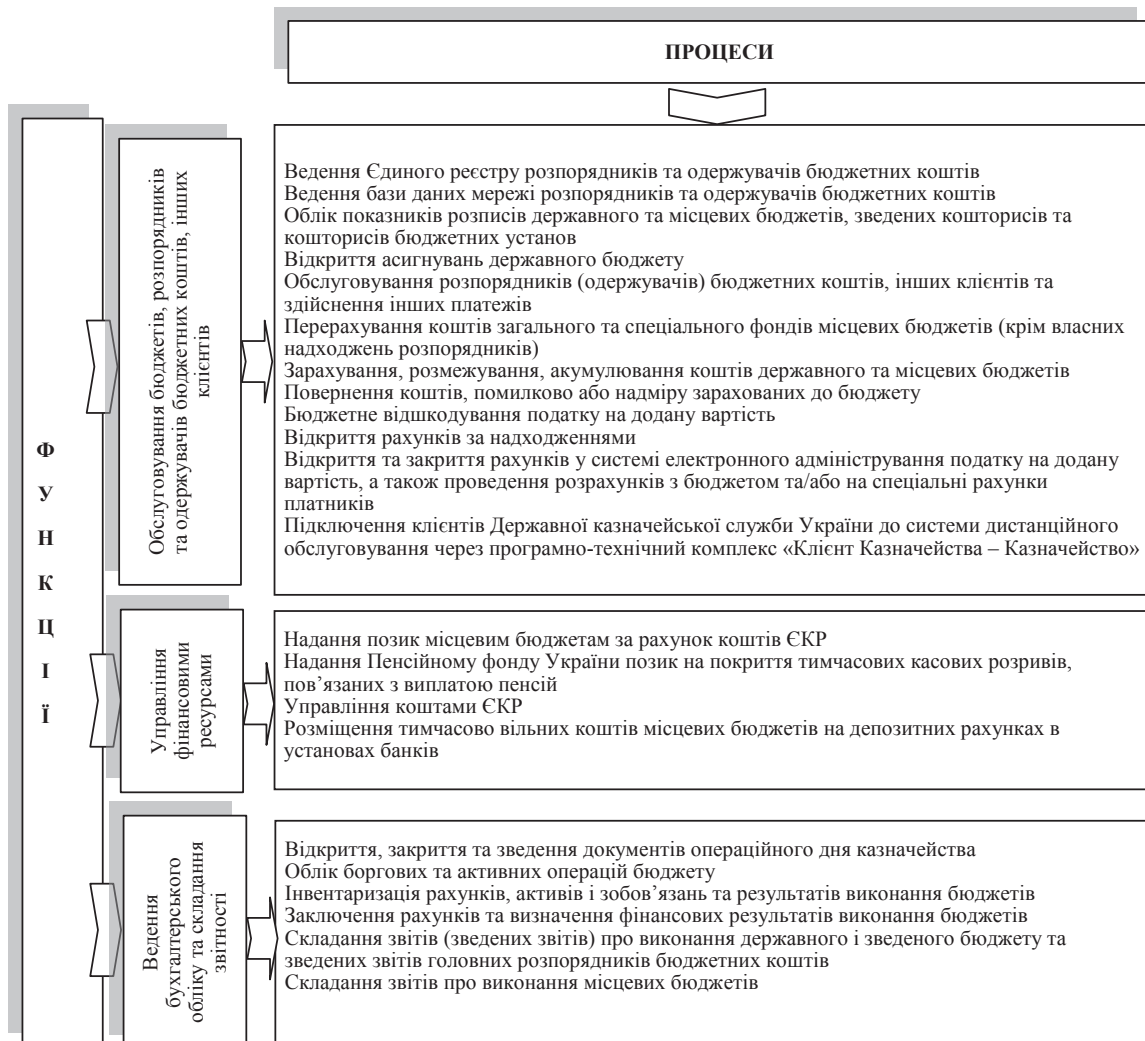


Рис. 1. Схема відповідності процесів спеціальним функціям Казначейства

Складено автором

Питання порядку організації виконання органами Казначейства функцій були об'єктом досліджень автора, апробація результатів якого відбулася на міжнародній науково-практичній конференції [15, с. 118-119]. За результатами аналізу організаційно-розпорядчих документів Казначейства узагальнено та згруповано склад виконуваних спеціальних функцій за їх процесами (рис. 1).

Як видно з рис. 1 забезпечення виконання функції *обслуговування бюджетів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, інших клієнтів* передбачає здійснення органами Казначейства здійснюється шляхом виконання дванадцяти процесів, кожен із яких базується на відповідній нормативній базі, містить визначений перелік операцій та документів, які його супроводжують.

Всі процеси названої функції відтворюють механізми казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів за надходженнями і витратами, визначені Міністерством фінансів у нормативно-правових актах. За кількістю виконуваних процесів і операцій, це найбільша функція, у виконанні якої задіяні органи Казначейства всіх трьох рівнів.

З метою забезпечення виконання функції з *управління фінансовими ресурсами* органи Казначейства можуть виконувати чотири процеси: надання позик місцевим бюджетам за рахунок коштів ЄКР; надання Пенсійному фонду України позик на покриття тимчасових касових розривів, пов'язаних з виплатою пенсій; управління коштами ЄКР та розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках в установах банків.

Технологічні процеси, які входять до цієї функції також базуються на відповідній методологічній базі, яка визначає як формування грошових потоків на ЄКР так і порядок надання за рахунок його коштів позик місцевим бюджетам та Пенсійному фонду України на покриття тимчасових касових розривів.

Як видно із рис. 1 до складу функції *ведення бухгалтерського обліку та складання звітності* відповідно до методологічного забезпечення включено шість виконуваних органами Казначейства процесів.

Слід зауважити, що відкриття та закриття операційного дня Казначейства здійснюється у автоматизованому робочому місці (АРМ) системи електронних платежів згідно із регламентом роботи СЕП НБУ.

Окремих технологічних процесів здійснення органами Казначейства контрольних повноважень в ході виконання функцій не існує. Проте переважна більшість алгоритмів контролю за методологією його проведення на етапі здійснення кожної операції передбачена і закладена у програмне забезпечення, яке супроводжує відповідні процеси. Тобто, крім візуального контролю здій-

снюваного працівниками структурних підрозділів, передбачено автоматизований контроль, що виконується на етапі проведення операцій у автоматизованому вигляді.

Через організацію роботи відбувся відповідний розподіл повноважень і обов'язків у Казначействі і, відповідно, діє система суцільного за охоптом контролю. Така система внутрішнього контролю повинна забезпечити керівництво Казначейства з одного боку достатніми гарантіями щодо належного виконання завдань і функцій, а з іншого, що звітність є своєчасною, достовірною і справедливою.

Щодо здійснення Казначейством *повноважень розпорядника бюджетних коштів*. За цією функцією органами Казначейства виконуються операції згруповані за трьома процесами, а саме: 1) розгляд складання та затвердження кошторисів; 2) виконання кошторису Казначейства (центрального апарату, Головного управління, управління, відділення); 3) управління об'єктами державного власності.

Операції, що виконуються Казначейством у межах кожного із процесів є загальноприйнятими і відповідають діяльності будь-якого розпорядника коштів державного бюджету нижчого рівня, який відповідає за виконання бюджетної програми в системі головного розпорядника бюджетних коштів.

Отже, кожна із виконуваних Казначейством спеціальних функцій є складовою УДФ.

Висновки і пропозиції. За результатами проведеного дослідження зроблено висновок, що діяльність Казначейства чітко регламентована.

Визначено ієрархію законодавства, що регулює реалізацію Казначейством державної політики в сферах казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів та бухгалтерського обліку їх виконання.

Однак, проведений аналіз норм законодавства, що регулює функції Казначейства, дозволив виявити неузгодженість його положень. Доведено необхідність внесення змін до законодавства в частині уточнення переліку виконуваних Казначейством функцій.

Вперше на теоретичному рівні визначено відповідність виконуваних відповідно до законодавства Казначейством процесів спеціальним його функціям.

З метою систематизації та узгодження норм законодавства щодо реалізації Казначейством державної політики у названих сферах та запровадження термінологічної бази вперше доведено необхідність прийняття Закону України «Про основні засади здійснення казначейського обслуговування бюджетних коштів та інших клієнтів в Україні». Прийняття законопроекту дозволить визначити місію, мету та функції Казначейства в УДФ, а також встановити права, обов'язки і відповідальність службових осіб.

Список літератури:

1. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
2. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-p>
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

4. Кондратюк С. Я. Послуги Державного казначейства: сутність і тенденції розвитку / С. Я. Кондратюк // *Фінанси України*. – 2005. – № 1. – С. 16-24.
5. Стоян В. І. Управління фінансовими ресурсами у системі казначейства. // В. І. Стоян. *Фінанси України*. – 2006. – № 7. – С. 21-29.
6. Штригель Л. І. Розвиток казначейської системи виконання Державного бюджету в Україні // Л. І. Штригель *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології [зб. наук. праць]* / Херсонський національний технічний університет. – 2008. – № 1. – С. 64-68.
7. Клітенко І. Ю. Дослідження розвитку функцій Державного казначейства України в умовах трансформаційних процесів державного управління коштами / І. Ю. Клітенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/natural/vcpri/Apu/2011_15/10_15_2011.html
8. Сушко Н. І. Характеристика правового регулювання казначейського обслуговування державного бюджету України / Н. Сушко // *Розвиток нової економіки на світовому, державному та регіональному рівнях: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 19-20 лютого 2016 року)* / ГО «Львівська економічна фундація». – Львів: У 2-х частинах. – Львів: ЛЕФ, 2016. – Ч. 2. – 128 с., с. 90-92.
10. Про затвердження Регламенту роботи Державної казначейської служби України та її територіальних органів: наказ Державної казначейської служби України від 01.02.2016 № 31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.treasury.gov.ua/main/file/link/245289/file/Регламент%20на%20web.pdf
11. Технологічний регламент Державної казначейської служби України за функцією № 1 «Обслуговування бюджетів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, інших клієнтів»: наказ Державної казначейської служби України від 18.06.2015 № 171 (у редакції наказу Державної казначейської служби України від 14.01.2016 № 15).
12. Про затвердження Технологічного регламенту Державної казначейської служби України за функцією № 2 «Управління фінансовими ресурсами»: наказ Державної казначейської служби України від 01.04.2015 № 93.
13. Технологічний регламент Державної казначейської служби України за функцією № 3 «Ведення бухгалтерського обліку та складання звітності»: наказ Державної казначейської служби України від 31.03.2015 № 89.
14. Технологічний регламент Державної казначейської служби України за функцією № 4 «Здійснення повноважень розпорядника коштів»: наказ Державної казначейської служби України від 27.03.2015 № 84.
15. Сушко Н. І. Проблеми управління державним бюджетом України в контексті запровадження національних стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі / Н. І. Сушко // *Сборник статей научно-информационного центра «Знание» по материалам XVII международной заочной научно-практической конференции «Развитие науки в XXI веке» часть 2 г. Харьков: сборник со статьями (уровень стандарта, академический уровень)*. – Х.: научно-информационного центра «Знание», 2016. 132 с. С. 117-122.

Сушко Н.І.

Научно-исследовательский финансовый институт

Государственного учебно-научного учреждения «Академия финансового управления»

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТЫ

Аннотация

Работа посвящена вопросам методологии и организации выполнения функций Государственной казначейской службой Украины (Казначейством). Исследовано законодательство, регулирующее функции Казначейства, что позволило выявить несогласованность его положений. Впервые определено соответствие выполняемых Казначейством процессов специальным его функциям. Обоснована необходимость совершенствования законодательства, регулирующего деятельность Казначейства, в части перечня функций. Впервые предложено на законодательном уровне определить основные принципы осуществления казначейского обслуживания бюджетных средств и других клиентов в Украине путем принятия закона.

Ключевые слова: Казначейство, функции Казначейства, функциональные процессы, операции.

Sushko N.I.

Scientific and Research Financial Institute

State Educational Scientific Institution «Academy of Financial Management»

FUNCTIONS OF THE STATE TREASURY SERVICE OF UKRAINE: METHODOLOGICAL AND ORGANIZATIONAL ASPECT

Summary

The work is devoted to the methodology and organization of the functions of the State Treasury Service of Ukraine (Treasury). The legislation regulating the functions of the Treasury was studied, which made it possible to identify the inconsistency of its provisions. For the first time, the compliance of the Treasury's processes with special functions is determined. The necessity of improving the legislation regulating the activity of the Treasury in the part of the list of functions is substantiated. For the first time it was proposed at the legislative level to determine the main principles for the implementation of treasury services for budget funds and other clients in Ukraine by adopting a law.

Keywords: the Treasury, functions of the Treasury, functional processes, the operations.