

УДК 336.146

ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ КАЗНАЧЕЙСЬКОГО ВИКОНАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

Дубик В.Я., Омелян Н.І.

Львівський національний університет імені Івана Франка

Розглянуто проблеми казначейського обслуговування державного бюджету України за видатками та пошуку шляхів їх вирішення. Визначені принципи казначейського виконання видаткової частини бюджету. Проаналізовані позитивні зміни, пов'язані з прийняттям окремих нормативних актів. Також виявлено потенціал підвищення якості казначейського обслуговування державного бюджету за видатками.

Ключові слова: казначейство, Державна казначейська служба України (ДКСУ), бюджет, видатки, казначейське виконання бюджетів за видатками.

Постановка проблеми. Для забезпечення нефективного використання бюджетних ресурсів держави, спрямованого на створення «економіки зростання», існує об'єктивна необхідність формування комплексного уніфікованого системного підходу до управління процесом виконання бюджетів усіх рівнів па основі стандартизованих процесів і процедур. Такий підхід покликаний забезпечити єдність принципів при розробці організаційно-методичного інструментарію казначейської системи, забезпечити результативну взаємодію фінансових органів різних рівнів в процесі виконання бюджетів, а також дозволити якісно і координовано управляти коштами бюджетів усіх рівнів.

Однак реалії сьогоденного дня демонструють нам казначейську систему, в якій контрольні повноваження в ході касового виконання бюджетів за видатками супроводжуються низкою проблемних моментів. Зокрема, неготовність розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету до електронної взаємодії з територіальними органами казначейства; проблеми, що виникають при обміні інформацією між управліннями ДКСУ внаслідок ненадійності технології проходження інформації в ході санкціонування видатків державного бюджету; нерегульованість питання щодо реалізації проведення видатків, що пов'язані з військовими діями і містять державну таємницю та ін.

Таким чином, необхідність теоретичного та практичного вирішення зазначених дискусійних проблем визначили актуальність обраної теми статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання казначейського об-слуговування виконання державного та місцевих бюджетів висвітлювали у своїх працях Л. Дейкало [2], Е. Курганська [3], Л. Литвиненко [4], М. Огданський [5], Л. Паскаренко [6] та ін. Дослідники зазначають низку проблемних питань казначейського обслуговування державних та місцевих бюджетів, зокрема, недотримання принципу єдності каси, недосконалість існуючої матеріально-технічної бази та єдиної автоматизованої інформаційної системи. Застосування казначейської форми обслуговування державного бюджету України покладає велику відповідальність на органи ДКСУ та зумовлює необхідність наукових пошуків у сфері бюджетного процесу.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вітчизняні науковці розро-

бляють шляхи та методи найбільш ефективного обслуговування сфери державних та місцевих фінансів з урахуванням вимог чинного нормативно-правового поля, механізмів регулювання діяльності органів державної влади і суб'єктів господарювання, сучасної фінансової та економічної ситуації. Поряд з тим, актуальними залишаються питання удосконалення механізму системи виконання бюджетів за видатками та оперативного управління державними фінансами.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є дослідження існуючих проблем казначейського обслуговування державного бюджету за видатками, пошуку шляхів їх вирішення, а також способів підвищення якості казначейського обслуговування в цілому.

Виклад основного матеріалу дослідження. Казначейське обслуговування бюджетів за видатками здійснюється через особові рахунки бюджетних установ за допомогою виконання відповідним казначейським органом належним чином укладеного і затвердженого бюджетного розпису. Складені на цій основі ліміти бюджетних зобов'язань (обсяги бюджетних повноважень) доводяться до головних розпорядників бюджетних коштів (ГРБК), які потім розподіляють їх по підвідомчим бюджетним установам: розпорядникам бюджетних коштів (РБК) і одержувачам бюджетних коштів (ОБК).

Структурно видаткові операції в рамках казначейської системи виконання бюджетів складаються з двох елементів:

- санкціонування видаткових операцій;
- їх реалізація (фінансування).

Основними етапами санкціонування при виконанні видатків бюджетів є:

- складання і затвердження бюджетного розпису;
- затвердження і доведення повідомлень про бюджетні асигнування до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, а також затвердження кошторисів доходів і видатків розпорядникам бюджетних коштів та бюджетним установам;
- затвердження і доведення повідомлень про ліміти бюджетних зобов'язань до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;
- прийняття грошових зобов'язань одержувачами бюджетних коштів;
- підтвердження і перевірка виконання грошових зобов'язань.

Саме фінансування видатків державного бюджету є послідовно здійснюваним процесом і включає:

- дозвіл на здійснення платежу;
- власне його проведення.

Схема проходження бюджетних коштів при здійсненні платежу при казначейському виконанні бюджетів полягає в списуванні з рахунку казначейства відповідної суми грошових коштів безпосередньо на розрахункові рахунки поставальників товарів і послуг, минаючи процедуру зарахування на рахунки головних розпорядників, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Облік фінансування при виконанні бюджету за видатками ведеться в розрізі особових рахунків, відкритих для кожного головного розпорядника, розпорядника і одержувача коштів відповідного бюджету в єдиному обліковому реєстрі казначейства. На відкритих особових рахунках відображаються обсяги бюджетних коштів, якими має право мати у своєму розпорядженні власники особових рахунків в процесі реалізації процедур санкціонування та фінансування видатків бюджету. Бюджетна установа має право розпорядитися коштами, зарахованими на його особовий рахунок, тільки в тому розмірі, який відображений на особовому рахунку бюджетної установи.

Основними принципами казначейського виконання бюджетів за видатками є такі [1]:

- принцип єдності каси, при якому всі кошти бюджету, незалежно від проведених з ними операцій (з моменту надходження доходів бюджету до моменту розрахунку з поставальником товарів і послуг), знаходяться на єдиному казначейському рахунку (ЄКР), і фінансування здійснюється з цього єдиного рахунку;
- принцип підвідомчості, що означає те, що будь-яка казначейська операція в частині джерел фінансування дефіциту бюджету повинна бути узгоджена з головним розпорядником бюджетних коштів безпосередньо або з використанням ієрархії підвідомчої мережі;
- принцип єдності казначейської методології і бюджетної класифікації, що полягає в необхідності уніфікації методологічних принципів, правил, вимог і процедур щодо касового виконання бюджетів всіх рівнів і забезпеченні порівнянності даних реєстрів звітності за рахунок єдності правил класифікації бюджетних асигнувань;
- принцип «кредитного обороту» за видатковими рахунками казначейських органів, що показує неможливість для них здійснювати операції на суми, що перевищують залишки їх коштів по рахунках, відкритим в органах казначейства, так і для бюджетних установ – не допущення перевищення фінансування їх витрат по відношенню до залишків коштів па особових рахунках і до лімітів бюджетних зобов'язань;
- принцип транспарентності фінансових потоків, який реалізується при забезпеченні максимального доступу до даних про виконання бюджетів, з боку як відповідних органів влади та місцевого самоврядування, так і органів державного фінансового контролю, засобів масової інформації, неурядових організацій та інших зацікавлених осіб.

Варто відзначити, що реалізація принципу функціонування єдиного казначейського рахунку дозволила забезпечити керованість і підконтрольність державних фінансових ресурсів і їх централізацію на рівні ДКСУ.

Поряд з цим, значним досягненням реалізації даного принципу є централізація на рівні ДКСУ не тільки доходів державного бюджету, а й невикористаних одержувачами залишків бюджетних коштів, що зберігаються на їх особових рахунках.

В результаті залишки коштів державного бюджету па рівні управління мінімізовані практично до суми, необхідної для здійснення одержувачами коштів державного бюджету касових видатків протягом одного чи двох днів. Тим самим у Кабінету Міністрів України з'явилася можливість ефективного управління коштами державного бюджету, створено передумови для використання тимчасово вільних коштів і виключена необхідність в короткострокових запозиченнях па покриття касового розриву, а отже, скоротилися витрати па обслуговування державного боргу, що особливо актуально в сучасних умовах функціонування державних фінансів в Україні.

Раніше діяла так звана «реєстрова» модель фінансування витрат за рахунок коштів державного бюджету, що складається з таких етапів:

- доведення реєстрів на фінансування бюджетних витрат до територіальних управлінь казначейства і виділення їм відповідних асигнувань;
- інформування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, що знаходяться па території зони обслуговування управлінням казначейства, про обсяги виділення асигнувань;
- асигнування виділених коштів розпорядниками до підвідомчих одержувачів та їх інформування про це;
- надання розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів необхідних документів для здійснення касових видатків в обслуговуючий орган казначейства і проведення ним (після необхідних контрольних заходів) оплати санкціонованих платежів від імені вищезгаданих бюджетних установ.

На відміну від раніше існуючої практики, ліміти бюджетних зобов'язань (ЛБЗ) і обсяги фінансування (ОФ) доводяться до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів через органи казначейства відповідно до видаткових розкладів. Касові видатки здійснюються на підставі заявок одержувачів бюджетних коштів під конкретний вид витрат.

Набрання чинності нових правил і процедур дозволило вирішити такі завдання, які стоять перед органами казначейства:

- встановлення документообігу, за допомогою якого через систему казначейства реалізуються публічні повноваження головних розпорядників та розпорядників коштів державного бюджету при виконанні ними своєї частини державного бюджету за розподілом і доведення лімітів бюджетних зобов'язань і обсягів фінансування до підвідомчих розпорядників та одержувачів коштів;
- контроль над лімітами бюджетних зобов'язань, що доводяться до одержувачів коштів державного бюджету в суворій відповідності з принципом підвідомчості;

- надання головним розпорядникам та розпорядникам коштів державного бюджету гнучкого інструментарію для оперативного, а отже, і більш ефективного управління лімітами бюджетних зобов'язань і обсягами фінансування, включаючи можливість їх перерозподілу між нижчестоячими розпорядниками та одержувачами;

- забезпечення контролю за повноваженнями одержувачів бюджетних коштів при здійсненні ними витрат на підставі первинного документа, що надається органам казначейства відповідним розпорядником вищого рівня, при цьому даний документ вводиться в відповідну базу даних один раз, що виключає виникнення помилок і спотворень в процесі його обробки в системі казначейства;

- створення умов для вдосконалення технологічних процедур щодо обслуговування та виконання державного бюджету органами казначейства, що досягається, в тому числі шляхом забезпечення контролю на етапі введення в систему лімітів бюджетних зобов'язань, обсягів бюджетних асигнувань та обсягів фінансування певним розпорядником, а також тим, що органи казначейства здійснюють касові видатки не в межах виконання окремих реєстрів, як це робилося раніше, а в межах залишку грошових коштів на особовому рахунку одержувача на момент проведення операції;

- пришвидшення доведення інформації про ліміти бюджетних зобов'язань і обсяги фінансування до розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету;

- надання одержувачам бюджетних коштів такого механізму використання бюджетних коштів, який дозволяє витратити їх у міру реального виникнення санкціонованих зобов'язань (за принципом «під потребу»);

- синхронізація лімітів бюджетних зобов'язань та обсягів фінансування при їх введенні в інформаційну систему, тобто обсяги фінансування не будуть на особовому рахунку одержувача «очікувати» адекватних лімітів бюджетних зобов'язань, а будуть доводитись одночасно;

- створення розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів умов для впровадження процедур фінансового планування, що дозволить значно ефективніше управляти коштами державного бюджету [7].

Реалізація даного порядку також розширила можливість оперативного виконання державного бюджету, так як ліміти бюджетних зобов'язань встановлюються розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів в цілому на бюджетний рік, одержувачі (розпорядники) отримали можливість самостійно приймати рішення щодо обсягів фінансування, не прив'язуючись до конкретних термінів, але в межах виділених річних лімітів бюджетних зобов'язань.

Разом з цим, необхідно відзначити, що в процесі реалізації нових правил та процедур, працівники Державної казначейської служби України зіткнулися з цілою низкою труднощів в сфері процедурних та інформаційних аспектів роботи.

Варто виділити основні з них:

- недотримання часових обмежень, встановлених для здійснення інформаційного обміну між центральним апаратом ДКСУ і підвідомчими

управліннями через недостатність якості інформаційних технологій як наслідок слабкої матеріальної бази багатьох відділень;

- проблеми, що виникають при обміні інформацією між управліннями ДКСУ внаслідок ненадійності технології проходження інформації в ході санкціонування витрат державного бюджету;

- необхідність залучення кадрового складу окремих відділів управлінь казначейства до виконання непрофільної роботи з подолання програмних складнощів, пов'язаних з непроходженням, блокуванням або втратою інформації, що надходить;

- відсутність механізмів верифікації своєчасності надання інформації іншими управліннями казначейства, в разі її відсутності або затримки, особливо в умовах великого потоку проведення видатків;

- неготовність розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету до електронної взаємодії з територіальними органами казначейства;

- неврегульованість питання щодо реалізації проведення видатків, що пов'язані з військовими діями і містять державну таємницю [7].

Іноді підтвердження доставки одержувачам бюджетних коштів плану видатків затягується на 3 і більше днів. При такому режимі інформаційного обміну відбувається віддалення нових процедур від стратегії розвитку бюджетного процесу і концептуальних положень, викладених в ній.

Механізм зворотного зв'язку по верифікації доставки відомостей відповідно до документообігом, базується на відправці повідомлень та квитанцій і, на жаль, розірваний у часі. Цей факт робить негативний вплив на повноту і своєчасність обміну інформацією, особливо в умовах постійного зростання видаткових операцій, що проводяться на рівні управління.

Вищевказані проблеми ускладнюють процес виконання державного бюджету і знижують ефективність функціонування казначейської системи його виконання.

Ефективним заходом оптимізації процедури касового обслуговування виконання державного бюджету має стати повноцінне та повномасштабне запровадження єдиного порядку електронного документообігу з головними розпорядниками, розпорядниками та одержувачами коштів державного бюджету.

Для досягнення ефективного функціонування казначейської системи, на нашу думку необхідно застосування критеріїв оцінки забезпечення максимально повного і своєчасного задоволення потреб держави та операторів бюджетних ресурсів за допомогою раціоналізації організаційної, методологічної, технічної складової процесу управління бюджетними потоками в ході касового обслуговування виконання бюджету (рис. 1).

У зв'язку з цим створення єдиного інформаційного простору для органів ДКСУ, що працює в режимі «on-line», дозволило б:

- оперативно відслідковувати виконання зобов'язань на різних стадіях процесу виконання бюджету;

- мати точну інформацію для прогнозу грошових коштів, необхідних для здійснення видатків за часовими періодами;

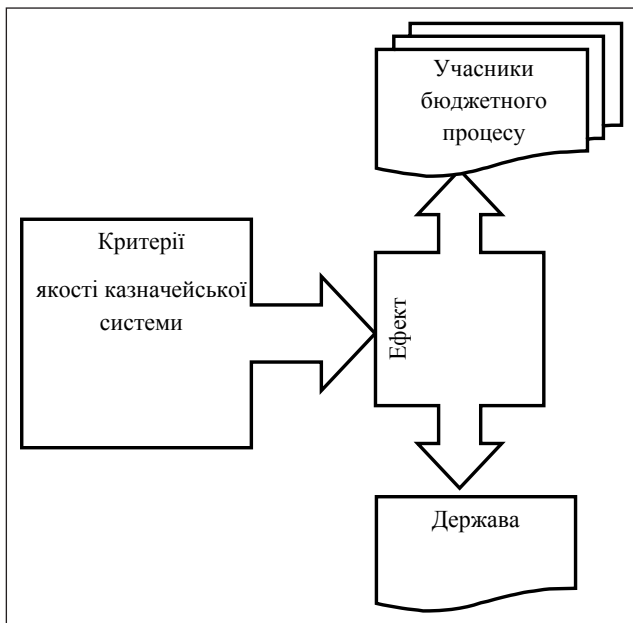


Рис. 1. Вплив якості казначейської системи обслуговування бюджетів на учасників бюджетного процесу та державу в цілому

Джерело: розроблено авторами за даними [8]

- поліпшити стан планування державних фінансів;
- звузити можливість недотримання часових лімітів санкціонування витрат державного бюджету;
- забезпечити максимальну прозорість і оптимізувати систему контролю за процесом виконання державного бюджету за видатками.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, незважаючи на зазначені проблемні моменти, казначейська система виконання бюджетів за видатками має потенціал розвитку, а впровадження запропонованих заходів сприятиме підвищенню її якості.

Очевидно, щоб максимально раціоналізувати на практиці процедуру виконання державного бюджету будуть потрібні значні спільні зусилля фахівців не тільки ДКСУ, а й більшості департаментів Міністерства фінансів України, а також головних розпорядників бюджетних коштів.

Однак в разі успішного функціонування системи виконання державного бюджету на основі сучасних принципів, алгоритмів і схем, досить перспективною може виявитися ідея поширення його методів і механізмів на виконання і місцевих бюджетів.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
2. Дейкало Л.Є. Взаємодія органів казначейства України з розпорядниками бюджетних коштів державного бюджету, шляхи вдосконалення / Л.Є. Дейкало, А.Ю. Чубак // Ефективна економіка. – 2015. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua>.
3. Курганська Е. Шляхи адаптації системи казначейства до світових стандартів / Е. Курганська // Науковий вісник [Одеського національного економічного університету]. – 2016. – № 2. – С. 100–112. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2016_2_10.
4. Литвиненко Л. Модернізація системи бухгалтерського обліку в державному секторі як складова програми економічних реформ / Л. Литвиненко // Казна України. – 2011. – № 3. – С. 16–18.
5. Огданський М. Країні потрібна сучасна, динамічна система моніторингу виконання бюджетів / М. Огданський // Казна України. – 2011. – № 2. – С. 40–43.
6. Паскаренко Л. Застосування органами казначейства заходів впливу за порушення бюджетного законодавства / Л. Паскаренко // Казна України. – 2015. – № 6. – С. 15–19.
7. Голинський Ю.О., Шиманська І.О. Проблеми та шляхи вдосконалення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів України / Ю.О. Голинський, І.О. Шиманська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. Випуск №12/2017. Ч. 2. – Ужгород, 2017. – С. 169–172.
8. Скоропад І.С. Шляхи вдосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками / І.С. Скоропад, І.В. Макалюк // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – № 21.3. – С. 257–263.

Дубык В.Я., Омелян Н.И.

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА УКРАИНЫ

Аннотация

Рассмотрены проблемы казначейского обслуживания государственного бюджета Украины по расходам и поиска путей их решения. Определены принципы казначейского исполнения расходной части бюджета. Проанализированы положительные изменения, связанные с принятием отдельных нормативных актов. Также выявлено потенциал повышения качества казначейского обслуживания государственного бюджета по расходам.

Ключевые слова: казначейство, Государственная казначейская служба Украины (ГКСУ), бюджет, расходы, казначейское исполнение бюджетов по расходам.

Dubyk V.Ya, Omelyan N.I.
Ivan Franko National University of Lviv

INCREASING THE QUALITY OF EXECUTION OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE EXPENDITURES BY STATE TREASURY SERVICE

Summary

The problems of treasury service of the state budget of Ukraine on expenses and the search for ways of their solution are considered. The principles of treasury execution of the expenditure part of the budget are determined. Positive changes associated with the adoption of certain regulations are analyzed. Also, the potential of improving the quality of treasury service of the state budget by expenditures has been revealed.

Keywords: Treasury, State Treasury Service of Ukraine (STSU), budget, expenditures, treasury execution of budgets expenditures.