

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-12-76-9>

УДК 336.132.1

Савастеева О.М.

Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

КАЗНАЧЕЙСЬКИЙ КОНТРОЛЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ІННОВАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Анотація. В статті розглянуто основні засади організації державного фінансового контролю, за допомогою якого відбувається реалізація актуальних напрямів державної фінансової політики. Розглянута змістовність державного фінансового контролю та його багатоаспектність. Досліджений інституційний склад учасників системи державного фінансового контролю, одне з головних місць в якому посідає Державна казначейська служба України. Визначено заходи впливу органів Державної казначейської служби України. В статті проаналізоване застосування казначейськими органами попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства та порушень організаційної складової бюджетного процесу. В статті досліджені інноваційні компоненти діяльності казначейських органів, зокрема, дистанційне обслуговування клієнтів, а також зазначені можливості використання в системі казначейства новітніх фінансових технологій, які здатні забезпечити високу ефективність контрольних функцій.

Ключові слова: фінансовий контроль, казначейська система, інновація, місцеві бюджети, бюджетний процес.

Savastieieva Oksana

Odessa I.I. Mechnikov National University

TREASURY CONTROL OF THE BUDGETARY PROCESS AT THE LOCAL LEVEL: INNOVATIVE ASPECT

Summary. The article deals with the basic principles of the organization of the state financial control. The content of the state financial control and the multidimensionality of its implementation are considered. The institutional composition of the participants of the system of state financial control is investigated, one of the main places in which the State Treasury Service of Ukraine occupies as a financial body whose main purpose is to protect the financial interests of the state at the central level as well as at the level of local self-government bodies; its functions and main directions of exercising control powers are defined. It is determined that the main measures of influence, which the bodies of the State Treasury Service apply to the participants of the budget process, are the warning about improper implementation of budget legislation, suspension of operations with budget funds, suspension of budget allocations or their reduction, repayment of funds to the corresponding budget and others. The article also analyzes the practice of application by the Treasury authorities of warnings about the improper implementation of budgetary legislation in the process of making commitments and providing payment orders when servicing local budget funds. The analysis of indicators for elimination of violations of the organization of the budget process in the process of submitting estimates, in case of failure to comply with the procedures for opening (closing) accounts, submission of financial and budgetary reports and other cases of violations of the rules of budget legislation recorded by the Treasury, ie violations of the organizational component of the budgetary component. Article explores innovative components of the treasury's activities, in particular, introduced remote customer service, provides relevant statistics, as well as the possibilities of using the latest financial technologies in the treasury system, which are capable of providing the highest level of control functions efficiency.

Keywords: financial control, treasury system, innovation, local budgets, budget process.

Постановка проблеми. Умови сьогодення впливають на державну фінансову систему, що знаходить відображення у появі нових умов формування, розподілу та перерозподілу державних ресурсів на місцевому рівні та, відповідно, появі принципово нових вимог до організації фінансового контролю на рівні казначейських органів, значному підвищенню його ролі та необхідності використання інновацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження організації та реалізації державного фінансового контролю завжди перебувало в полі уваги вчених різних галузей. Визначення напрямів удосконалення фінансового контролю в системі казначейських органів стало предметом досліджень таких вітчизняних науковців: О. Василик, О. Даневич, П. Петрашко, В. Стоян, Н. Сушко, В. Федосов, С. Юрій, О. Булгакова, О. Кириленко, В. Кудряшов, П. Петрашко, О. Чечуліна та ін. Однак, незважаючи на глибину до-

сліджень, можна виділити такі не вирішені раніше частини загальної проблеми, як дослідження інноваційних компонентів державного фінансового контролю.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження сучасних аспектів казначейського обслуговування бюджетного процесу на місцевому рівні як джерело методичних інновацій для підвищення ефективності контролю.

Виклад основного матеріалу. В загальному наборі функцій державного управління фінансовий контроль посідає одне з найголовніших місць, оскільки за його допомогою відбувається реалізація основних векторів державної фінансової політики шляхом формування необхідного обсягу фінансових ресурсів та їх належного використання. Отже, слід зазначити, що в значній мірі дієвість державного фінансового контролю визначає рівень національної економічної та політичної безпеки. Якщо розглядати

змістовність державного фінансового контролю, слід зазначити, що його сутність формує комплекс заходів спеціалізованих державних органів законодавчої та виконавчої влади, спрямованих на дотримання законності всіх операцій з державними фінансовими ресурсами та забезпечення інтересів держави та органів влади на місцях, які стосуються фінансової сфери. Водночас, якщо розглядати багатоаспектність реалізації державного фінансового контролю, необхідно виокремити його спрямованість на забезпечення збалансованості між фінансовими потребами та обсягом акумуляції ресурсів, сприяння повноті та своєчасності розрахунків перед бюджетами усіх рівнів, виявлення фактів порушення фінансової дисципліни та неналежного виконання бюджетного законодавства, з'ясування винних осіб та притягнення до відповідальності.

Як зазначають Шевченко Н.В. та Шевченко І.О., в сучасних умовах система державного контролю представлена міністерствами, відомствами і установами, які виконують визначені контрольні функції. Ці функції, статус і сфери контрольної діяльності визначаються різноманітними законами, указами Президента України, постановами уряду та іншими нормативно-правовими актами [1]. Державна казначейська служба України є одним із фінансових органів, основним призначенням якого є захист фінансових інтересів держави як на центральному рівні, так і на рівні органів місцевого самоврядування. Повноваження казначейських органів в сфері державного фінансового контролю реалізуються шляхом існування сукупності взаємопов'язаних заходів попереднього та поточного контролю, за допомогою яких реалізується комплекс мір щодо запобігання порушень фінансової дисципліни на всіх стадіях бюджетного процесу.

Казначейські органи в Україні здійснюють функції розрахунково – касового обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, ведення бухгалтерського обліку щодо виконання бюджетів за доходами та видатками, складання звітності про виконання державного та місцевих бюджетів тощо. Касове виконання бюджетів також передбачає наявність визначених повноважень казначейських органів як фінансового контролера: контроль бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень і здійсненні витрат. Зазначені контрольні повноваження мають різноманітні прояви та реалізуються за різними формами та критеріями. Основним нормативним документом, що регламентує діяльність казначейських органів в Україні, є Положенням про Державну казначейську службу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215. Зазначений документ визначає наступні напрями реалізації контрольних повноважень щодо [2]:

- ведення бухгалтерського обліку надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, складання та подання розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів фінансової і бюджетної звітності;

- виконання бюджетних повноважень під час зарахування надходжень до бюджету;

- відповідності кошторисів розпорядників бюджетних коштів до показників розпису бюджету;

- відповідності взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань до відповідних бюджетних асигнувань, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі) та ін.

В межах власних повноважень, за порушення бюджетного законодавства органи Державної казначейської служби України застосовують до учасників бюджетного процесу визначені заходи впливу, а саме:

- а) при виявленні будь-яких випадків порушення норм бюджетного процесу казначейські органи складають попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства, яке має бути опрацьоване розпорядником або одержувачем бюджетних коштів протягом 30 днів, а порушення має бути ліквідоване;

- б) в окремих випадках порушення норм законодавства щодо бюджетного процесу казначейські органи зупиняють здійснення операцій с бюджетними коштами;

- в) також у визначених законодавством випадках застосовуються такі норми впливу як призупинення бюджетних асигнувань або їх зменшення, які реалізуються внаслідок внесення змін до кошторису розпорядника бюджетних коштів та, відповідно, його неспроможності щодо взяття зобов'язань. Зазначені дії впливу застосовується на термін до трьох місяців або до кінця бюджетного періоду;

- г) у випадках порушення бюджетного законодавства при реалізації міжбюджетних відносин казначейські органи наділені правом здійснювати повернення коштів до відповідного бюджету тощо.

В сучасних умовах відбувається реформування бюджетної системи у напрямку фіскальної децентралізації, пошук оптимальних умов досягнення фінансової спроможності місцевих бюджетів. Ключовим аспектом децентралізації є інтенсифікація процесів регіонального розвитку [3]. Саме тому надзвичайно важливу увагу привертають питання ефективної реалізації системи казначейського контролю в частині здійснення бюджетного процесу на місцевому рівні. Аналіз застосування казначейськими органами попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства при обслуговуванні розпорядників коштів місцевих бюджетів за січень-вересень 2015-2019 рр. представлений на рис. 1.

З рисунку спостерігається чітка тенденція збільшення обсягу попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства, які надають казначейські органи розпорядникам бюджетних коштів місцевих бюджетів. Отже, така динаміка доводить, що в результаті реалізації контрольних функцій казначейська система попередила протиправне, нецільове та неефективне використання державних фінансових ресурсів на загальну суму 7756,8 млн. грн. за січень-вересень 2019 року, що більше аналогічного показника 2015 року на 6637,6 млн.грн. З одного боку, ці дані переконливо свідчать про дієвість системи казначейського фінансового контролю, що, в свою чергу, є основою чіткого виконання бюджетної дисципліни всіма учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні; а з іншого – викликають певну стурбованість та вказують на необхідність привернути значну увагу до

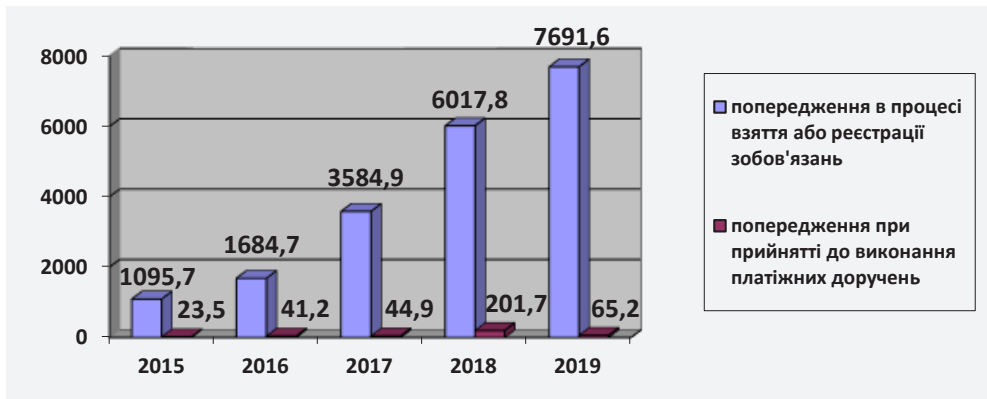


Рис. 1. Аналіз динаміки обсягу попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства за січень-вересень 2015-2019 рр., млн. грн

Джерело: складено автором на основі [4]

ще більшого посилення контрольної компоненти системи казначейського обслуговування розпорядників коштів місцевих бюджетів. Також необхідно звернути увагу на показники щодо усунення порушень організації бюджетного процесу в процесі подання кошторисів, у разі недотримання порядків відкриття (закриття) рахунків, подання фінансової звітності та інших випадках порушення норм бюджетного законодавства, зафіксованих казначейськими органами, тобто порушень організаційної складової бюджетного процесу (таблиця 1).

На думку С.М. Юрія, розвиток казначейської системи, її зростаючі вимоги та фінансові можливості постійно породжують як кількісні зміни інформаційного середовища (постійне підвищення обсягу обробленої інформації, кількісне збільшення виконуваних функцій), так і якісні (розширення функціоналу вирішуваних завдань, оновлення інформаційних технологій, зміни параметрів функцій та ін.) [5]. Водночас, за словами Марченко Л.Ю., у програмне забезпечення, яке використовують казначейські органи, закладені досить сучасні контрольні механізми [6]. Застосування сучасних інформаційних технологій передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів Державної казначейської служби України та їх структурних підрозділів, оптимізацію взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні сервіси з використанням мережі Інтернет. Впровадження електронного казначейства здійснюється шляхом застосування нових принципів використання передових інформаційних техно-

логій: достовірності інформації та застосування електронного цифрового підпису; єдині технічні стандарти та сумісність; простота та впорядкованість; конфіденційність та інформаційна безпека; максимальна інтеграція з інформаційними ресурсами органів державної влади; доступність та прозорість інформації [7].

Першим кроком на шляху застосування інноваційних підходів до системи функціонування казначейських органів стало впровадження системи дистанційного обслуговування клієнтів, яке дозволило досягти комплексу переваг порівняно з класичною схемою, а саме:

- оптимізація організаційної складової процесу казначейського обслуговування (значне скорочення матеріальних, трудових та часових витрат на підготовку необхідної документації);
- отримання в режимі on-line інформації щодо стану розрахункових рахунків;
- нівелювання негативного впливу людського фактору через зменшення кількості помилок технічного характеру.

За даними Державної казначейської служби України, станом на 01.12.2019 року договори на дистанційне розрахункове обслуговування з використанням програмно-технічного комплексу «Клієнт Казначейства – Казначейство» укладено із 37 572 клієнтами, зокрема: 35 912 – розпорядники (одержувачі) коштів державного та місцевих бюджетів і наразі продовжується робота щодо підключення клієнтів до системи дистанційного обслуговування на основі використання інноваційних програмних продуктів та електронного цифрового підпису, а також вдосконалення та розширення функцій існуючих програмно-технологічних комплексів [4].

Таблиця 1

Інформація щодо усунення порушень організаційної складової бюджетного процесу за січень-вересень 2015-2019 рр.

Роки	2015		2016		2017		2018		2019	
	Кіл-ть	Млн. грн.	Кіл-ть	Млн. грн.	Кіл-ть	Млн. грн.	Кіл-ть	Млн. грн.	Кіл-ть	Млн. грн.
Усунення порушень організаційної складової бюджетного процесу	3309	1499	3457	4238	4387	7733	5578	4551	7206	5448

Джерело: складено автором на основі [4]

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що активне запровадження інноваційних складових казначейського обслуговування створює надійний фундамент для значного підвищення ефективності реалізації контрольних функцій в системі казначейства. Вважаємо, що подальша робота щодо посилення державного фінансового контролю на основі запроваджених інновацій повинна бути здійснена в площині активного використання працівниками казначейських органів інструментів оперативного

контролю завдяки скороченню часу на виконання технічної роботи. Також слід дослідити можливості використання в системі казначейства новітніх фінансових технологій, що активно впроваджуються в даний час майже на всіх сегментах фінансового ринку, зокрема, технології розподіленого реєстру, основними перевагами якої є надійність та прозорість і яка, у випадку її використання в системі казначейства, здатна забезпечити найвищий рівень ефективності контрольних функцій в операціях з коштами місцевих бюджетів.

Список літератури:

1. Шевченко Н.В., Шевченко І.О. Реформування системи державного фінансового контролю в умовах євроінтеграції. *Економічні студії*. 2019. № 1(23). С. 97–101.
2. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квіт. 2015 р. № 215. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-п>. (дата звернення: 20.12.2019).
3. Савастеева О.М. Модель забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізації. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2019. № 1(69). Частина 2. С. 47–53.
4. Державна казначейська служба України: офіційний сайт. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua/timeline?type=posts&category_id=6 (дата звернення: 25.12.2019).
5. Юрій С.М. Теоретичні питання інформаційної модернізації казначейського обслуговування бюджетів. *Гроші, фінанси і кредит*. 2019. № 1(73). С. 196–204.
6. Марченко Л.Ю. Фінансовий контроль в органах Державної казначейської служби України. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 1(60). С. 1–6.
7. Савастеева О.М., Арнаут К.О. Електронне казначейство України – сучасний формат обслуговування касового виконання бюджетів. Збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції «Фінансові аспекти розвитку держави, регіонів та суб'єктів господарювання: сучасний стан та перспективи» (16-17 травня 2017 р.). Одеса : Одеський національний університет імені І.І. Мечникова, 2017. С. 230–232.

References:

1. Shevchenko, N.V., & Shevchenko, I.O. (2019). Reformuvannya systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu v umovakh yevrointehratsii [Reforming the system of state financial control in the context of European integration]. *Ekonomichni studii*, no. 1(23), pp. 97–101.
2. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu kaznacheisku sluzhbu Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 kvit. 2015 r. № 215 [On Approval of the Regulation on the State Treasury Service of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 15 2015 No. 215]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-п> (accessed 10 December 2019).
3. Savastieieva, O.M. (2019). Model zabezpechennia rehionalnoho rozvytku v umovakh detsentralizatsii [Model of regional development in decentralization]. *Problemy systemnoho pidkhodu v ekonomitsi*, vol. 2, no. 1(69), pp. 47–53.
4. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy: ofitsiyni sait [State Treasury Service of Ukraine: official site.] Available at: https://www.treasury.gov.ua/ua/timeline?type=posts&category_id=6 (accessed 10 December 2019).
5. Yurii, S.M. (2019). Teoretychni pytannia informatsiinoi modernizatsii kaznacheiskoho obsluhovuvannia biudzhetyv [Theoretical Issues of Information Modernization of Treasury Budget Service]. *Hroshi, finansy i kredyt*, no. 1(73), pp. 196–204.
6. Marchenko, L.Iu. (2018). Finansovyi kontrol v orhanakh Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy [Financial control in the bodies of the State Treasury Service of Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, no. 1(60), pp. 1–6.
7. Savastieieva, O.M., & Arnaut, K.O. (2017). Elektronne kaznacheistvo Ukrainy – suchasnyi format obsluhovuvannia kasovoho vykonannia biudzhetyv [Electronic Treasury of Ukraine is a modern format for servicing cash execution of budgets]. *Finansovi aspekty rozvytku derzhavy, rehioniv ta subiektiv hospodariuvannia: suchasnyi stan ta perspektyvy*: IV Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia (Odessa, May 16-17). Odessa: Odeskyi natsionalnyi universytet imeni I.I. Mechnykova, pp. 230–232.