

ВЕКТОРИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ КАЗНАЧЕЙСТВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

VECTORS OF TRANSFORMATION OF TREASURY AUTHORITIES IN CURRENT CONDITIONS OF LOCAL BUDGET EXECUTION

Статтю присвячено дослідженню організаційних засад функціонування системи казначейського обслуговування виконання місцевих бюджетів. Визначено особливу роль системи казначейства на місцевому рівні виходячи з функціональних повноважень казначейських органів у сучасних умовах. Здійснено аналіз функціонування системи казначейства в умовах технологічних удосконалень. Проведено аналіз виконання місцевих бюджетів за доходами та аналіз надання та погашення позик місцевим бюджетам на покриття тимчасових касових розривів. Проведений аналіз дав змогу дійти висновків щодо появи нових умов організації бюджетного процесу на місцевому рівні завдяки розширенню ресурсної бази місцевих бюджетів та запровадженню нововведень технологічного характеру, які в системі казначейства призводять до значних функціональних змін. Визначено основні вектори трансформації функціональних повноважень, які формують відповідні чинники впливу на організацію бюджетного процесу на місцевому рівні.

Ключові слова: казначейська система, місцеві бюджети, децентралізація, бюджетні доходи, бюджетні видатки.

Стаття посвящена исследованию организационных основ функционирования

системы казначейского обслуживания исполнения местных бюджетов. Определена особая роль системы казначейства на местном уровне исходя из функциональных полномочий казначейских органов в современных условиях. Осуществлен анализ функционирования системы казначейства в условиях технологических усовершенствований. Проведен анализ выполнения местных бюджетов по доходам и анализ предоставления и погашения займов местным бюджетам на покрытие временных кассовых разрывов. Проведенный анализ позволил сделать выводы о появлении новых условий организации бюджетного процесса на местном уровне благодаря расширению ресурсной базы местных бюджетов и внедрению нововведений технологического характера, которые в системе казначейства приводят к значительным функциональным изменениям. Определены основные векторы трансформации функциональных полномочий, которые формируют соответствующие факторы влияния на организацию бюджетного процесса на местном уровне.

Ключевые слова: казначейская система, местные бюджеты, децентрализация, бюджетные доходы, бюджетные расходы.

УДК 336.132.11

<https://doi.org/10.32843/infrastuct39-59>

Савастієва О.М.

к.е.н., доцент кафедри фінансів,
банківської справи та страхування
Одеський національний університет
імені І.І. Мечникова

Savastieieva Oksana

Odessa I.I. Mechnikov National University

The article is devoted to the research of organizational principles of functioning of the system of treasury service of execution of budgets of all levels in the person of the State Treasury Service of Ukraine and its territorial divisions. The special role of the treasury system at the local level, based on the functional powers of the treasury bodies under the current conditions, is also defined. The analysis of the functioning of the Treasury system in the conditions of technological improvements and the use of new information and communication technologies, in particular, due to the transition to remote servicing of spending units and recipients of budget funds. The analysis of implementation of local budgets by income and analysis of granting and repayment of loans to local budgets to cover temporary cash gaps; this made it possible to determine the utmost importance the functioning of the system of treasury servicing of local budgets, taking into account the fact that it depends on the effectiveness of implementation of measures aimed at ensuring the socio-economic development of the territories. It is also found that the growth of the financial base of local budgets, respectively, means an increase in the burden on the treasury service system in part of local budgets. Due to the extension of powers of local authorities, the amount of expenditures is increasing, which imposes on the Treasury bodies the need to pay more attention to the performance of the functions of the state controller when spending budgetary funds. The analysis made it possible to conclude on the emergence of new conditions for the organization of the budget process at the local level by expanding the resource base of local budgets and introducing innovations of a technological nature, which in the treasury system lead to transformation of functions and, as a consequence, change the nature of the involvement of the treasury in the budget process. cause changes in relations with local budget funds. Also, the main vectors for the transformation of functional powers have been identified, which form the relevant factors of influence on the organization of the budget process at the local level.

Key words: treasury system, local budgets, decentralization, budget revenues, budget expenditures.

Постановка проблеми. Збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів і розширення можливостей їх наповнення не створюють гарантій для належного виконання завдань, покладених на органи місцевої влади. В умовах сьогодення головне місце належить системі виконання місцевих бюджетів, яка, крім функцій збирання надходжень і здійснення видатків, повинна забезпечувати високий рівень бюджетного менеджменту, оперативність та транспарентність операцій із бюджетними коштами, створювати широкі можливості для отримання оперативної інформації щодо бюджетного процесу, запобігати нецільовому використанню коштів. Казначейство є спеціалізованим державним органом, який здійснює касове виконання бюджетів усіх рівнів, що закріплює за

ним провідне місце у сфері організації суспільних фінансів. Тому актуальності набувають дослідження, пов'язані з визначенням напрямів зміни повноважень казначейських органів у сучасних умовах виконання місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Сучасні аспекти та проблемні питання організації системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів в Україні досліджено в працях таких вітчизняних науковців і фахівців-практиків, як: С. Булгакова, О. Даневич, А. Лучка, Б. Малиняк, К. Павлюк, В. Стоян, П. Петрашко, О. Чечуліна, С. Юрій та ін. Водночас, незважаючи на ґрунтовність проведених досліджень, залишаються не повною мірою з'ясованими актуальні питання, що стосуються виокремлення основних чинників

впливу на бюджетний процес, що формуються внаслідок змін у сучасній системі організації казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення основних векторів трансформації повноважень казначейства в сучасних умовах виконання місцевих бюджетів, а також характеристика змін, що відбуваються внаслідок дії чинників впливу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Центральною стадією бюджетного процесу як на державному, так і на місцевому рівні є виконання бюджетів, оскільки на цій стадії відбувається акумуляція бюджетних коштів та здійснюється їх цілеспрямоване витрачання на забезпечення виконання завдань та функцій держави і місцевого самоврядування. Зазначений процес в Україні реалізується завдяки функціонуванню системи казначейського обслуговування виконання бюджетів усіх рівнів в особі Державної казначейської служби України та її територіальних підрозділів на основі діючого законодавства [1].

Діюча система казначейського обслуговування виконання бюджетів в Україні є відображенням глобальних структурних трансформацій у фінансовій сфері. На кожному історичному етапі формування системи казначейства постійно виявлялися нові чинники, що зумовлювали подальшу модернізацію та перманентний процес підвищення ефективності бюджетного менеджменту. За словами Р.О. Савченко, Т.В. Ковальової та І.В. Свиноус, за період розвитку казначейської служби в Україні

функціональні повноваження щодо розрахунково-касового обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів значно розширилися та спрямовані на забезпечення контролю над цільовим спрямуванням бюджетних коштів, прозорі виконання бюджетів усіх рівнів та складання достовірної звітності про виконання бюджетів [2].

Як елемент структурної перебудови фінансових відносин у суспільстві розглядає казначейське обслуговування місцевих бюджетів Д.А. Ковалевич [3]. Схожої думки дотримується К.А. Пилипенко, зазначаючи, що функціонування казначейської системи дає змогу на підставі чітко визначених обсягів реальних потреб найбільш раціонально проводити оптимізацію бюджетних потоків, забезпечити безперервне фінансування учасників бюджетних відносин, зробити процес виконання бюджету за доходами та видатками прозорим й ефективним. За допомогою казначейського механізму обслуговування бюджетних коштів досягається максимально ефективного використання державних фінансів в інтересах усіх членів суспільства [4].

Про важливість ролі системи казначейства на місцевому рівні свідчить кількість розпорядників та одержувачів місцевих бюджетів, що знаходяться на казначейському обслуговуванні станом на 01.01.2020 (рис. 1).

Необхідно зазначити, що функціонування системи казначейства здійснюється в умовах постійних технологічних удосконалень та застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій.

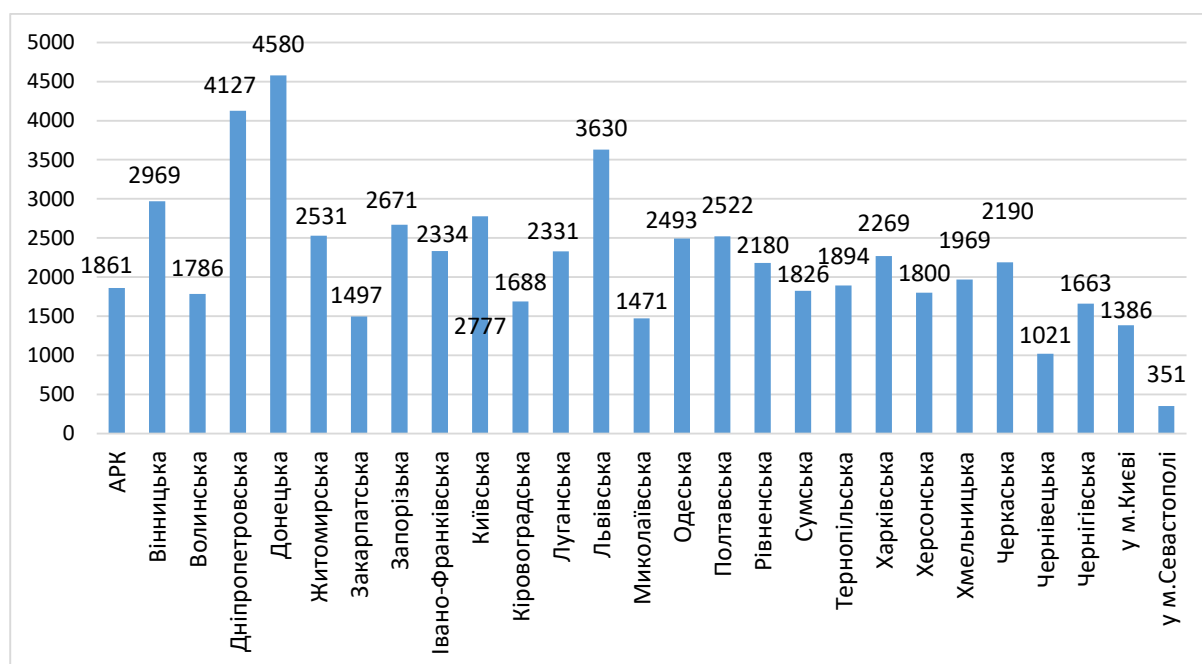


Рис. 1. Кількість розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів, що знаходяться на казначейському обслуговуванні

Джерело: складено автором на основі [5]

Як зазначає С.М. Юрій, володіючи унікальною інформаційно-технологічною інфраструктурою, нині лише Казначейство здатне забезпечити комплексне охоплення операцій у секторі державних та місцевих фінансів. Інформаційні системи Казначейства дають змогу робити процес обслуговування бюджетів прозорим і відкритим [6].

Так, в органах казначейства запроваджується система дистанційного обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів через програмно-технічний комплекс «Клієнт Казначейства – Казначейство» [7]. Станом на 01.01.2020 договори на дистанційне розрахункове обслуговування з використанням програмно-технічного комплексу «Клієнт Казначейства – Казначейство» укладено із 37 824 клієнтами [5].

У сучасних умовах децентралізаційних трансформацій від ефективності функціонування системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів залежить ефективність реалізації заходів, спрямованих на забезпечення сталого рівня соціально-економічного розвитку територій. Функціонування чинної моделі казначейського обслуговування виконання місцевих бюджетів дало змогу запровадити чітку і прозору систему відносин між казначейськими органами, з одного боку, та розпорядниками коштів місцевих бюджетів – з іншого, яка надає останнім можливість володіння оперативною інформацією про стан виконання кошторисів у режимі реального часу та оперативного формування масиву звітних даних із метою подальшого аналізу та прийняття ефективних управлінських рішень.

Як видно з рис. 2, доходи місцевих бюджетів неухильно зростають. Своєю чергою, зростання фінансової бази місцевих бюджетів, збільшення обсягу доходів означають, відповідно, збільшення навантаження на систему казначейського

обслуговування в частині місцевих бюджетів, що знаходить відображення у значному збільшенні обсягу зобов'язань, які приймають на себе розпорядники та одержувачі бюджетних коштів. У зв'язку з розширенням повноважень органів місцевої влади зростає обсяг видатків, які забезпечують їх виконання, що, відповідно, накладає на органи казначейської служби необхідність підвищення уваги до виконання власних функцій державного контролера під час витрачання бюджетних коштів.

Слід також зазначити, що органи казначейства здійснюють надання позичок органам місцевої влади за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку у разі, коли під час виконання місцевих бюджетів виникають тимчасові касові розриви. Відповідну динаміку представлено на рис. 3.

Як видно з діаграми, впродовж 2019 р. казначейськими органами було надано позичок на покриття тимчасових касових розривів у загальній сумі 2 586,0 млн грн, із них, за даними Державної казначейської служби України [5], найбільше користуються позичками районні бюджети та бюджети районів у містах – отримано 811 позичок на суму 1 498,9 млн грн; сільські бюджети отримали 521 позичку на суму 45,0 млн грн; 417 позичок отримали бюджети об'єднаних територіальних громад загальною сумою 412,8 млн грн; міські бюджети отримали 194 позички на суму 629,1 млн грн. Отже, незважаючи на збільшення фінансових ресурсів на місцевому рівні, потреба в позичках упродовж бюджетного періоду, як і раніше, існує; водночас, виходячи з даних діаграми, не спостерігається тенденції до накопичення неповернутих коштів, тобто погашення позичок відбувається своєчасно.

Отже, створення сучасної моделі організації казначейського обслуговування місцевих бюджетів надало можливість сконцентрувати механізм

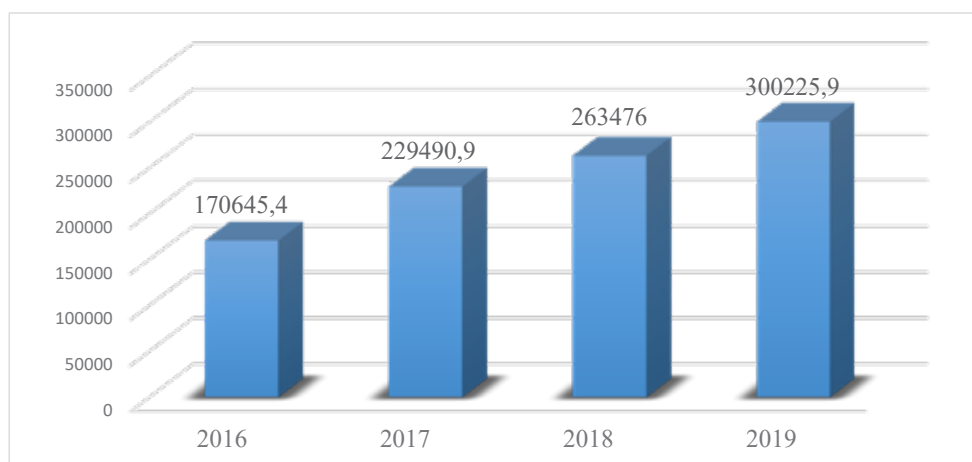


Рис. 2. Динаміка виконання місцевих бюджетів за доходами (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2016–2019 рр.

Джерело: побудовано автором на основі [5]

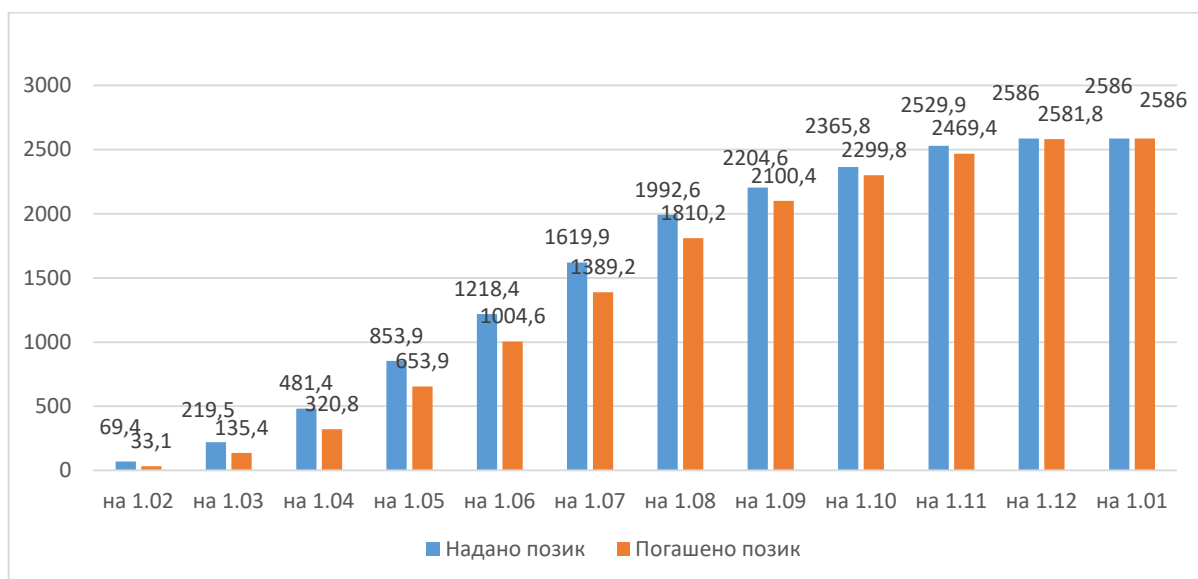


Рис. 3. Динаміка надання та погашення позик місцевим бюджетам на покриття тимчасових касових розривів упродовж 2019 р. (млн грн)

Джерело: побудовано автором на основі [5]

управління бюджетними ресурсами в єдиній системі казначейства; досягти прозорості бюджетних потоків у процесі виконання місцевих бюджетів; здійснювати дієвий контроль на предмет дотримання бюджетного законодавства.

На думку фахівців, використовувана модель казначейського обслуговування місцевих бюджетів сприяє створенню необхідних умов для забезпечення можливості виконання повноважень, покладених на ці бюджети. Органи місцевого самоврядування мають право на прийняття самостійних рішень у межах своєї компетенції під час виконання доходної та видаткової частин затвердженого бюджету, а органи ДКСУ мають повноваження, достатні для контролю над виконанням цих рішень із боку розпорядників бюджетних коштів [8].

Водночас вважаємо за необхідне зазначити, що поява нових умов організації бюджетного процесу на місцевому рівні завдяки реформі децентралізації, розширення ресурсної бази місцевих бюджетів та запроваджені нововведення технологічного та організаційного характеру в системі казначейства призводять до суттєвої трансформації функцій казначейської системи та, як наслідок, змінюють характер діяльності казначейства в бюджетному процесі, сприяють значному розширенню кола завдань, а також викликають зміни у відносинах із розпорядниками коштів місцевих бюджетів. Основні вектори трансформації функціональних повноважень формують відповідні чинники впливу на організацію бюджетного процесу на місцевому рівні (рис. 4).

Необхідно зазначити, що у зв'язку зі змінами умов організації місцевих фінансів виникає необхідність постійного підвищення рівня кваліфікації

співробітників із метою відповідності професійного рівня вимогам, необхідним для здійснення ефективного фінансового контролю.

Окрім того, завдяки дистанційному доступу до рахунків, відкритих на рівні казначейства на ім'я розпорядників, відбувається зменшення кошторисів на утримання установ у зв'язку зі значним скороченням управлінських, трудових та фінансових витрат, пов'язаних із необхідністю обслуговування в системі казначейства.

Також слід зазначити, що сьогодні казначейські органи постають перед необхідністю забезпечення якісної консультаційної та методологічної роботи як на стадії реєстрації договорів із контрагентами, так і на стадії реєстрації первинних документів бухгалтерського обліку, а також із приводу відповідності видатків принципам ефективності, раціональності та цільового використання. Окрім того, розпорядникам коштів потрібні консультаційна допомога та роз'яснення з теоретичних та практичних питань, що стосуються підготовки фінансової звітності (у тому числі консолідованої); з приводу зміни окремих параметрів системи казначейського обслуговування (зміна рахунків для зарахування податків, перехід на новітні стандарти безготівкових розрахунків та ін.). Зазначене особливо актуальне для розпорядників бюджетів новостворених ОТГ, де немає ще необхідного досвіду роботи з казначейством. Це створить фундамент для прийняття виважених, ефективних рішень у сфері управління наявними бюджетними коштами.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, у сучасних умовах Державна казначейська служба України як одна з найбільш динамічно функціонуючих державних структур є



Рис. 4. Основні вектори трансформації функціональних повноважень казначейства в сучасних умовах виконання місцевих бюджетів

Джерело: сформовано автором

найважливішим елементом системи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування. Казначейство сьогодні – це, з одного боку, радник та висококваліфікований консультант у питаннях дотримання фінансової дисципліни, а з іншого – досвідчений контролер. Уважаємо, що на базі казначейства необхідно створювати повномасштабні проєкти для підвищення рівня кваліфікації керівних співробітників розпорядників місцевих бюджетів не тільки з метою їх ознайомлення зі змінами процесу обслуговування, а й для підвищення якості та ефективності управління фінансовими ресурсами громади. Окрім того, необхідно організовувати участь казначейства у заходах, спрямованих на дослідження та імплементацію найкращих світових практик у сфері казначейського обслуговування місцевих бюджетів в умовах децентралізації відносин між центральним та місцевим рівнями бюджетної системи.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» від 15.04.2015 № 215.

URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF> (дата звернення: 25.01.2020).

2. Савченко Р.О., Ковальова Т.В., Свиноус І.В. Казначейське обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за видатками як одна із головних функцій органів Державної казначейської служби України». *Вісник ЖНАЕУ*. 2017. № 2(62). Т. 2. С. 76–83.

3. Ковалевич Д.А. Розвиток казначейського обслуговування бюджетів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 29. Ч. 2. С. 99–102.

4. Пилипенко К.А. Особливості виконання доходів і видатків державного бюджету через органи Державної казначейської служби України. *Modern Economics*. 2018. № 9. С. 73–78.

5. Державна казначейська служба України : офіційний сайт. URL : <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2018> (дата звернення: 25.01.2020).

6. Юрій С.М. Теоретичні питання інформаційної модернізації казначейського обслуговування бюджетів. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки*. 2019. Вип. 1. С. 196–204.

7. Савастєєва О.М., Котюк Ю.А. Запровадження дистанційного обслуговування розпорядників бюджетних коштів у системі казначейства. *Фінансові*

аспекти розвитку держави, регіонів та суб'єктів господарювання: сучасний стан та перспективи : збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 20–21 листопада 2017 р. Одеса : ОНУ імені І.І. Мечникова, 2017. С. 192–194.

8. Стоян В. Видатки місцевих бюджетів. Проблемні питання обслуговування. *Казна України*. 2011. № 4. С. 24–27.

REFERENCES:

1. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu kaznacheisku sluzhbu Ukrainy» vid 15.04.2015r. № 215 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Regulations on the State Treasury Service of Ukraine"]. Available: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF> (accessed 14 January 2020).

2. R.O. Savchenko, T.V. Kovalova, I.V. Svytnous, (2017) «Kaznacheiske obsluhovuvannia rozporiadnykh ta oderzhuvachiv biudzhethnykh koshtiv za vydatkami yak odna iz holovnykh funktsii orhaniv Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy» [Treasury servicing of spending and spending units as one of the main functions of the bodies of the State Treasury Service of Ukraine]. *Visnyk ZhNAEU*, no. 2 (62), pp.76-83 (in Ukrainian).

3. D.A. Kovalevych, (2018) «Rozvytok kaznacheiskoho obsluhovuvannia biudzhethiv» [Development of Treasury Budget Service]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*, no. 2(29), pp.99-102 (in Ukrainian).

4. K.A. Pylypenko, (2018) «Osoblyvosti vykonania dokhodiv i vydatkiv derzhavnoho biudzhetu cherez orhany Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy» [Peculiarities of Execution of Revenues and Expenditures of the State Budget through the Bodies of the State Treasury Service of Ukraine]. *Modern Economics*, no.9, pp.73-78 (in Ukrainian).

5. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy: ofitsiynyi sait [State Treasury Service of Ukraine: official site]. Available: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2018> (accessed 14 January 2020).

6. S.M. Iurii, (2019) «Teoretychni pytannia informatychnoi modernizatsii kaznacheiskoho obsluhovuvannia biudzhethiv». [Theoretical Issues of Information Modernization of Treasury Budget Service]. *Visnyk Chernivetskoho torhovelno-ekonomichnoho instytutu. Ekonomichni nauky*. no.1, pp. 196-204.

7. Savastieieva O.M., Kotiuk Yu.A. (2017) *Zaprovadzhennia dystantsiinoho obsluhovuvannia rozporiadnykh biudzhethnykh koshtiv v systemi kaznacheistva* [Introducing remote servicing of budget spending units in the Treasury system]. *Finansovi aspekty rozvytku derzhavy, rehioniv ta subiektiv hospodariuvannia: suchasnyi stan ta perspektyvy: Zbirnyk materialiv V Mizhnarodnoi naukovo – praktychnoi konferentsii* (Odessa, November, 20-21). Odessa: ONU imeni I.I. Mechnykova, pp.192-194 (in Ukrainian).

8. V. Stoian, (2011) «Vydatky mistsevykh biudzhethiv. Problemni pytannia obsluhovuvannia». [Local budget expenditures. Problematic maintenance issues]. *Kazna Ukrainy*, no. 4, pp. 24–27. (in Ukrainian).