

Савастєєва О. М.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
начальник відділу реєстрації зобов'язань та оплати рахунків
Головного управління Державної казначейської служби України
в Одеській області

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЩОДО ОБСЛУГОВУВАННЯ КОШТОРИСІВ РОЗПОРЯДНИКІВ ТА ОДЕРЖУВАЧІВ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Розкрито сутність системи казначейського обслуговування кошторисів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, основні функції та завдання діяльності інституту казначейської служби в зазначеному напрямі. Також порушено проблемні питання, що стосуються процесу обслуговування кошторисів та запропоновано стратегію удосконалення діяльності органів Державної казначейської служби України.

Ключові слова: Державна казначейська служба України, кошторис, бюджет, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, фінансовий контроль, повноваження, відповідальність, реформування, оптимізація.

Найголовніший фактор стабільного економічного розвитку будь-якої держави — це раціональне та оперативне здійснення видатків бюджетних коштів. Ця функція в сучасних умовах зосереджується в окремих державних фінансових установах, однією з яких є Державна казначейська служба України. Внаслідок того, що в Україні розвиток казначейської системи виконання бюджетів відбувається прискореними темпами, склалася ситуація, коли така функція органів казначейської служби, як обслуговування кошторисів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів потребує всебічного удосконалення, що, у свою чергу, забезпечить приведення інституту казначейської служби у відповідність сучасним економічним умовам.

Різним напрямам і аспектам функцій та завдань, які покладені на органи казначейської служби на сучасному етапі розвитку суспільства, приділяли багато уваги такі вчені, як С. І. Юрій, О. С. Даневич, О. О. Чечуліна, С. О. Булгакова, Є. О. Галушка, О. В. Охрімівський, Л. А. Осипчук та ін. Однак, незважаючи на глибину проведених досліджень у цій сфері, існує така не вирішена раніше частина загальної проблеми, як удосконалення функції обслуговування кошторисів розпорядників й одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів казначейської служби, розкриття принципово нових можливостей і виконання нових завдань як у суто організаційних, так і методологічних аспектах.

У зв'язку з викладеним метою статті є дослідження та аналіз процесу казначейського обслуговування кошторисів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, інших клієнтів казначейської служби, а також розроблення обґрунтованих рекомендацій стосовно вирішення питань удоскона-

лення обслуговування клієнтів в органах Державної казначейської служби України.

Зі створенням інституту казначейської служби держава прагне реалізувати найголовніші принципи організації бюджетного процесу в Україні — цільового використання бюджетних коштів, прозорості та відповідальності учасників бюджетного процесу.

Державна казначейська служба України — головний зберігач державних коштів, на якого покладені функції підвищення ефективності бюджетної політики держави з метою запобігання виникненню соціального напруження в суспільстві, оперативного управління бюджетними доходами та видатками, контролю за цільовим використанням державних коштів, що, у свою чергу, має забезпечити стабільний та успішний розвиток економіки України.

Як окремий фінансовий інститут казначейська служба була започаткована з метою ефективного управління бюджетними потоками, що передбачало насамперед якісний та своєчасний контроль за їх переміщенням. Ця мета значною мірою була досягнута шляхом акумуляції державних коштів у Національному банку України, створення Єдиного казначейського рахунку, переведення органів місцевого самоврядування на казначейське обслуговування бюджетів.

Функцію казначейського обслуговування кошторисів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів на центральному рівні покладено на Департамент обслуговування кошторисів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, на територіальному — на Управління обслуговування кошторисів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

У межах покладених повноважень Департамент та Управління обслуговування кошторисів головних розпорядників коштів та інших клієнтів відкривають, ведуть та закривають реєстраційні, спеціальні реєстраційні та інші рахунки на ім'я розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, організують формування бази даних розпису державного бюджету, індивідуальних кошторисів, планів асигнувань загального фонду, планів надання кредитів із загального фонду, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів та змін до них.

Одним із найголовніших завдань, покладених на Департамент та Управління, є здійснення видатків шляхом перерахування коштів з рахунків, відкритих на балансі Державної казначейської служби України на ім'я розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, на підставі поданих платіжних доручень разом із супровідними документами відповідно до зареєстрованих зобов'язань.

Для виконання своїх повноважень співробітники органів Державної казначейської служби України опрацьовують “Мережу установ і організацій” та зміни до неї, на підставі чого формується база даних для відкриття та ведення рахунків; забезпечують формування та ведення особових справ розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів відповідно до нормативних актів Державної казначейської служби України за попереднім узгодженням з юридичними підрозділами, вносять до бази даних інформацію щодо індивідуальних кошторисів, планів асигнувань загально-

го фонду, планів надання кредитів із загального фонду, планів спеціального фонду, планів використання бюджетних коштів та змін до них.

Також з метою забезпечення здійснення органами Державної казначейської служби України контролю за діяльністю розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, які перебувають на казначейському обслуговуванні, удосконалення механізмів використання бюджетних коштів та управління бюджетними коштами органами Державної казначейської служби співробітники Департаменту здійснюють реєстрацію зобов'язань і фінансових зобов'язань розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

На підставі отриманих від розпорядників та одержувачів бюджетних коштів довідок про внесення змін до індивідуальних кошторисів працівники Департаменту та Управління обслуговування кошторисів головних розпорядників коштів та інших клієнтів відображають у бухгалтерському обліку виконання державного бюджету проведення бюджетними установами операцій у натуральній формі.

Ще одним напрямом обслуговування кошторисів є здійснення безспірного стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ згідно з рішеннями органів, які відповідно до законодавства мають право приймати такі рішення на підставі платіжних вимог та виконавчих документів, поданих до Державної казначейської служби України органами Державної виконавчої служби, накладають арешт на реєстраційні рахунки розпорядників та одержувачів бюджетних коштів та у разі необхідності зупиняють обслуговування видаткової частини кошторисів відповідно до вимог, встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2008 № 609¹.

На сьогодні під час реалізації казначейського обслуговування кошторисів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів маємо чимало недоліків у нормативних документах Державної казначейської служби України, що регламентують процес здійснення видатків розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів. Це створює умови для нецільового використання державних коштів, виявити та вплинути на які в змозі органи Державної казначейської служби у разі надання їм відповідних повноважень.

Так, згідно з п. 12.13 Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету, затвердженого наказом Державного казначейства України від 25.05.2004 № 89 (зі змінами та доповненнями), "органи Державного казначейства не несуть відповідальності за недостовірність підтвердних документів та їх зміст, на підставі яких були складені розрахункові документи, оформлені розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, а також за повноту і своєчасність сплати ними податків,

¹ Порядок примусового виконання рішень про стягнення коштів з рахунків, на яких обліковуються кошти бюджетів або бюджетних установ : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2008 № 609 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua.

зборів та обов'язкових платежів"². Також згідно з Порядком казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затвердженим наказом Державного казначейства України від 04.11.2002 № 205, "органи Державного казначейства України не несуть відповідальності за достовірність змісту документів, оформлених розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів чи іншими клієнтами, на підставі яких були складені розрахункові документи, а також за повноту і своєчасність сплати ними податків, зборів та обов'язкових платежів" (підпункт 4.7.5 п. 4.7 зі змінами, внесеними згідно з наказом Державного казначейства України від 06.02.2004 № 21)³. Це суттєва прогалина в системі казначейського обслуговування, яка дає можливість розпорядникам коштів за умови наявності певного інтересу здійснювати попередню оплату таким шляхом: в органах Державної казначейської служби реєструються зобов'язання на підставі накладних та актів з неправдивими даними, а реально товари відвантажуються, роботи виконуються, а послуги отримуються пізніше. У масштабах країни відбувається процес перетікання значної суми бюджетних коштів на рахунки комерційних структур, які зможуть їх використовувати у власних інтересах.

При проведенні перевірок органами Державної контрольно-ревізійної служби можуть бути виявлені факти нецільового використання коштів, але це відбудеться через досить тривалий відрізок часу, впродовж якого бюджетні кошти могли б працювати в інтересах суспільства. Така обставина унеможливорює оперативне, ефективне та раціональне управління коштами розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Підтвердженням правильності державної політики в межах відповідної території, на наш погляд, повинна стати стратегія реформування системи казначейського обслуговування кошторисів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у таких напрямках:

- організація роботи працівників територіальних органів Державної казначейської служби України в межах розміщення відповідних органів місцевого самоврядування (наприклад, обласних державних адміністрацій), що включатиме:
 - 1) організацію управління фінансовими ресурсами місцевих органів влади — збирання грошових коштів, здійснення контролю за доцільністю видатків не тільки на стадії оплати зобов'язань, а й на стадії їх взяття;
 - 2) проведення аналізу фінансово-господарського становища певного органу місцевого самоврядування, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності;

² Порядок обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок державних коштів: затв. наказом Державного казначейства України від 25.05.2004 № 89 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.treasury.gov.ua.

³ Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів: затв. наказом Державного казначейства України від 04.11.2002 № 205 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.treasury.gov.ua.

- 3) організацію надання юридичних та фінансових послуг;
– визначення відповідальності працівників органів Державної казначейської служби України.

Тобто процес казначейського обслуговування кошторисів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів відбуватиметься таким шляхом:

1. Співробітник органу Державної казначейської служби України бере безпосередню участь у процесі взяття зобов'язань та засвідчує всі документи, які є підставою для їх виникнення, після особистого підтвердження факту їх реальної появи.
2. Працівник казначейської служби реєструє ці зобов'язання та опрацьовує їх за допомогою бази даних автоматизованої системи “Казна – Видатки”.
3. На підставі поданих розподілів виділених асигнувань співробітник казначейської служби опрацьовує дані про зарахування виділених асигнувань.
4. На основі зареєстрованих зобов'язань, виписок з реєстраційних рахунків розпорядника за дорученням керівника установи готуються платіжні документи для проведення видатків та завіряються підписами посадових осіб розпорядника.
5. За допомогою автоматизованої системи (АС) “Казна” та програмно-технічного комплексу “Клієнт – Банк” працівник казначейської служби здійснює зарахування виділених асигнувань головними розпорядниками коштів та оплату видатків на підставі платіжних документів.
6. Після завершення операційного дня формуються виписки з особових та реєстраційних рахунків, відкритих розпоряднику або одержувачу бюджетних коштів, які готуються на місці.
7. На підставі виписок звітні дані відображаються в регістрах бухгалтерського обліку та фінансовій звітності з можливістю одночасної звірки з даними АС “Казна – Видатки”.

До переваг зазначеної стратегії удосконалення системи казначейського обслуговування кошторисів слід віднести:

- цільове спрямування бюджетних коштів, контроль за дотриманням якого починається ще на етапі укладання угод, підготовки проектно-кошторисної документації, оприбуткування товарно-матеріальних цінностей на складі, надання послуг розпорядникам бюджетних коштів;
- оперативність процесу здійснення видатків, уникнення необхідності втрати часу на розгляд та вивчення документації в органах Державної казначейської служби України, вирішення проблеми затримки неплатежів в економіці і, як наслідок, зниження соціальної напруженості в суспільстві;
- щоденний професійний аналіз фінансового стану клієнта та надання своєчасних рекомендацій з метою його покращання;
- консультування з питань бюджетного законодавства та відсутність необхідності витрачання бюджетних коштів з метою отримання цих послуг в інших організаціях;

- зосередження найбільш повного обсягу достовірної інформації про стан та переміщення бюджетних коштів щодо кожного окремого клієнта шляхом участі в регулюванні належних їм фінансових ресурсів та здійснення фінансово-господарської діяльності;
- покладання всіх видів контролю на єдиний державний контролюючий орган, що виключає дублювання функцій різних фінансових структур та розрізненості їх дій. Така централізація контролю як функції управління створює передумови для ефективного управління коштами держави.

Для успішної реалізації викладених пропозицій щодо реформування системи казначейського обслуговування кошторисів необхідно законодавчо-нормативним шляхом врегулювати питання:

- чіткого визначення та розмежування повноважень розпорядників бюджетних коштів та працівників органів Державної казначейської служби України щодо діяльності місцевих органів самоврядування для досягнення спільної мети – забезпечення цільового та прозорого використання бюджетних коштів;
- визначення конкретних прав та обов'язків працівників органів Державної казначейської служби України для виконання покладених на них завдань;
- визначення вищого рівня відповідальності співробітників органів Державної казначейської служби України за операції з бюджетними коштами та дотримання законності за їх проведенням;
- створення та матеріально-технічне забезпечення робочих місць працівників Державної казначейської служби України у місцях розташування органів місцевої влади;
- створення ефективної телекомунікаційної мережі та впровадження інформаційно-програмного забезпечення з метою централізації інформації на загальному рівні;
- проведення роботи з навчання та підвищення кваліфікації співробітників Державної казначейської служби України з метою виконання покладених на них функцій фінансових експертів, аналітиків та консультантів.

Позитивним моментом у процесі опрацювання зазначеної схеми казначейського обслуговування може бути вивчення досвіду Франції, де діяльність державних бухгалтерів як головних осіб, уповноважених здійснювати попередній, поточний та подальший контроль на місцях розташування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, зумовила створення інституту казначейства не лише як основного органу для здійснення всіх контрольних функцій за дотриманням бюджетного законодавства, а й як інструменту вираженої зовнішньої та внутрішньої політики держави, а саме:

- казначейство має пріоритет у визначенні основних напрямів бюджетної політики щодо державних підприємств та установ, оскільки володіє повним обсягом інформації про їх діяльність і бере в ній безпосередню участь;

- казначейство здійснює дослідження та фінансування пріоритетних державних інвестиційних проектів;
- казначейство здійснює посередництво в стимулюванні капіталовкладень у розвиток пріоритетних галузей народного господарства;
- казначейство регулює обсяги випуску цінних паперів.

Тож зазначимо, що обов'язковою умовою для досягнення ефективних результатів у процесі казначейського обслуговування переміщення бюджетних коштів як засобу раціонального та справедливого розподілу фінансових ресурсів держави з метою задоволення всіх соціальних потреб та запобігання виникненню соціальної напруженості є вжиття комплексу визначених заходів, спрямованих на підвищення оперативності проходження державних коштів на всіх етапах бюджетного процесу.

Система казначейського обслуговування кошторисів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів має стати однією з найдосконаліших складових інституту казначейської служби та, у свою чергу, ланкою інтегрованої системи управління державними фінансами. Необхідно лише створити умови, серед яких: прийняття бюджетного законодавства, адекватного сучасним соціально-економічним вимогам; удосконалення бюджетного процесу та міжбюджетних відносин; стабілізація державної фінансової системи; теоретична та методологічна оптимізація казначейських технологій обслуговування кошторисів розпорядників та одержувачів коштів бюджетів різних рівнів.

Література

1. Конституція України / Верховна Рада України. – К. : Парлам. вид-во, 1996. – 165 с. – (Бібліотека офіційних видань).
2. Павлюк К. В. Розвиток казначейської системи виконання Державного бюджету / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 2. – С. 78–90.
3. Стоян В. І. Управління фінансовими ресурсами в системі казначейства / В. І. Стоян // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 21–29.
4. Чечуліна О. О. Контроль бюджетних повноважень при виконанні бюджетів / О. О. Чечуліна // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 64–68.