

## ДЕРЖАВНЕ КАЗНАЧЕЙСТВО УКРАЇНИ ТА ЙОГО РОЛЬ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

### THE STATE OF UKRAINE AND ITS ROLE IN THE BUDGET PROCESS

**Павлюк В.В.**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри менеджменту,  
Університет державної фіскальної служби України

**Олійник В.О.**

магістрант,  
Університет державної фіскальної служби України

*Стаття присвячена розкриттю теоретичних та практичних аспектів функціонування Державної казначейської служби України. Розглянуто організаційну структуру Державного казначейства України. Досліджено проблеми організації державного фінансового контролю в Україні, розроблено заходи щодо підвищення його ефективності. Показано, що компетенція Казначейства у сфері фінансового контролю поширюється на використання коштів органами місцевого самоврядування та бюджетними установами.*

**Ключові слова:** бюджетна система України, казначейська система, бюджет, фінансовий контроль, бюджетні кошти, організація, вдосконалення, Казначейство.

*Статья посвящена раскрытию теоретических и практических аспектов функционирования Государственной казначейской службы Украины. Рассмотрена организационная структура Государственного казначейства Украины. Исследованы проблемы организации государственного финансового контроля в Украине, разработаны меры по повышению его эффективности. Показано, что компетенция Казначейства в сфере финансового контроля распространяется на использование средств органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями.*

**Ключевые слова:** бюджетная система Украины, казначейская система, бюджет, финансовый контроль, бюджетные средства, организация, совершенствование, Казначейство.

*The article is devoted to the disclosure of theoretical and practical aspects of the functioning of the State Treasury Service of Ukraine. The organizational structure of the State Treasury of Ukraine is considered. The article is devoted to the research of problems of organization of state financial control in Ukraine and development of measures to increase its efficiency. It is shown that the Treasury's competence in the area of financial control extends to the use of funds by local governments and budget institutions.*

**Key words:** budget system of Ukraine, treasury system, budget, financial control, budgetary funds, organization, improvement, Treasury.

**Постановка проблеми.** Сьогодні казначейська система, яка обслуговує бюджети в Україні, посідає ключове місце в українській бюджетній системі, оскільки доходи, які надходять, та здійснення витрат з будь-якого бюджету України становлять дуже важливий процес виконання регіонами та державою покладених на них функцій. Правильне спрямування витрат на утримання та організація руху доходів бюджетів, переважно галузей невиробничої сфери, можуть створити реальні передумови для стабілізації економіки і забезпечення стабільного розвитку в майбутньому. Казначейська система, що є ланкою бюджетного управління, виконує контроль за обґрунтованістю та своєчасністю усіх платіжних операцій, а також за дотриманням

загальної фінансової дисципліни суб'єктами господарювання в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Практичні та теоретичні питання побудови та функціонування системи Казначейства були предметом дослідження таких вчених, як О. Барановський, С. Булгакова, Є. Галушка, О. Даневич, О. Охрімівський, Л. Осипчук, О. Чечулін, С. Юрій. Робота Державної казначейської служби як складової апарату державного управління описана такими науковцями, як Г. Дмитренко, М. Сізова, А. Цветков [8]. Різноманітні аспекти подальшого вдосконалення та оптимізації управління фінансовими потоками знайшли відображення в працях таких вчених, як Л. Коваленко, П. Петрашка, О. Поважний, В. Стоян, О. Чечуліна.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас в наукових дослідженнях мало приділено уваги розкриттю саме призначення Державної казначейської служби в бюджетній системі України.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є дослідження теоретичних основ функціонування Державного казначейства в Україні та визначення його ролі в бюджетному процесі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З перших років становлення бюджетної системи України значної уваги потребували питання дотримання фінансової дисципліни, контролю за операціями з коштами бюджету з огляду на значну нестабільність фінансової системи новоутвореної держави, що було спричинено, зокрема, загальним падінням обсягів виробництва різних сфер економіки та погіршенням результатів фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору, проблемами дохідних частин бюджетів різного рівня, поширенням бартерних форм розрахунків, що було наслідком накопичення заборгованості держави по виплаті заробітної плати [1, с. 94].

Значною проблемою також було розпорощення коштів бюджетів різних рівнів, позабюджетних коштів (нині йдеться про кошти спеціального призначення), коштів міністерств, бюджетних установ за безліччю поточних рахунків, відкритих у Національному банку України та комерційних банках, що унеможливило своєчасне фінансування виконання державних функцій, здійснення попереднього та поточного контролю за станом використання бюджетних ресурсів. За наявності дефіциту у бюджетних коштах на поточних рахунках міністерств, бюджетних установ одночасно обліковувалися їх значні фактичні залишки [2, с. 157].

Загальновідомо, що 27 квітня 1995 року Указом Президента України створено Державне казначейство України, а Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 року за № 590 затверджено Положення про Державне казначейство України [3; 4].

Виникнення казначейства відбувалось у той період розвитку України, коли старі методи фінансового менеджменту вже втратили свою значимість, а нові методи не спирались на відповідні організаційні структури.

Зміни, внесені у формування казначейства в системі виконання державного бюджету, допомогли у вирішенні основного завдання, що полягає в усуненні практики автоматичного та непідконтрольного кредитування Центральним банком бюджетного дефіциту.

Відповідно до Указу Президента України та Постанови уряду Державне казначейство України має виконувати повний комплекс завдань, пов'язаних з касовим виконанням бюджетів усіх рівнів та ефективним управлінням бюджетними коштами. Воно має на меті упорядкування вико-

ристання державних коштів, концентрацію їх на найважливіших сферах соціально-економічного розвитку суспільства.

Для сучасного етапу соціально-економічного розвитку України характерним є помітне посилення стабілізаційних процесів, які знайшли своє відбиття в істотному гальмуванні інфляційних процесів, зміцненні національної грошової одиниці, сповільненні темпів спаду, а також збільшенні промислового виробництва та валового внутрішнього продукту.

Значною мірою відродження економічного життя держави сприяло підвищенню ефективності бюджетної системи в контексті бюджетного фінансування, що забезпечується чіткою організацією касового виконання бюджетів за доходами та витратами. Постановою Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085 задля оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення адміністративного апарату та витрат на її утримання, підвищення ефективності державного управління створено Державну казначейську службу України згідно з пунктом 15 частини першої статті 106 Конституції України, на яку довірені ці сервісні функції у сфері обслуговування Казначейства [5]. Доходи і видатки бюджетів, обсяг бюджетного дефіциту є важливими індикаторами стану фінансової системи держави, рівня самостійності та можливості належно виконувати визначені Конституцією України функції. Саме для ефективної мобілізації фінансових ресурсів створена система Казначейства.

Чинна організаційна структура Державної казначейської служби України (рис. 1) працює з розглядом призначених функцій у сфері казначейського обслуговування державного бюджету. Основними структурними підрозділами для обслуговування підприємств є відділ обслуговування головних управлінців та інших клієнтів, видатки державного бюджету, управління доходами бюджету та операційний денний відділ обслуговування.

Сьогодні контрольна функція Державного казначейства України є визначальною в процесах найефективнішого щорічного виконання бюджету країни. Друга вагома частина інформаційного базису зосереджена в площині законодавчих ініціатив або норм, які отримали статус нормативно-правового акту країни.

Так, Бюджетний кодекс України, річні закони про державний бюджет, постанови, розпорядження, звіти тощо охоплюють не тільки якість виконання функцій Державного казначейства, але й проблеми існування державних фінансів. Казначейське обслуговування в межах своїх повноважень тактично вирішує поточні проблеми державних фінансів, але кожного року ці проблеми набувають більш відмінних рис, що впливає на цифри дефіциту бюджету та зростання державного боргу.



Рис. 1. Організаційна структура Державного казначейства України

Джерело: складено авторами

Перед Державним казначейством України в сучасних умовах роботи актуальними завданнями є ефективно та оперативне впровадження контрольної функції щодо касового виконання бюджету, ініціатива щодо диверсифікації джерел фінансування у відсутності коштів для поточних трансфертів (ця функція стає особливо важливою завдяки зростаючому дефіциту бюджету та збільшенню податкового навантаження на національного виробника та людину), що мають модернізуватись одночасно.

Для виконання функції ефективного управління державними доходами та витратами Державне казначейство передбачає запровадження та забезпечення функціонування певних принципів, основними з яких є принципи єдності, збалансованості, повноти, цільового використання бюджетних коштів, відповідальності учасників бюджетного процесу.

Для того щоби глибше розкрити теоретичний зміст казначейської системи, необхідно звернутись до чинної законодавчої бази. Згідно зі статтею 43 Бюджетного кодексу Укра-

їни [6] казначейське обслуговування бюджетів передбачає:

- розрахунково-касове обслуговування керівників та отримувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до закону;
- контроль за виконанням бюджетних повноважень під час зарахування бюджетних надходжень, прийняття бюджетними зобов'язаннями керівниками бюджетних коштів та здійснення платежів за цими зобов'язаннями;
- бухгалтерський облік та звітність щодо виконання бюджетів відповідно до національних нормативних актів (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативних актів Міністерства фінансів України;
- здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

Органи, які займаються казначейським обслуговуванням бюджетних коштів, бюджетні установи відкривають рахунки у встановленому законом порядку.

Казначейство України не оплачує послуги з оброблення електронних розрахункових доку-

ментів та повідомлень у системі електронних переказів Національного банку України та переказу коштів через валютні рахунки, відкриті в Національному банку України. Казначейство України після консультування у Міністерстві фінансів України має право привертати кошти на повернутій основі для єдиного казначейського рахунку задля відшкодування тимчасових касових порушень місцевими бюджетами та Пенсійним фондом України.

Обсяги тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду, покриваються Казначейством України в межах поточного бюджетного періоду, а тимчасові касові розриви Пенсійного фонду України, пов'язані з виплатою пенсій, – у межах фактичного дефіциту коштів на цю мету за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду [6].

В разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах або обслуговування коштів місцевого бюджету щодо бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків обсяги тимчасових касових розривів за загальним фондом такого місцевого бюджету не покриваються за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку [7].

Відповідно до чинного законодавства на органи Державної казначейської служби покладено функції щодо здійснення видаткової частини Державного бюджету України, тому пряме ведення фінансового обслуговування операцій з бюджетними коштами дає змогу не тільки контролювати виконання бюджетів усіх рівнів, але й запобігати виникненню небажаних наслідків для держави в процесі виконання бюджету. Таким чином, контроль над касою включає попередній та поточний фінансовий контроль [8].

Попередній контроль, який передував здійсненню операцій щодо витрачання коштів, здійснюється на стадії реєстрації зобов'язань керуючих підрозділами та під час перевірки відповідності платіжних документів бюджетним зобов'язанням.

Поточний контроль, що проводиться в процесі здійснення видатків, включає перевірку відповідності платіжних документів затвердженням кошторисам, бюджетним призначенням та виділенням асигнуванням згідно із затвердженням Законом України про Державний бюджет. Також він включає контроль за повнотою та своєчасністю перерахування платежів у загальнодержавні фонди під час отримання готівки для виплати заробітної плати, контроль наявності підтверджуючих документів під час отримання готівки на оплату товарно-матеріальних цінностей [7].

Проте повний контроль над скарбницею можливий лише з дотриманням загальних принципів фінансового контролю, а саме принципів закон-

ності, об'єктивності, поєднання державних, регіональних та приватних інтересів, розподілу контрольних повноважень, повноти охоплення об'єктів за допомогою контролю, надійності, фактичної інформації, балансу контрольних дій, запобіжних дій, самодостатності системи управління, ефективності та відповідальності. Тільки за таких умов Державне казначейство України забезпечить ефективний та сучасний контроль за використанням бюджетних коштів та запобігатиме їх нецільовому використанню.

Все це тільки підтверджує особливий характер і необхідність управління казначейством, його складну структуру.

Державний бюджет є одним із важелів державного регулювання соціально-економічних процесів та найголовнішим за своїм призначенням у бюджетній системі України. З державного бюджету здійснюється фінансування витрат на заходи держави в галузі економіки, національної оборони, державного управління, соціальної сфери, міжнародних відносин, обслуговування державного боргу тощо [9, с. 38].

Станом на 1 січня 2018 року грошові кошти на рахунок національного казначейства становили 5,099 млрд. грн. Однак станом на 1 грудня 2017 року баланс склав 54 104 млрд. грн. Це означає, що в грудні влада витратила не тільки поточні доходи, тобто податки, зібрані в грудні, та позикові кошти, але й 49 мільярдів гривень казначейських залишків.

Зазначимо, що це мінімальний рівень за останні три роки: менший казначейський рахунок був на початку січня 2015 року (на 3,008 млрд. гривень), а на початку 2016 та 2017 років баланс склав 9,017 млрд. грн. і 14,255 млрд. грн. відповідно. На думку експертів, таємниця «зникнення» коштів полягає в незадовільному виконанні Державного бюджету минулого року [9].

Слід зазначити, що місцевим бюджетам відводиться важлива роль у соціально-економічному розвитку території, оскільки саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я та соціального захисту населення, засобів масової інформації, а також різноманітних молодіжних програм, видатків щодо впорядкування населених пунктів. Таким чином, місцеві бюджети здійснюють безпосередній вплив на задоволення різних потреб населення, стан та якість наданих суспільних послуг [9, с. 39].

Тому варто окремо звернути увагу на залишки коштів місцевих бюджетів на бюджетних рахунках, оскільки саме цей показник свідчить про стан їх фінансової спроможності. Залишки коштів усіх місцевих бюджетів України станом на 1 січня 2018 року становили 55,7 млрд. грн., зокрема 33,5 млрд. грн. загального фонду, 22,2 млрд. грн. спеціального фонду. Порівняно з початком 2017 року обсяги залишків загального фонду на казначейських рахунках зменшились на 22,4 млрд. грн.: на 19,1 млрд. грн. по загаль-

ному фонду, на 3,3 млрд. грн. по спеціальному фонду [10].

Суверенітет України вимагає створення та успішної роботи послідовної фінансової системи. Центральною ланкою цього є Державне казначейство. Саме ця структура повинна забезпечувати інтереси держави в умовах ринкової економіки. Державне казначейство України створює умови для діяльності різних інституцій для задоволення життєвих потреб людства, що здійснюються відповідно до норм та правил, затверджених суспільством, а також оформлені законами, розпорядженнями, постановами та інструкціями.

**Висновки.** Важливу роль під час функціонування національної економіки та забезпеченні бюджетної безпеки відіграє бюджетна система України.

Під час використання казначейської системи обслуговування бюджетів потрібно врахувати економічні, законодавчі, політичні властивості української держави; питання, поєднані з виникненням нових інформаційно-обчислювальних

систем; кадровий потенціал. Бюджетна та казначейська системи України повинні модернізуватися одночасно та в безпосередньому взаємозв'язку.

Задля вирішення наявних проблем потрібно забезпечити співпрацю між профільними міністерствами, урядом та Національним банком України, взаємозв'язок та послідовність державної політики в цьому напрямі, розроблення актуальних стратегічних та програмних документів задля створення умов для довгострокової стійкості Державної казначейської служби України.

Підвищення казначейського контролю в ході переміщення коштів з комерційних банків та їхня подальша консолідація на єдиному казначейському рахунку, розроблення загальнодержавної концепції щодо цільового та ефективного керування бюджетними ресурсами, організація автоматизованої системи управління казначейством – це ті заходи, які можуть поліпшити наявну ситуацію щодо виконання Державним казначейством України своїх функцій та його участі в бюджетному процесі.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Молохова Я. Бюджетна система України: становлення та розвиток. Економіка, фінанси, право. 2013. № 1. С. 93–98.
2. Юрій С., Стоян В., Даневич О. Казначейська система: підручник. 2-ге вид., змін. і доп. Тернопіль: Карт-бланш, 2006. 818 с.
3. Про Державне казначейство України: Указ Президента України від 27 квітня 1995 року № 335/95. Фінанси України. 1996. № 7. С. 117.
4. Положення про Державне казначейство України: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 року № 590. Фінанси України. 1996. № 7. С. 119.
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
6. Бюджетний кодекс України від 17 травня 2014 року № 4731-VI (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. Положення про єдиний казначейський рахунок від 26 червня 2002 року № 122 (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0594-02>.
8. Павлюк В. Контроль и ревизия. Донецк: ДонНУ, 2001. 146 с.
9. Баранова В., Дубовик О., Хомутенко В. та ін. Бюджетна система: навчальний посібник / за заг. ред. В. Хомутенко. Одеса: Видавництво Бартенєва, 2014. 392 с.
10. Юрій С. Теоретичні та практичні аспекти функціонування Державної казначейської служби в бюджетній системі України. URL: [http://economyandsociety.in.ua/journal/16\\_ukr/132.pdf](http://economyandsociety.in.ua/journal/16_ukr/132.pdf).