

Неізнана О. В.

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів і банківської справи
Донецького національного університету економіки і торгівлі
імені М. Туган-Барановського*

Чечета Є. О.

*студентка
Донецького національного університету економіки і торгівлі
імені М. Туган-Барановського*

Neizviestna O. V.

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Finance and Banking Department
Donetsk National University of Economics and
Trade named after Mykhailo Tugan-Baranovsky*

Checheta Ye. O.

*Student
Donetsk National University of Economics and
Trade named after Mykhailo Tugan-Baranovsky*

КОНТРОЛЬ ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ДЕРЖАВИ З БОКУ КАЗНАЧЕЙСТВА УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

UKRAINE TREASURY CONTROL OF STATE FINANCIAL RESOURCES USE AND THE WAYS OF ITS IMPROVEMENT

Анотація. У статті розкрито необхідність посилення ролі Державної казначейської служби України в управлінні фінансовими ресурсами держави. Знайшли окреслення проблеми, пов'язані з відсутністю ефективних механізмів управління фінансовими ресурсами держави. Обґрунтовано доцільність упровадження казначейського паспорта з метою поліпшення казначейського контролю. Доведено необхідність удосконалення методів контролю доходів і видатків бюджетних коштів. Здійснений акцент на необхідність доопрацювання нормативної бази щодо структури і функціонування Казначейства України відносно методів контролю доходів і видатків бюджетних коштів, руху трансфертних платежів.

Ключові слова: система казначейства, моніторинг фінансових ресурсів, державний бюджет, бюджетні кошти, бюджетний процес, казначейський паспорт.

Постановка проблеми. Розвиток системи казначейства в Україні забезпечив концентрацію фінансових ресурсів держави на єдиному казначейському рахунку, ефективність управління бюджетними коштами, прозорість і контроль їх цільового використання.

Разом із тим діяльність системи казначейства спровокувала низку нових проблем, особливо в частині підвищення ефективності управління процесом формування доходів бюджету та здійснення видатків. Власне, від сутності такої системи управління багато в чому залежить оборотність фінансових ресурсів держави, своєчасне і раціональне фінансування державних програм, фінансування функцій держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наявність і різноманітність наукових праць, які висвітлюють питання контролю ефективності управління формування доходів бюджету і здійснення витрат із боку казначейства, а також наявність критичних точок зору фахівців-практиків свідчать про те, що окреслена проблема має певний рівень актуальності та є питанням забезпечення динамічного економічного зростання.

Великий внесок у дослідження питань управління бюджетними коштами зробили праці А.Д. Василика [6], Н.І. Сушко [5] та ін. Становлення і розвиток казначей-

ського виконання бюджету розглянуто такими відомими вітчизняними вченими, як Є.О. Галушка [9], П.Г. Петрашко [5]. Питання розвитку і становлення системи казначейства розглядалися в публікаціях зарубіжних учених, а саме Т.Г. Нестеренко [7], В.М. Тиницького [8] та ін.

Високо оцінюючи внесок зазначених науковців у дослідження повноважень Казначейської служби України, ми погоджуємося з думкою, що все ще не вирішеними залишаються проблеми, пов'язані з відсутністю ефективних механізмів управління фінансовими ресурсами в умовах їх обмеженості в процесі виконання державного бюджету.

Мета статті полягає у розгляді розвитку методичної бази та створенні практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності механізму управління фінансовими ресурсами держави в системі Казначейства України. Ключовими завданнями наміченої сфери дослідження виступають:

- дослідження сутності, необхідності та особливостей моніторингу з боку Казначейства України процесу формування доходів бюджету і здійснення витрат;
- обґрунтування доцільності впровадження казначейського паспорта з метою вдосконалення казначейського контролю;
- доведення необхідності вдосконалення нормативної бази та методів контролю фінансових ресурсів держави.

Таблиця 1

Видатки та доходи державного бюджету України за 2014–2015 рр. за функціональною класифікацією

Показник	Період (млн. грн.)		Відхи- лення, млн. грн.	Темп зростання, %
	станом на 01.01.2014 р.	станом на 01.01.2015 р.		
ДОХОДИ				
<i>Податкові надходження</i>				
Збір ПДВ	189 241	245 106	55 865	129,5
Податок на доходи фізичних осіб	12 646	42 591	29 945	336,8
Акцизний податок	44 941	60 026	15 085	133,6
Податок на прибуток підприємств	39 942	36 915	-3 027	9,2
Ввізне мито	12 389	37 422	25 033	302
Інше	13 038	10 962	-2 076	84,07
<i>Неподаткові надходження</i>				
Надходження від НБУ	22 807	60 500	37 693	265,3
Надходження бюджетних установ	22 084	32 541	10457	147,4
Доходи державних підприємств (окрім НБУ)	5 662	6 607	945	116,7
Адміністративні збори та платежі	5 306	4 929	-377	92,9
Інше	12 496	6 021	-6 475	48,2
Усього	380552	543620	x	x
ВИДАТКИ				
Пенсії	75 814	94 812	18 998	125
Освіта	28 678	33 208	4 530	115,8
Відсотки за запозиченнями	47 977	85 669	37 692	178,6
Соціальний захист	4 744	9 570	4 826	201,7
Медицина	10 581	12 661	2 080	119,6
Збройні сили	27 363	54 569	27 206	199,4
Правоохоронні органи	44 619	55 837	11 218	125,1
Чинівницький апарат	17 849	20 401	2 552	114,3
Транспорт	14 429	25 563	11 134	177,2
Інші галузі економіки	4 887	9 187	4 300	187,9
Культура та спорт	4 872	7 605	2 733	156
Комунальне господарство	112	493	381	440,2
Сільське господарство	5 759	5 312	-447	92,2
Охорона довкілля	2 597	4 710	2 113	181,4
Паливно-енергетичний комплекс	9 336	3 565	-5 771	38,2
Усього	299 617	423 162	x	x

Джерело: складено авторами на основі [4]. Дані наведені без урахування результатів діяльності бюджетних установ, тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополь та частини зони проведення антитерористичної операції

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зазначають відомі вчені-економісти Т.Б. Кублікова та Е.І. Курганська [3], проведення економічних реформ в Україні змінили підходи до управління економікою і позначилися на її складовій – моніторингу бюджетного процесу.

Показники моніторингу бюджетного процесу як засіб управління грошовими коштами державного бюджету є водночас критерієм визначення ефективності цього процесу. За визначенням Т.Б. Кублікової та Е.І. Курганської [3], під моніторингом фінансових ресурсів розуміють спостереження і контроль фінансових ресурсів із метою своєчасного виявлення поточних проблем, вирішення ступеня досягнення проміжних результатів, виявлення недоліків і визначення проблем.

Використання фінансових ресурсів повинно супроводжуватися контролем над їх ефективним, цільовим і раціональним напрямом у рамках законодавчого забезпечення. У зв'язку з цим завдання моніторингу щодо розробки систем і методів обслуговування державного бюджету, які дають змогу здійснювати заходи, спрямовані на забезпечення прозорості та ефективного використання коштів у процесі виконання бюджету по доходах і видатках, є дуже актуальними і важливими факторами розвитку економіки.

На сьогодні Державна казначейська служба України (ДКСУ) – єдиний орган, на який покладено обслуговування виконання бюджетів – формування доходів і здійснення витрат.

Доцільно проаналізувати стан дохідної та видаткової частини державного бюджету за 2014–2015 рр. (табл. 1).

За даними табл. 1 ми можемо бачити стрімке збільшення в 2015 р. обсягів дохідної та видаткової частин державного бюджету України. Це вимагає від Державної казначейської служби України заходів контролю щодо процесу формування та використання державних фінансових ресурсів. Так, податок на доходи фізичних осіб та ввізне мито збільшилися у три рази в 2015 р. порівняно з 2014 р.; збір ПДВ зріс на 29,5% – з 189 241 млн. грн. у 2014 р. до 245 106 млн. грн.; обсяги збору акцизного податку, своєю чергою, збільшилися на 33,6%; у 2,5 рази виросли надходження від НБУ, які в 2014 р. становили 22 807 млн. грн., а в 2015 році – 60 500 млн. грн.; збільшилися надходження бюджетних установ на 47,4% у 2015 р. порівняно з попереднім періодом; доходи державних підприємств у 2015 р. становили 6 607 млн. грн., збільшившись на 16,7%; обсяги надходжень у вигляді податку на прибуток зменшилися на 3 027 млн. грн. у 2015 р., що становило 9,2% попереднього року; адміністративні платежі та збори знизилися майже на 7% і становлять у 2015 р. 4 929 млн. грн.

Щодо видаткової частини бюджету, то її показники характеризувалися такими змінами: майже в два рази збільшилися в 2015 р. такі показники, як відсотки за запозиченнями, видатки на соціальний захист, збройні сили та охорону довкілля; видатки на пенсійне забезпечення зросли з 75 814 млн. грн. до 94 812 млн. грн. Спостерігались також зміни інших показників. Так, видатки на освіту збільшилися в 2015 р. на 15,8%; на медицину зросли на 2 080 млн. грн. у 2015 р. порівняно з 2014 р.; видатки на сільське господарство, навпаки, зменшилися на 7,8% у 2015 р.; на паливно-енергетичний комплекс також зменшилися на 5 771 млн. грн.; на чинівницький апарат – збільшилися з 17 849 млн. грн. у 2014 р. до 20 401 млн. грн. у 2015 р.; на культуру та спорт у 2015 р. видатки зросли на 56% порівняно з 2014 р.; зросли в чотири рази видатки на комунальне господарство, склавши в 2015 р. 493 млн. грн. порівняно з 2014 р.

Такі динамічні зміни в статтях державного бюджету України вимагають посилення ролі і значення ДКСУ в контролі стану доходів і видатків. Однак слід відзначити низку проблем, пов'язаних із відсутністю ефективних механізмів управління фінансовими ресурсами держави. Вони насамперед стосуються впровадження механізму взаємодії всіх учасників бюджетного процесу; чіткого розподілу фінансових і інформаційних потоків між ДКСУ та іншими учасниками бюджетного процесу; вдоскона-

лення методів казначейського обслуговування бюджету, створення динамічної системи моніторингу, обліку цільового використання коштів, зростання витрат на державне управління і т. ін.

Так, А. Демидов [1] зазначає, що ще під час визначення напрямів бюджетної політики необхідним є окреслення перспектив удосконалення казначейського контролю за обліком цільових коштів і напрямками вдосконалення системи управління доходами та витратами бюджету, особливо в процесі регулювання міжбюджетних відносин.

Ми погоджуємося з думкою Е.І Курганської [3], що прогнозування збільшення доходів і здійснення витрат державного бюджету з метою використання тимчасово вільних грошових коштів практично нерозривно пов'язане з впровадженням казначейського паспорта. Введення в дію цього документа дасть змогу отримати потрібну інформацію в концентрованому вигляді щодо руху грошових коштів (із певною обробкою). Передбачається, що в «Казначейському паспорті головного управління ДКСУ» повинна міститися узагальнена статистична та аналітична інформація стосовно організацій і установ, що обслуговуються в казначействі, з урахуванням часового інтервалу їх функціонування. Т.Б. Кублікова [3] у казначейський паспорт пропонує включати: статистичну і аналітичну інформацію руху фінансових ресурсів на рахунках розпорядників коштів у систематизованому вигляді; перелік порушень стосовно використання бюджетних коштів у розрізі розпорядників; оцінку ефективності використання залишків коштів на Єдиному казначейському рахунку (ЄКР); прогнозування залишків коштів на ЄКР, що дає змогу оптимізувати рух фінансових ресурсів. Окреслені пропозиції дадуть змогу здійснювати моніторинг витрат у розрізі розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів за кодами відомчої та економічної класифікації з метою розробки та впровадження заходів щодо підвищення ефективності функціонування механізму управління фінансовими ресурсами в системі казначейства. Застосування такого паспорта дасть змогу здійснювати моніторинг: руху грошових коштів розпорядника з урахуванням тимчасового інтервалу; бюджетних правопорушень; арешту коштів; прогнозних показників залишку коштів на ЄКР, розрахунку ефективності їх використання.

Таким чином, «Казначейський паспорт головного управління ДКСУ» буде містити інформацію про рух фінансових ресурсів усіх установ і організацій, які обслуговуються в системі казначейства, відмітки ДКСУ про арешт бюджетних коштів, здійснення фінансування платіжних вимог [2].

На сьогодні склалася парадоксальна ситуація: є необхідність у подальшому розвитку системи казначейства як з огляду на його функціональне навантаження, так і з точки зору розширення охоплення казначейським обслуговуванням, виходячи з реальної ситуації, але для цього немає юридичних підстав. За період свого існування Казначейство змушене було миттєво вирішувати проблемні питання, пов'язані як з охопленням у найкоротші терміни казначейським обслуговуванням якомога більше бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів, так і з отриманням звітності, тобто самостійно формувати достовірну базу даних про виконання бюджету за допомогою різних інструментів із використанням сучасних технологій. Ці чинники зумовили фактично виконання ним нових функцій, не передбачених основоположними документами про його створення. Новий напрям роботи Казначейства зумовив виконання нової функції – оператора розрахунків і платежів для всіх клієнтів, що обслуговуються в системі. Виконання цієї функції стало можливим

завдяки створенню відповідних передумов, а саме зміни статусу ДКСУ відповідно до банківської системи.

Ми вважаємо, що одним з актуальних питань, що потребують вирішення найближчим часом, є приведення у відповідність із фактичною функціональністю Казначейства законодавчо-нормативних актів, які обумовлюють створення його структури і функціонування. Це дасть змогу закріпити специфіку роботи Казначейської служби, підкреслити її відмінність від інших органів виконавчої влади, яка полягає в поєднанні функцій органу виконавчої влади і системного банку, а також стати підставою для подальшого розвитку.

Одним з основних завдань Державної казначейської служби України є оперативне управління грошовими потоками бюджету з метою підвищення ефективності використання наявних фінансових ресурсів.

Оперативне управління передбачає наявність моніторингу управління коштами, воно повинно передбачати також відповідну систему взаємопов'язаних етапів, а саме: визначення обсягів коштів, необхідних для реалізації відповідної мети; розподіл ресурсів, необхідних для реалізації цілей; забезпечення виконання конкретних процедур. Для якісного проведення моніторингу ДКСУ необхідно мати інформацію про прогнозні показники надходжень із щоденним коригуванням, згідно з фактичним станом виконання доходної частини бюджету.

На нашу думку, покращання результатів у цій сфері можна досягти, забезпечивши найближчим часом вжиття таких заходів, як: подальша централізація ресурсів у Системі рахунків ЄКР; отримання якісного прогнозу щодо необхідних фінансових ресурсів на конкретний період; завершення впровадження повнофункціонального єдиного програмного забезпечення та створення інформаційно-обчислювальної системи в цілому. З огляду на значення досліджуваних питань для реальної економіки, з метою впровадження в практику науково обгрунтованої системи управління доходами та витратами бюджету вважаємо за потрібне розкрити сутність пропонованих заходів.

Моніторинг нормативної бази щодо порядку централізації ресурсів у Системі рахунків ЄКР виявив необхідність подальшого посилення і нарощування методів контролю доходів і видатків бюджетних коштів. Йдеться про недовикористаність існуючої нормативної бази щодо вимог до розпорядників бюджетних коштів під час виконання ними кошторисів доходів і видатків. Загальні вимоги не дають можливості однозначно приймати рішення про проведення певного платежу, що призводить до незадоволення розпорядників бюджетних коштів, оскільки є можливість по-різному трактувати вимоги до переліку документів, які підтверджують підставу проведення платежу, економічну сутність напрямів витрат та ін. Методична робота ДКСУ повинна бути спрямована на підвищення якості діючої нормативної бази, на розробку конкретних вимог щодо здійснення контролю витрат, як поточних, так і капітальних, з урахуванням галузевих особливостей. Нагальною потребою є розробка нормативної бази для здійснення таких витрат, як трансферти. Ці витрати мають досить значні обсяги в щорічних бюджетах і вимагають уваги як із боку Міністерства фінансів України (під час їх планування, визначення бюджетної політики), так і з боку ДКСУ (під час здійснення платежів і складання) звітності. Одним із напрямів роботи щодо покращання контролю витрат може стати перехід від однорічного циклу складання і виконання бюджету до трирічного, що дасть змогу оцінити результати політики уряду, підвести підсумки досягнення мети і результатів відповідних програм. Ситуація, яка склалася на Україні, показує, що спочатку, до розпаду СРСР, багато

уваги приділялося плануванню та аналізу господарської діяльності і меншою мірою – вдосконаленню методів контролю, оскільки був певний запас стабільності економіки. Сьогодні на перший план повинні виходити чисто технічні питання відносно інструментів реалізації бюджетного процесу: вдосконалення плану рахунків, звітності, програмного забезпечення, особливо за відсутності параметрів визначення результатів бюджетної політики.

Висновки. Таким чином, проведені дослідження дали змогу зробити висновки про необхідність посилення ролі і значення Державної казначейської служби України в контролі стану доходів і видатків у світлі динамічного зростання показників державного бюджету України. Однак ефективний моніторинг можливий лише за умов наявного методичного забезпечення та чіткої нормативно-законодавчої бази. У зв'язку з цим доцільним є впровадження казначейського паспорту, який дасть змогу акумулювати необхідну аналі-

тичну та статистичну інформацію в розрізі розпорядників бюджетних коштів. Окрім того, пропонується вдосконалення нормативно-правових актів у частині: по-перше, досягнення унеможливлення двозначного трактування прийняття рішень розпорядниками бюджетних коштів у разі проведення певного платежу; по-друге, щодо здійснення таких витрат, як трансферти. Останні мають досить значні обсяги в щорічних бюджетах і вимагають уваги із боку Міністерства фінансів України (під час їх планування, визначення бюджетної політики), так і з боку ДКСУ (під час здійснення платежів і складання звітності).

Перспективою подальших досліджень автори вважають розгляд можливостей переходу від однорічного циклу складання і виконання бюджету до трирічного, що дасть змогу більш якісно оцінювати результати політики уряду, підводити підсумки досягнення мети і результатів відповідних програм.

Список використаних джерел:

1. Демидов А. Управлінський контроль діяльності федерального казначейства / А. Демидов // Казна України. – 2014. – № 1. – С. 10–12.
2. Сушко Н.І. Стан і особливості фінансового контролю в процесі виконання державного бюджету за видатками / Н.І. Сушко // Збірник наукових праць Всеукр. наук.-практ. конф. «Сучасний стан та перспективи розвитку державного контролю і аудиту в Україні»; за ред. проф. С.Д. Базилевича. – Ч.: 2013. – С. 366–368.
3. Курганська Е.І. Контроль у системі ДКУ / Е.І. Курганська, Т.Б. Кубликова // Економіка і право. – Йошкар-Ола, 2012. – С. 53–58.
4. Ціна держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cost.ua/budget/expenditure/>.
5. Казначейська справа: [інтегрований посібник] / П.Г. Петрашко [та ін.]; за заг. ред. П.Г. Петрашко. – К., 2004. – Т. 1. – 288 с.
6. Василик О.Д. Теорія фінансів: [підручник] / О.Д. Василик. – К.: НЮС, 2007. – 241 с.
7. Нестеренко Т.Г. Казначейская система как инструмент эффективного управления государственными финансами / Т.Г. Нестеренко // Финансы. – 2001. – № 3.
8. Тиницкий В.М. Казначейское дело: [учебное пособие] / В.М. Тиницкий. – М.: КНОРУС, 2010. – 152 с.
9. Галушка Є.О., Хижняк Й.С. Казначейська справа: [навч.-метод. посіб.] / Є.О. Галушка, Й.С. Хижняк. – Чернівці: Рута, 2008. – 464 с.

Аннотация. В статье раскрыта необходимость усиления роли Государственной казначейской службы Украины в управлении финансовыми ресурсами государства. Описаны проблемы, связанные с отсутствием эффективных механизмов управления финансовыми ресурсами государства. Обоснована целесообразность внедрения казначейского паспорта с целью улучшения казначейского контроля. Доказана необходимость усовершенствования методов контроля доходов и расходов бюджетных средств. Сделан акцент на необходимости доработки нормативной базы относительно структуры и функционирования Казначейства Украины, относительно методов контроля доходов и расходов бюджетных средств, движения трансфертных платежей.

Ключевые слова: система казначейства, мониторинг финансовых ресурсов, государственный бюджет, бюджетные средства, бюджетный процесс, казначейский паспорт.

Summary. The article reveals the necessity of improvement of the role of State Treasury of Ukraine in state financial resources management. Problems related with the absence of effective mechanism of state financial resources management are outlined. Grounded the expedience of treasury passport introduction for the treasury control improvement. Proved the necessity of improvement of methods of budget funds income and expenses control. Underlined the need to elaborate the normative base related to: structure and functions of Treasury of Ukraine; methods of budget funds income and expenses control; transfer payments flow.

Key words: treasury system, financial resources monitoring, state budget, budget funds, budgetary process, treasury passport.