

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ ЗА ДОПОМОГОЮ ОРГАНІВ КАЗНАЧЕЙСТВА

У статті визначено роль казначейства у системі управління державними фінансами. Обґрунтовано шляхи вдосконалення управління державними фінансами.

Ключові слова: державні фінанси, державне управління, державний бюджет, управління державними фінансами.

I. Вступ

Наявність інституту казначейства є об'єктивною закономірністю будь-якого державотворення. Розвиток держави завжди зумовлював створення структур, які б забезпечували реалізацію її основних функцій на кожному історичному етапі з метою розв'язання стратегічних завдань. Як показує історичний досвід, причинами, що спонукали держави створювати нові фінансові структури, були: необхідність концентрації ресурсів у зв'язку з епідеміями, війнами; здійснення економічних реформ; зміна суспільного устрою тощо. Створення сучасного казначейства також пов'язане з еволюцією фінансових відносин і може розглядатися як історичний етап на шляху його подальшого реформування та вдосконалення у зв'язку з трансформацією економіки українського суспільства.

Над дослідженням історії, сучасності та перспектив розвитку казначейської системи працювало багато вчених-економістів, серед яких С. Булгакова, А. Гальчинський, П. Єщенко, О. Колодій, М. Мац, Ю. Палкін, В. Стоян, С. Юрій. Але єдиного комплексного дослідження з метою всебічного вивчення формування та розвитку казначейства в Україні досі не проводилося. Через це питання сутності казначейської справи та роль казначейства у системі управління державними фінансами потребують подальшого дослідження та наукового обґрунтування.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити роль казначейства у системі управління державними фінансами; обґрунтувати шляхи вдосконалення управління державними фінансами.

III. Результати

Терміни “казна” та “казначейство” мають глибоке історичне коріння. У давнину казною називали будь-які запаси (дорогоцінних каменів, грошей тощо), але з часом це поняття закріпилося виключно за казенними (державними) цінностями. Енциклопедичний словник Ф. Брокгауза пропонує тлумачення цього поняття як сховища грошей, коштовностей та ін-

ших матеріальних цінностей ханів, королів, царів, великих і питомих князів, монастирів та ін. Далі поняття “скарбниця” асоціюється з державою як суб'єктом майнових прав: “Казна – в умовах централізованих держав – сукупність фінансових ресурсів держави” [9].

У сучасній економічній літературі можна зустріти тлумачення поняття “казна” у широкому та вузькому значеннях:

- у широкому – це сукупність фінансових ресурсів держави (в умовах централізованих держав);
- у вузькому – сховище грошей, коштовностей та інших матеріальних цінностей ханів, царів, князів, монастирів тощо (у докапіталістичних формаціях) [4, с. 160].

“Фінансовий словник” А. Загороднього та В. Вознюка дає таке визначення державної скарбниці: “Спеціальний орган (самостійний чи в окремих країнах у складі міністерства фінансів), що забезпечує збір державних доходів і їх використання згідно з державним бюджетом, а також здійснює управління державним боргом, емісією скарбничих (казначейських) білетів та цінних паперів” [4, с. 54].

Спорідненість термінів “казна” та “казначейство” визначає внутрішню сутність останнього. Казначейство – місце, де зберігаються багатства країни. Казначейство – суспільно-фінансовий інститут, головне призначення якого відповідати за збереження державних коштів та бути їх розпорядником. Сучасні енциклопедичні словники майже копіюють визначення, наведені у словнику Ф. Брокгауза [9].

Терміни “казна” і “казначейство” мають різні тлумачення в різних країнах. Це можна пояснити розвитком та еволюцією казни як суспільно-фінансового інституту, який є частиною спаду, традицій і культури різних держав.

У різних державах на різних етапах їх історичного розвитку на казначейство покладалось виконання різних функцій. З еволюцією фінансових відносин залежно від конкретних історичних умов ці функції змінювались: виникала потреба у виконанні нових, відпадала необхідність або ж передавались іншим органам наяв-

ні функції. Історично казначейство виконувало такі функції:

- відповідало за збереження багатства держави;
- організовувало стягнення податків, зборів, мита та виділяло кошти на державні потреби;
- відповідало за емісію грошей, чеканку монет;
- виконувало функцію облікового відомства, тобто вело записи всіх операцій із зазначенням дати, характеру і кінцевого призначення платежів.
- випускало внутрішні та зовнішні боргові зобов'язання;
- приймало на збереження акції фінансових монополій, а також вклади населення.

Із часом функції казначейства різних країн змінювалися з урахуванням регіональних особливостей практики його діяльності: до функцій казни додавались нові завдання, деякі обов'язки скасовувалися. По-перше, внаслідок затяжних війн, які зменшували багатства держави, у казначейств виникла нова функція – випуск внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань. По-друге, у зв'язку зі збільшенням кількості й розширенням активності фінансових монополій, казначейства почали приймати на збереження їхні акції. Відтоді в казни з'явився гербовий папір, поштові марки, опіум, золото та інші активи. По-третє, виникнення центральних банків і відповідне зростання системи комерційних банків привели до змін у традиційній казначейській системі, а саме:

- функції емісії грошей, чеканки монет і випуску боргових зобов'язань було передано центральним банкам;
- функцію отримання й видачі платежів державою – передано банкам;
- у деяких випадках казна працювала як банківська установа і приймала вклади населення [8, с. 84].

Головна функція казначейства – оперативно управляти фінансовими ресурсами держави. Ефективна система казначейства припускає мінімальну можливість несанкціонованого доступу до бюджетних призначень.

Казна, казначейство є продуктом державотворення: призначення казначейства – сприяти зосередженню коштів у одних руках. Особливо гостро ця проблема стояла в період економічних спадів, військових конфліктів і війн. Світова фінансова практика більшості розвинутих країн світу може спиратися на безперервність еволюційного процесу в розвитку казначейства та казначейської справи. Своєрідність традицій і культури визначає специфіку його становлення в тій чи іншій країні.

Наявність окремого уповноваженого органу в системі виконавчої влади держави, який мав відповідати за розробку та здійснення державної фінансової політики, є закономірністю для всіх епох і всіх країн.

Фінансова система складається з державних фінансів, кредитної системи, фінансів галу-

зей відтворювального процесу, вторинного фінансового ринку та міжнародних фінансів. У свою чергу, державні фінанси включають у себе державний бюджет, податки, державний кредит, позабюджетні фонди, фінанси державних підприємств і державне страхування. Казначейська діяльність охоплює всі структурні підрозділи державних фінансів:

1) здійснює казначейське виконання державного бюджету;

2) розщеплює податки між бюджетами різних рівнів;

3) контролює повноту і своєчасність погашення державних кредитів і позик та відсотків по них;

4) здійснює фінансування та контролює цільове використання коштів державного бюджету, що надходять у позабюджетні фонди, а також цільові державні програми;

5) здійснює фінансування та касове виконання видатків державних підприємств [3, с. 84].

Якщо розглядати категоріальну визначеність казначейської діяльності, то не можна не відзначити її спільні й відмінні риси від інших категорій.

Так, наприклад, податкова система являє собою сукупність державних податків, зборів, мита й інших платежів, а також сукупність форм і методів їх побудови. Казначейська діяльність частково охоплює функції податкових органів у частині стягнення податків і зборів та розщеплення їх між бюджетами різних рівнів. Однак податкові органи контролюють платників податків усіх форм власності в частині сплати податків і зборів. Казначейства здійснюють контроль за надходженням доходів і витрачання коштів бюджетотримувачів державного рівня.

Казначейська система є активним учасником розвитку і зміцнення всіх сфер економічної могутності країни.

Досвід роботи органів казначейства дає змогу позитивно оцінювати вплив системи казначейства на бюджетний процес. Посилено контроль за надходженням доходів у державний бюджет і витрачанням його фінансових ресурсів. Забезпечується більш оперативна інформація і звітність про хід виконання державного бюджету. Налагоджено контроль за кредитними установами з питань своєчасності виконання доручень платників податків на перерахування платежів до бюджету, а також своєчасним доведенням асигнувань до фінансованих організацій, здійснюється попередній, поточний і наступний контроль за цільовим і раціональним використанням бюджетних асигнувань [6, с. 68].

Казначейство є важливим елементом державного управління. Основне завдання казначейства – забезпечення бюджетного та фіскального федералізму, що здійснюється через розподіл розщеплюваних дохідних джерел за рівнями бюджетної системи відповідно до встановлених нормативів і з урахуванням групових та індивідуальних податкових пільг,

встановлених кожним рівнем влади. Необхідність у короткостроковому прогнозуванні обсягу надходження податків і доходів здійснюється з урахуванням змін у податковому та бюджетному законодавстві, темпів зростання або зниження ВВП. Роль казначейства направлена на найбільш точне визначення обсягу ресурсної бази державного бюджету як у цілому, так і за окремими видами податків і територіями суб'єктів країни, а також сферами відповідальності фіскальних органів, і використовуючи дані прогнозованої ресурсної бази визначити пріоритетні в конкретний момент напрями й обсяги фінансування державного бюджету.

Казначейська діяльність держави заснована на принципах: єдності бюджетної системи; розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи; самостійності бюджетів; повноти відображення доходів і витрат бюджетів, бюджетів державних позабюджетних фондів; збалансованості бюджету; ефективності й економності використання бюджетних коштів; загального (сукупного) покриття видатків бюджетів; гласності; достовірності бюджету; адресності та цільового характеру бюджетних коштів.

Створення органів казначейства стало логічним завершенням початкового етапу переходу економіки країни від адміністративно-планових до ринкових відносин. Але не всі розуміють і поділяють доцільність цього формування.

На думку С. Юрія, реформування економіки породило формування нових структур, з одного фінансового органу створено кілька паралельних структур (фінансовий відділ, податкова інспекція, казначейство). Не можна порівнювати ці структури. Основним завданням податкових органів є контроль за виконанням податкового законодавства, забезпеченням надходження податків і зборів. Міжбюджетний розподіл надходження податків і розпорядження дохідними рахунками державного бюджету відходить на задній план. Як наслідок, це призводить до низької оперативності зарахування доходів на рахунки державного бюджету та до місцевого бюджету. Жодна з перерахованих вище структур не контролює використання коштів державних позабюджетних фондів. Це завдання покладено виключно на казначейство та його структурні підрозділи. Отже, дублювання в діяльності податкових органів та казначейства немає [10, с. 81].

С. Булгакова навпаки вважає за доцільне, крім державного казначейства, створення фінансово-казначейського органу на місцевому рівні. Хоча, на наш погляд, матеріально-технічна база органів державного казначейства цілком достатня, щоб покласти на себе додатковий обсяг із виконання місцевих бюджетів [1, с. 54].

Основи казначейського виконання державного бюджету встановлені Бюджетним кодексом. Положення Бюджетного кодексу дали змогу більш чітко провести межу між сферами правозастосування Податкового, Цивільного та

Бюджетного законодавства. Бюджетним кодексом встановлено правовий статус усіх учасників бюджетного процесу, основи й умови притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Бюджетним кодексом та Положенням про Міністерство фінансів України функції з методологічного керівництва бухгалтерським обліком виконання бюджетів усіх рівнів бюджетної системи та бухгалтерським обліком у бюджетних установах покладено на Мінфін України. За допомогою введення інструкцій, що встановлюють правила і стандарти обліку, забезпечується принцип єдності бюджетної системи України.

Таким чином, казначейська система виконання державного бюджету – це проходження фінансових бюджетних потоків через рахунки, відкриті в органах державного казначейства всіх бюджетотримувачів.

Розвиток системи казначейського виконання бюджету створив передумови для фінансування державних витрат і програм за рахунок державних доходів, що надходять у регіони. Це дало змогу гармонізувати бюджетні інтереси держави, виключило необхідність централізації доходів понад розміри, необхідні для здійснення міжрегіонального бюджетного та централізованого фінансування.

Збільшення обсягів фінансування видатків через систему державного казначейства поставило під жорсткий і щоденний державний контроль рух та цільове використання державних коштів, підвищило їх керованість і захищеність. В умовах кризи банківської системи казначейство, акумулюючи кошти державного бюджету на своїх рахунках, виступало гарантом захисту цих коштів від можливих негативних наслідків цієї кризи.

Розвиток казначейської системи виконання державного бюджету супроводжується фактичним розмежуванням і передачею функцій та обсягу робіт, раніше виконуваних територіальними органами Національного банку, податкової служби, місцевими фінансовими органами до органів казначейства, звільняючи ці органи для вирішення інших, більш властивих їм завдань.

Організація казначейської системи України виконання бюджетів різного рівня повинна будуватися на принципах, які впливали б із характеру і стану бюджетної системи. В основу створення системи казначейства, як показують дослідження, повинні бути покладені такі основні принципи: науковості; централізації та децентралізації; розмежування й суміщення функцій між органами всіх рівнів; єдність правової та нормативної бази; єдність вимог до інформації [2, с. 56].

Принцип науковості є основою створення, динамічної фінансової структури. Цей принцип означає, що організація системи казначейства повинна будуватися на досягненнях науки, на вивченні й узагальненні світового досвіду, обліку тенденцій і напрямів мінливого зовнішнього середовища ринкової економіки.

Принцип централізації та децентралізації означає можливість створення казначейської системи на двох рівнях: державного казначейства і казначейства утворень як єдиної структури бюджетно-фінансової системи. Він виражає, по суті, врахування специфіки побудови кожного рівня казначейської системи, розширення меж самостійності, муніципальних органів системи.

Принцип розмежування та суміщення функцій за рівнями системи передбачає взаємодію органів казначейства на різних рівнях. На державному рівні визначаються параметри формування та виконання бюджету, що перебувають у компетенції законодавчих і виконавчих органів влади. При цьому функції територіальних органів казначейства за державним бюджетом впливають з їх розмежування між центром і місцевими бюджетами відповідно до чинного законодавства місцевих органів влади.

Поряд із чітким розмежуванням повноважень казначейська система передбачає сумісність окремих функцій. Так, органи казначейства всіх рівнів регулярно повинні звітувати про результати своєї діяльності: як по вертикалі, так і по горизонталі державної влади. Подібна схема звітності повинна будуватися і за територіальними бюджетами.

Принцип єдності правової та нормативної бази впливає із самої природи казначейської системи, здатної до взаємодії із виконання покладених завдань. Він має на увазі загальну правову основу для всіх органів, єдині стандарти обліку, звітності, типові договори з інтегрованими організаціями та інші елементи, що забезпечують однакову роботу.

Принцип єдності вимог до інформації є одним із найважливіших в умовах переходу до ринку і реформування фінансових відносин. Ефективність діяльності будь-якого органу казначейської системи визначається здатністю прогнозувати, формулювати економічну ситуацію виконання бюджетів та використання коштів. Приймати в межах своєї компетенції власні рішення можна тільки на основі єдиного інформаційного забезпечення, циркуляції необхідної інформації між органами, підрозділами й окремими їх співробітниками.

Зазначені принципи характеризують різні аспекти організації органів казначейської системи. Одночасність і комплексність їх дотримання – головна умова розвитку організаційного устрою та підвищення ефективності управління й оптимізації кругообігу фінансових потоків у системі казначейства [5, с. 53].

До утворення казначейства процес виконання державного бюджету фіксувався на двох стадіях: обсязі бюджетних призначень і фактичних платежах. Сьогодні процес більш деталізований, що дає Міністерству фінансів і головним розпорядникам коштів державного бюджету більше можливостей для гнучкого маневрування ресурсами й оперативного контролю за станом фінансів.

Участь казначейства на всіх стадіях деталізованого обліку дає змогу реалізовувати принцип збалансованості бюджету, компенсувати диспропорції, що виникають у процесі прогнозування в умовах існуючої макроекономічної ситуації.

Бюджетна система країни будується на принципі єдності, який забезпечується єдиною правовою базою, використанням єдиних бюджетних класифікацій, єдністю форм бюджетної документації, погодженими принципами бюджетного процесу, використанням регулюючих дохідних джерел, проведенням єдиної податкової політики.

Органи державного казначейства гармонізують міжбюджетні відносини в державі та зміцнюють бюджетний федералізм на основі делегування їм функцій із виконання бюджетів різних рівнів із чітким поділом сфер компетенції органів державної влади й органів влади суб'єктів країни.

Процес управління державними фінансами має декілька стадій: прогнозування, стратегічне планування, тактичне планування, об'єктне та цільове планування, директивне управління, оперативне управління і всеосяжний контроль.

Казначейство виконує свої функції на стадіях директивного й оперативного управління і контролю. Його завдання полягає в тому, щоб забезпечити неухильне дотримання всіх фінансових призначень, вироблених вищими органами на стадіях тактичного, об'єктного та цільового планування.

Ефективність казначейського управління державними фінансами залежить від повноти реалізації принципів ефективного управління та його якості. Основними принципами ефективного управління фінансами повинні бути: законність, методологічність, послідовність, раціональність і практичність. Якість управління визначається інформаційною достатністю, функціональною доцільністю і рівнем його технологічного забезпечення.

Максимальна ефективність казначейського управління державними фінансами буде тоді, коли жодна копійка державних коштів не зможе піти за нецільовим призначенням, не буде витрачена неефективно і не буде певним чином втрачена. Для цього фінансові призначення повинні реалізовуватися повністю та відповідно до цільової деталізації.

У цьому випадку ефективність казначейського управління державними фінансами та його оцінні показники будуть мати максимальне значення.

IV. Висновки

Аналізуючи вищесказане, можна зробити висновки про те, що казначейство, беручи участь у процесі формування та контролю над доходами і витратами державного бюджету, спрямоване на найбільш точне визначення обсягів ресурсної бази державного бюджету, як у цілому, так і за окремими видами податків, а також сфер відповідальності фіскальних органів. Управління державними фінансами за допомогою казначейської системи необхідна для того, щоб вихо-

дючи з прогнозованої ресурсної бази, визначити пріоритетні напрями й обсяги фінансування державного бюджету на сьогодні. Володіння інформацією про стан і рух бюджетних коштів на кожний із перерахованих фаз дає змогу головним розпорядникам коштів державного бюджету гнучко маневрувати ресурсами.

Список використаної літератури

1. Булгакова С.О. Казначейська система виконання бюджету : підруч. / С.О. Булгакова, Л.В. Єрмошенко, Н.І. Сушко. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2005. – 417 с.
2. Галушка Є.О. Казначейська справа : підручник / Є.О. Галушка, О.В. Охрімівський, І.С. Хижняк, Д.П. Ротар. – Чернівці : Книги-XXI, 2008. – 464 с.
3. Дегтяр А.О. Публічні фінанси : навч. посіб. / А.О. Дегтяр, М.В. Гончаренко, О.С. Лєсная. – Х. : С.А.М., 2011. – 512 с.
4. Загородній А.Г. Фінансовий словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко. – 3-тє вид., випр. та доп. – К. : Знання, 2000. – 587 с.
5. Осипчук Л.Л. Основи казначейської справи : навч. посіб. / Л.Л. Осипчук. – К. : МАУП, 2003. – 152 с.
6. Основи казначейської справи : навч. посіб. для студ. виш. навч. закл. дистанц. навч. / А.І. Берлач, А.М. Стовбчатий ; Відкр. міжнар. ун-т розвитку людини "Україна". – К. : Ун-т "Україна", 2005. – 227 с.
7. Петрашко П.Г. Казначейська справа : у 2 т. / П.Г. Петрашко, О.О. Чечуліна, В.Т. Александров. – К. : НВП "АВТ", 2004. – Т. 1. – 288 с.
8. Форкун І.В. Основи казначейської справи : навч. посіб. / І.В. Форкун, В.М. Шацька, Н.Л. Фролова. – Хмельницький : ТУП, 2003. – 335 с.
9. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ru.wikisource.org/wiki/Энциклопедический_словарь_Брокгауза_и_Ефрона.
10. Юрій С.І. Казначейська система : підруч. / С.І. Юрій, В.І. Стоян, М.Й. Мац. – Тернопіль : Вид-во Карт-Бланш, 2009 – 394 с.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2013.

Пилипенко Н.Н. Управление государственными финансами с помощью органов казначейства

В статье определена роль казначейства в системе управления государственными финансами. Обоснованы пути совершенствования управления государственными финансами.

Ключевые слова: государственные финансы, государственное управление, государственный бюджет, управление государственными финансами.

Pilipenko N.M. Management of public finances with the help of the Treasury

The article outlines the role of the Treasury in the management of public finances. Study ways of improving the management of public finances.

Having institute Treasury is an objective law of any state. Development of a country is always predetermined create structures that would ensure the implementation of its basic functions at every historical stage to solve strategic problems. As history shows, the reasons that led the state to create new financial institutions were: the need to concentrate resources in connection with epidemics, wars, economic reform and change in the social system and so on. Creation of a modern Treasury is also associated with the evolution of financial relations and can be regarded as a historic step towards further reform and improvement in relation to the transformation of the economy of Ukrainian society.

Authorities State Treasury harmonize intergovernmental relations in the state and strengthen fiscal federalism based on delegating that function to implement different tiers with clear division of competences of public authorities and the authorities of the country.

The process of public finance has several stages: forecasting, strategic planning, tactical planning, object and purpose of planning, policy management, operational management and overall control.

Treasury performs its functions in the stages of policy and operational management and control. Task it is to ensure strict adherence to all financial allocations produced by parent bodies on stage tactical, object and target planning.

The effectiveness of treasury management of public finances depends on the completeness of the principles of good governance and quality. The basic principles of effective financial management must be: legality, metodolohichnist, consistency, rationality and practicality. Quality control is determined by information adequacy, functional expediency and the level of its technological support.

Maximum efficiency of treasury management of public finances will be when a penny of public funds can not go to no purpose, will not be spent efficiently and will not somehow lost. For this financial appointments must be implemented fully and in accordance with the target detail.

In this case, the effectiveness of treasury management of public finances and its appraisals will have maximum value.

Analyzing the above, one can conclude that the Treasury, taking part in the formation and control of revenues and expenditures of the state budget, aimed at the most precise definition of the resource base of the state budget as a whole and for individual types of taxes and responsibilities fiscal authorities. Management of public finances through the treasury system should be based on projected resources, identify priorities and funding the state budget in the period. Having information about the status and movement of budget funds for each of these phases allows the chief administrators of the state budget flexibility to maneuver resources.

Key words: public finances, public administration, state budget, public finance management.