

МІЖРЕГІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

**Л. Л. Осипчук**

**ОСНОВИ  
КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СПРАВИ**

*Навчальний посібник*

Київ 2003

ББК 65.261.3я73  
О-74

Рецензенти: *В. А. Мельник*, канд. екон. наук  
*Т. М. Тітова*, канд. екон. наук

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 2 від 26.02.02)*

**Осипчук Л. Л.**

О-74      **Основи казначейської справи: Навч. посіб.** — К.: МАУП, 2003. — 152 с. — Бібліогр.: 145–148 с.

ISBN 966-608-247-0

У запропонованому навчальному посібнику розглянуто питання запровадження та становлення в Україні казначейської системи виконання державного бюджету. Особливу увагу приділено історичним аспектам виникнення та розвитку державного казначейства, організації виконання державного бюджету за доходами й видатками та проблемам бюджетного дефіциту і державного боргу в Україні.

Для студентів економічних спеціальностей вищих закладів освіти, аспірантів, а також усіх, хто цікавиться питаннями реформування процесу виконання державного бюджету в Україні.

**ББК 65.261.3я73**

ISBN 966-608-247-0

© Л. Л. Осипчук, 2003  
© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2003

## Вступ

Усі складові бюджету, бюджетного процесу, бюджетної політики мають перебувати в полі наукових інтересів учених різних напрямів: юристів, економістів, істориків. Це пояснюється передусім тим, що саме ці категорії пов'язують інститути державної влади з усіма суб'єктами господарської діяльності. Взаємовідносини з бюджетом є своєрідною мікросхемою соціально-економічного життя суспільства, що віддзеркалює рівень розвитку його продуктивних сил, ефективність дії ухвалених законів, ступінь поваги до закону населення тощо. За допомогою бюджету ми чітко визначаємо пріоритети державної політики, реальний стан економіки та фінансові можливості забезпечення її розвитку в майбутньому. В умовах України, яка перебуває у стані структурної перебудови економіки, постійної нестачі бюджетних коштів для фінансування першочергових економічних, соціальних та інших завдань, дана проблематика цікавить нас як з теоретичного, так і з практичного боку.

Бюджет як наукова категорія має різноманітні грані, через які й виявляє свої властивості. Тому ми робимо спробу розглянути бюджет комплексно, тобто з точки зору і внутрішньої економічної сутності, і юридичного забезпечення.

Пропонований посібник написано з використанням матеріалів внутрішньої документації Головного управління Державного казначейства України та Рахункової палати Верховної Ради України, поточних звітів Головного управління Державного казначейства та Рахункової палати про виконання державного бюджету в різні бюджетні періоди, інструкцій, листів, рекомендацій, розпоряджень Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів, Державного казначейства, Рахункової палати та їх представництв на місцях. Крім того, при написанні посібника було проаналізовано закони, укази, постанови, інші нормативні акти Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та Національного банку України з проблеми створення та забезпечення функціонування казначейської системи виконання державного бюджету в Україні.

У посібнику розглядаються історичні корені виникнення інституту державного казначейства та умови, які власне сприяли становленню й розвитку казначейської діяльності. Робиться наголос на тому,

що без такого кроку унеможлиблюється процес прийняття ефективних управлінських рішень у сфері сучасних бюджетних правовідносин. Якщо історія не є актуальною без сучасності, то сучасність без історії зрозуміти важко. Неможливо кваліфіковано орієнтуватися в певних проблемах, не розуміючи їх історичної сутності, не використовуючи напрацьований за минулі часи досвід.

Крім того, ми намагалися переосмислити роль державних установ, що тією чи іншою мірою були задіяні у процесі виконання державного бюджету до прийняття рішення про впровадження системи казначейства. Демонтаж союзної адміністративної системи управління економікою вимагав створення нових економічних і фінансових інститутів, наділених спеціальними функціями та повноваженнями, які б дали змогу управляти державними коштами відповідно до конкретних завдань перехідної економіки. У 1995 р. було створено нову державну структуру — Державне казначейство України. Реакція на цю подію широкого кола фахівців була неоднозначною. Тому в посібнику обґрунтовується позиція, стосовно якої Указ Президента України “Про Державне казначейство України” є виваженим кроком на шляху реформування всієї фінансової системи.

Суттєві зміни в бюджетному процесі України вимагають передусім розбудови правової бази, яка б забезпечувала повноцінне функціонування всієї бюджетної системи та врегульовувала взаємовідносини між різними державними установами, які беруть участь у бюджетному процесі. З огляду на це в посібнику визначаються та аналізуються нормативні акти та постанови, що конкретизують Указ Президента “Про Державне казначейство України”. Досліджується правовий статус казначейських органів, їх організаційна структура, функції, повноваження та обов’язки. Нині Державне казначейство слід розглядати як самостійну організаційну одиницю, що самостійно формує власну кадрову, господарчу та інформаційно-технічну політику розвитку казначейської системи. Надані Державному казначейству права свідчать про наявність суттєвої правової сили. Це підтверджується сукупністю розроблених у межах компетенції казначейства нормативних, методологічних та інструктивних матеріалів, які обов’язково мають виконуватися органами управління всіх рівнів, а також підприємствами, організаціями та установами, що користуються коштами державного бюджету. Зміни, що відбуваються в економічній політиці загалом і у фінансовій сфері зокрема, неможливі без подальшого розвитку бюджетного законодавства, по-

кликаного закріпити місце та функції казначейських органів у бюджетному господарстві України.

У посібнику розкривається механізм функціонування казначейських органів, деталізується процес виконання ними бюджетних завдань. Важливо зазначити, що участь казначейства в цих процесах зорієнтована на те, щоб максимально точно визначити обсяг ресурсної бази державного бюджету, пріоритетні напрями та обсяги фінансування державних витрат. Казначейство несе відповідальність за дуже важливу частину бюджетного процесу, а саме за організацію й виконання державного бюджету, а також здійснення попереднього та поточного контролю за його виконанням. Крім основного завдання, визначено й ряд похідних, що складають нині сутність казначейської справи.

Характер організації казначейської справи в Україні розглянуто через призму світового досвіду країн з ринковою економікою. Деякі з них зробили вибір на користь функціонування казначейства в режимі єдиного казначейського рахунка. У посібнику наводиться характеристика використання єдиного казначейського рахунка та визначаються його економічні можливості. Отож можна констатувати, що без режиму єдиного казначейського рахунка процес управління бюджетними ресурсами в Україні унеможлиблюється принаймні на етапі перехідного періоду та інтенсивного реформування економіки. Створення системи рахунків, що працюють в єдиному режимі, дасть змогу Головному управлінню Державного казначейства постійно мати достовірну інформацію про наявність і рух державних коштів у розрізі регіонів.

Розкривається сутність організації касового виконання державного бюджету України через органи Державного казначейства як за доходами, так і за видатками. Українське казначейство можна вважати дійсно створеним лише тоді, коли воно почне оплачувати рахунки установ, що утримуються з державного бюджету. Нині вже зроблено певні кроки. Формується законодавче поле, у межах якого і здійснюються розрахунки. У посібнику наводяться різні схеми виконання державного бюджету за видатками як через фінансування розпорядників бюджетних коштів, так і через оплату їхніх витрат.

Висвітлюються основні напрями діяльності Державного казначейства України: управління доходами державного бюджету, управління видатками державного бюджету, управління дефіцитом державного бюджету та державним внутрішнім і зовнішнім боргами.

Автор посібника намагалася доступно викласти актуальний і складний матеріал з основ казначейської справи, який буде корисний для різних категорій читачів: студентів, аспірантів, викладачів економічних вузів і всіх, хто цікавиться економічними проблемами. Посібник не охоплює сповна розглянутої системи казначейського виконання державного бюджету і звичайно потребує певного вдосконалення. Тому автор буде вдячна читачам за зауваження та пропозиції щодо вдосконалення змісту та структури посібника.

# *Розділ 1*

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В УКРАЇНІ**

### **1.1. Історія виникнення та розвитку Державного казначейства**

Сучасне казначейство, його становлення та розвиток мають об'єктивні передумови. 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. На наше переконання, 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.

Завдання першого розділу — визначити конкретні історичні етапи, що передували впровадженню казначейської системи виконання бюджету. Варто зазначити, що її впровадження є процесом об'єктивним і може розглядатися та трансформуватися відповідно до конкретних соціально-економічних проблем, що стоять перед країною. Відхід свого часу від практики казначейського виконання бюджетів в Україні був пов'язаний із входженням її як територіальної одиниці до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік і справляв деструктивний вплив на її соціально-економічний розвиток. З прийняттям декларації про незалежність Україна має всі шанси перейти до загальноцивілізаційних принципів побудови фінансової системи

та світової практики виконання бюджетів. Така постановка питання вимагає аналізу досвіду проведення визначених процесів у високо-розвинених країнах світу та вибору базової моделі виконання бюджетів, яка б відповідала стратегічним планам розбудови українського суспільства. У зв'язку з вищевикладеним методологічно необхідно здійснити історико-економічний аналіз проблем становлення казначейського виконання бюджетів.

Терміни “казна” та “казначейство” мають глибоке історичне коріння. У давнину казною називали будь-які запаси (домашньої утварі, дорогоцінних каменів, грошей тощо), але з часом це поняття закріпилося виключно за казенними (державними) цінностями. Енциклопедичний словник (Ф. Брокгауз і І. Єфрон) пропонують таке тлумачення поняття “казна”: “Хранилище денег, драгоценностей и других материальных ценностей ханов, королей, царей, великих и удельных князей, монастырей и др.”. Далі поняття “казна” асоціюється з державою як суб'єктом майнових прав: “Казна — в условиях централизованных государств — совокупность финансовых ресурсов государства”. Сучасна економічна енциклопедія трактує казну так: “Условное обозначение нераспределенного имущества, прежде всего средств соответственного бюджета, составляющих собственность государства либо иного публично-правового образования (органа местного самоуправления)...” “Казначейство — министерство финансов или специальный государственный орган, в функции которого входит составление проекта государственного бюджета и его исполнение, управление государственным долгом, а также эмиссия государственных ценных бумаг...” [48].

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, наведене у словнику Ф. Брокгауза.

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 розвинених 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.

Практика становлення казначейства в Україні пов'язана з історією Російської імперії (більшу частину історичного періоду вона входила до її складу). Тому історію казначейства та казначейської справи ми розглядатимемо в контексті історії Російської держави. Відхід від загальносвітового шляху розвитку соціально-економічних процесів, що відбувся 1917 р., відкинув Україну майже на століття від наукових здобутків у галузі фінансових відносин цивілізованого світу. У соціалістичних державах терміни “казна” та “казначейство” було вилучено з наукового обігу.

Сучасні реалії України визначаються поверненням до загальних стратегічних шляхів розвитку та побудови незалежної демократичної держави. Тому є нагальна потреба звернутися до історичного минулого у сфері фінансових відносин і проаналізувати сучасні тенденції їх розвитку в країнах соціально-ринкового спрямування. Це дасть змогу уникнути багатьох помилок, адже неможливо орієнтуватися в сучасних проблемах, не розуміючи їх історичної сутності і не володіючи напрацьованим досвідом.

Історичний аспект — основа дослідження будь-якої наукової категорії або об'єкта. Саме історичні корені, історичні джерела допомагають розкрити їх змістовну основу. Якщо історія не є актуальною без сучасності, то сучасність без історії — не зрозуміла. Вивчення історичної літератури переконує нас у тому, що теоретичні та прикладні рішення сучасних фінансових проблем стали розвитком висновків науки минулого. Про значення історії “чистої” фінансової науки писав ще в 1910 р. російський професор М. Фрідман: “Очерк, посвященный изложению тех идей (читай — финансовых), которые оказали заметное влияние на развитие науки, отголоски которых мы слышим и теперь в спорах представителей различных научных направлений, политических партий и экономических групп, будет способствовать отражению более объективного взгляда на финансовую действительность и критического отношения к учениям” [46]. Професор Колумбійського університету Е. Селігман у 1908 р. писав: “Главная задача экономики — объяснить нам то, что есть. Если все общество результат эволюции, тогда мы можем понять то, что есть, только зная, что было” [42].

Предтечею казначейства в Московській Русі стала організація приказів. Приказами була система фінансових установ у Мос-

ковській Русі, заснованих на наказах (дорученнях) тій чи іншій особі вести ту чи іншу фінансову справу. Усі питання в межах приказу вирішувала одна особа — головний суддя. Організація приказів не мала кількісного обмеження. Тому черговий приказ міг бути створений навіть тоді, коли доручені йому питання міг вирішити вже діючий приказ. Коло питань приказу було настільки різнохарактерним, що це не могло не позначитися на якості рішень, тривалості розгляду справи, а залежність рішення від однієї особи сприяла хабарництву, свавіллю, бюрократії. У країні назривала криза фінансової системи, що мала характер неконтрольованих процесів. Нестійкість грошової одиниці та розбалансування доходів і видатків державної казни негативно позначалися на рівні життя широких верств населення та провокували зростання невдоволення владою. Виникла об'єктивна потреба в реформуванні системи приказів, що почав здійснювати Петро I. Сутність ідеї реформування полягала в заміні системи особистих доручень системою державних установ (колегій), які б суттєво відрізнялися від приказів як за складом, так і за способом вирішення справ. Для свого часу це була безперечно прогресивна ідея.

Створюючи колегії, Петро I передусім прагнув виокремити крупні групи справ і доручити кожному з них особливий вищий установі. Основною ідеєю функціонування колегії було колегіальне прийняття як управлінських рішень, так і рішень за результатами обговорення будь-якої справи. Кожний член колегії мав право голосу, й той, хто вирізнявся більшою ерудованістю, досвідченістю, мав чітко визначені цілі, ясно обґрунтовував свою думку, мав змогу швидше просуватися службовими сходами та більшою мірою впливати на прийняття конкретного рішення. Такий підхід був демократичніший. Новий принцип організації роботи державних установ став значним кроком у справі раціонального розмежування окремих галузей управління.

Перш за все виокремили управління військовими та іноземними справами. Для цього було створено колегію іноземних справ, військову колегію та адміралтейств-колегію. Згодом ці три колегії посіли вищий щабель порівняно з іншими й іноді навіть називалися “державними”. Серед петровських колегій особлива увага приділялася камер-колегії, мануфактур-колегії, берг-колегії, комерц-колегії та штатс-конторі. Вони мали вирішувати найважливіші питання

того часу, а саме: управління фінансами, управління справами, пов'язаними з розвитком промисловості, торгівлі та народного господарства. Передбачалося, що всі п'ять установ не лише доповнюватимуть одна одну, а й підтримуватимуть при вирішенні найскладніших питань.

Камер-колегія мала збирати доходи, а також знаходити додаткові джерела надходження коштів у казну держави. Витрачанням державних коштів займалася штатс-контора (спочатку вона називалася штатс-контор-колегія). Штатс-контора, як і взагалі весь устрій колезької адміністрації, запозичена Петром I у Швеції. Однак була збережена лише зовнішня схожість зі шведською штатс-конторою, і до того ж у той період її існування, коли вона значною мірою відхилилася від завдання, для досягнення якої була створена 1680 року Карлом XI. Він прагнув надати значної сили та чіткості державному розкладу доходів і витрат, а також ліквідувати всі понадкошторисні витрати. Для цього Карл XI доручив займатися витрачанням державних коштів цілком самостійній установі, рівноправній щодо інших колегій, а тому не підпорядкованій жодній з них. Однак з його смертю бюджетні порушення знову стали звичайним явищем. Більш того, штатс-контора швидко втратила своє самостійне становище та стала департаментом державного казначейства. Але саме в такому вигляді вона увійшла до російської системи колегій.

Мануфактур-колегія, берг-колегія та комерц-колегія керували справами промисловості та торгівлі. Причому напочатку мануфактур-колегія та берг-колегія були об'єднані в одну установу. У наступний період обидві найчастіше зазнавали різних змін: об'єднання, роз'єднання; мануфактур-колегію на деякий час навіть було ліквідовано, берг-колегія кілька разів змінювалася як за складом, так і за назвою. Такі колізії пояснювалися тим, що не були визначені чіткі функції колегій і вони самі розробляли поле своєї діяльності. Справи, не розподілені між колегіями, перебували на обліку в кількох другорядних канцеляріях, конторах і навіть приказах. Ревізіон-колегія мала перевіряти діяльність інших колегій. Вона також пережила чимало змін у своєму устрої, а надто у визначенні меж своєї влади.

Такий у загальних рисах був новий порядок вищого державного управління в Росії, який давав змогу на якісно новому рівні здійснювати управління справами в урядових установах. Це забезпечувалося самим принципом колегіальності, якого дотримувалися під час

обговорення питань і прийняття рішень, що в кінцевому підсумку сприятливо впливало на розвиток російського суспільства. Звісно, лише створенням колегій результатів досягти неможливо. Були потрібні й певні умови: уважне ставлення до нової системи з боку вищого керівництва; наявність у його складі людей розумних, прогресивних, здатних досягнути та оцінити користь, яку могла б дати нова організація системи управління; підтримка в подоланні несприятливих умов, що виявлялися передусім у недостатній підготовці суспільства до запровадження реформ, старих звичках приказної системи, нестачі досвідчених людей.

Оскільки нас більшою мірою цікавлять питання управління державними фінансами, розглянемо детальніше діяльність камер-колегії. Вона мала опікуватися розвитком економічних сил країни та безпосередньо була пов'язана з управлінням державними зборами. Щодо поставлених перед нею завдань (а не способів управління) вона безперечно була прообразом сучасного Міністерства фінансів. Ураховуючи завдання, покладені на камер-колегію (економічний розвиток країни, ефективне збирання державних доходів і пошук нових джерел надходження), доцільно було підтримувати таку установу. Інакше кажучи, зберегти принцип розподілу відомств, проголошений при створенні всієї колегіальної системи. З одного боку, камер-колегію необхідно було звільнити від справ, що не мали прямого відношення до її призначення, а з іншого — цілком зосередити в ній усі напрями управління фінансами.

Аналіз справ, які розглядала камер-колегія, свідчить про відхід від ідеї реформування управління державними фінансами. По-перше, вона продовжувала займатися справами, що не входили до її прямих функцій, по-друге, не зосереджувалася увага на питаннях, що визначали мету її існування. Отже, намічені реформи системи управління державними фінансами не були реалізовані, реформа залишилась половинчатою і з об'єктивних і суб'єктивних причин не досягла своєї мети.

Двадцять третього червня 1731 року було видано новий регламент камер-колегії, який регулював її діяльність аж до ліквідації в 1785 р. З виданням другого регламенту камер-колегії вище управління доходами держави (фінансами) перейшло безпосередньо до сенату. З цього моменту саме він займався фінансовими справами, як і всіма іншими. Через велику кількість справ, що провадились сенатом

і вимагали прийняття певних управлінських рішень, фінансовим питанням приділялося вкрай недостатньо уваги. Їх розглядали без уважного вивчення, недбайливо, приймаючи рішення без достатнього економічного обґрунтування. Тому, згідно з указом від 15.12.1763 р., усі справи були розподілені між чотирма департаментами сенату. Фінансовими справами разом зі “всякими государственными внутренними и политическими делами” мав займатися перший департамент” [47].

Відмітною рисою в галузі управління фінансами XVIII ст. була так звана спеціалізація державних доходів. Це означало, що ті чи інші види доходів передбачалися для фінансування строго визначених витрат. Неодноразово намагалися відмовитись від такої практики та об'єднати доходи за окремими статтями в одну спільну казну (що означало б реалізацію принципу єдності каси), з якої б і здійснювалися необхідні виплати. Однак у такий спосіб практичного успіху досягти не вдалося — принцип єдності каси в Росії був запроваджений лише в середині XIX ст.

Спеціалізація доходів — загальне явище у фінансовій історії всіх європейських держав. Це природний наслідок того, що при переході від середньовічного державного господарства до державного господарства нового часу, коли значно зросли державні потреби при загальній неохильності збільшувати податки, будь-який новий податок впроваджувався виключно для задоволення певних потреб. Як наслідок, склалася така ситуація: кошти, що перебували в розпорядженні держави, як правило, були вже розподілені між спеціально визначеними витратами. Тому для задоволення будь-якої нової потреби доводилося або запроваджувати новий вид податку, або збільшувати ставку старого, одразу чітко визначаючи, на що спрямовуватимуться кошти, отримані внаслідок таких дій. Отже, історично сформувався особливий прийом фінансового управління: будь-яку статтю доходу закріплювати за окремою статтею витрат.

Подібна практика управління фінансами мала ряд суттєвих недоліків, які й нині існують у практиці управління фінансами. В Росії історично склалася особливі умови, що сприяли збереженню спеціалізації та навіть зумовлювали — деякою мірою — її необхідність: специфічними особливостями грошового обігу, а також станом шляхів сполучення. Річ у тому, що до 1769 р. у Росії не було паперових грошових знаків, у грошовому обігу перебували лише мо-

нети — і здебільшого мідні. Наприкінці правління Катерини II паперових грошей налічувалося 157 млн рублів, а в обігу країни перебувало близько 85 млн рублів мідними грошима та близько 170 млн рублів золотими й срібними монетами<sup>1</sup>. Срібні, а тим більше золоті монети зберігалися переважно в казні та особистих заощадженнях. Тому враховуючи, що лише наприкінці 1782 р. було випущено асигнації номіналом 5 і 10 рублів (до цього часу були паперові гроші номіналом не менше 25 рублів), є підстави припускати, що саме мідні монети, які складали майже п'яту частину всіх грошей країни, оберталися серед нижчих верств населення. Однак мідні гроші, з огляду на особливості чеканення, були важкими, тому рух великих сум був надзвичайно ускладнений і його по можливості уникали. Як наслідок, гроші, зібрані на місцях, найчастіше там і витрачалися. Щоб запобігти можливим зловживанням, провінційна адміністрація була суттєво обмежена у правах щодо розпоряджання та розподілу коштів, зібраних на місцях. Усі необхідні вказівки надходили з центральних установ, які підраховували приблизну кількість грошових надходжень до місцевої казни, визначали види витрат і необхідні обсяги їх фінансування.

Так підтримувалась і зберігалась спеціалізація доходів, яка суттєво позначалася на процесі управління фінансами. Через 40 років після правління Петра I Росія так і не зробила суттєвих кроків у галузі внутрішньої фінансової політики держави. Петро I прагнув виокремити та зосередити управління фінансами, але натомість у подальшому збереглася лише тінь єдності в цьому напрямі. Установи, яка б керувала всією економічною діяльністю держави та її фінансами, так і не було.

Подальше реформування управління фінансами пов'язане з ім'ям Катерини II. Тридцятого березня 1764 р. видається указ про призначення її довіреної особи князя Б. Куракіна президентом камер-колегії, розширюються її повноваження та визначаються головні завдання фінансового управління. На деякий час роль камер-колегії посилилась. На жаль, більше жодних суттєвих кроків у галузі реформування фінансової діяльності зроблено не було. Окрім формального визнання з боку вищого керівництва, камер-колегія змогла лише дещо збільшити штати згідно з указом від 15.12.1763 р., який передбачав розширення штатів усіх урядових установ.

---

<sup>1</sup> Тут і далі використано матеріали [47].

Окрім того, виникли умови, за яких потреба в запровадженні фінансових реформ взагалі відійшла на дальній план. Річ у тому, що кілька вдалих заходів, а саме залучення на користь державної казни доходів монастирських селян і зниження цін на сіль, яке призвело до значного підвищення соляних зборів, суттєво зменшили потребу казни в грошових надходженнях. Крім того, гострота реформи фінансового управління була послаблена й тим, що уряд Катерини II випустив паперові грошові знаки. Більшість розвинених країн уже мали їх у своєму обігу. В Росії на перших етапах паперової емісії (поки дотримувалася кількісна міра) випуск асигнацій поліпшив фінансовий стан державної казни. З'явилося чітке переконання, начебто всі фінансові ускладнення ліквідовано, отож питання про кращий устрій фінансового управління в державі перестало бути проблемним і першочерговим. Коли обсяг випуску паперових грошей перевищив допустимі норми, стало очевидним, що ейфорія з приводу фінансового благополуччя країни була передчасною. Надмірна емісія паперових грошових знаків призвела до нових, більш серйозних фінансових та економічних ускладнень.

Реформа фінансового управління все-таки була проведена, однак значно пізніше і не в межах самостійної реформи, а у зв'язку з реформою обласного управління. З останньою пов'язана ліквідація камерколегії, яка проіснувала до 01.01.1785 р., після чого була закрита. На той час коли камер-колегію ліквідували, 10 років функціонувала нова організація фінансового управління в Росії, започаткована 19.03.1773 р., коли при першому департаменті сенату створили експедицію про державні доходи. У 1775 р. царським указом організовано губернські та повітові казначейства, а в 1780 р. — два головних казначейства в Москві та Петербурзі. Завдання нових органів суттєво відрізнялися від попередніх. Тепер спостерігалася чітка тенденція до зосередження центрального управління фінансами в руках однієї установи. В областях було створено цілу мережу органів, функції яких зосереджувалися виключно на справах фінансового управління та державного господарства.

Восьмого вересня 1802 р. прийнято указ про створення міністерств, який започаткував нову еру вищого устрою та управління в Росії. Рішення організувати процес управління на зовсім нових засадах було досить прогресивне. Поряд з посадою державного казначея створено й посаду міністра фінансів, що зумовило суттєвий пере-

розподіл обов'язків у фінансовій галузі. Саме до нього фактично перейшли функції вищого управління державними фінансами.

Другого лютого 1821 р. вийшов черговий імператорський указ, у якому йшлося про створення у складі Міністерства фінансів департаменту державного казначейства. Його основні завдання:

- контроль за рухом коштів по надходженнях і витратах усіх казначейств;
- здійснення головного рахівництва усіх надходжень і витрат держави.

Після жовтневого перевороту 1917 р. у травні 1919 р. Департамент державного казначейства ліквідували. Департамент державного казначейства (1918) і місцеві казенні палати (1919) увійшли до складу Народного банку РСФСР. В умовах планового керівництва та одержавлення всієї банківської системи поєднання функцій казначейства й центральних органів стало логічним продовженням політики централізації в усіх сферах суспільного життя. В основу побудови соціалістичної економічної системи було покладено інші принципи положення. Економічна думка про фінанси, бюджет, податки, витрати зводилась до констатації поточних подій, а рекомендації щодо подальшої перспективи вироблялися відповідно до ідеологічних уподобань, що закріплювалися в резолюціях чергових партійних з'їздів. Принцип суворої централізації коштів почав діяти в гіпертрофованому вигляді. Так, Постанова ЦИК і СНК СРСР від 21 грудня 1931 р. "Про республіканські та місцеві бюджети" закріпила майже стовідсоткову втрату власної дохідної бази регіональних бюджетів. Усі вони мали формувати більшу частину своїх доходів за рахунок щорічних відрахувань від загальносоюзних податків. Ця система розподілу діє й сьогодні в тій мірі, у якій центр визначає економічну політику на місцях. У світі регіони розвиваються, використовуючи власну дохідну базу, що забезпечує їх господарську самостійність і самофінансування.

Зміна політичної орієнтації в державі, відхід від загальноцивілізаційних шляхів соціально-економічного розвитку і, як наслідок, одержавлення всіх сфер суспільного життя спричинили виникнення антагоністичних суперечностей між історичною практикою виконання бюджету (через систему казначейських органів) і принципами нових взаємовідносин між державою, регіонами, підприємствами, членами суспільства, що ґрунтуються на принципах центра-



лізму та директивного планування. Останнє не могло не позначитись на системі виконання державного бюджету. У травні 1918 р. приймається Постанова Раднаркому РРФСР, що зобов'язує всі підприємства здавати кошти до кас Народного банку або Державного казначейства.

Отже, державний бюджет починає виконуватися одразу за двома напрямками, а саме з використанням: 1) існуючої (до 1917 р.) казначейської системи, 2) націоналізованих банків. Останній напрям з часом став переважаючим. У жовтні 1918 р. касові операції з виконання державного бюджету було покладено на Народний банк РСФСР. Органи Державного казначейства втратили самостійність, назву й були приєднані на правах відділів до Народного банку та його відділень. Остаточний перехід до нової системи виконання державного бюджету через установи державних банків відбувся в 1925–1928 рр. З цього часу казначейство як система устрою державних фінансів почало асоціюватися виключно з країнами капіталістичної (читай — ринкової) системи господарювання. Саме там воно еволюціонувало й набувало нових форм і функцій. На території Російської федерації, включаючи Україну, встановилась банківська система виконання державного бюджету, яка проіснувала майже 70 років. Розглянемо її зміст.

Банківська система касового виконання бюджету СРСР була створена на принципі єдності каси [48], тобто всі платежі, що надходили до державного бюджету СРСР, зосереджувалися в Держбанку СРСР і всі витрати з державного бюджету здійснювалися через Держбанк, тобто розрахунково-касові операції з виконання бюджетів виконувалися з єдиного центру. Єдність каси забезпечувала централізацію коштів і збалансування доходів і витрат кожного з бюджетів, що утворювали в сукупності бюджетну систему країни. Остання давала змогу проводити операції з касового виконання союзного бюджету на всій території країни, кожного республіканського та місцевого бюджету — на території, підвідомчій відповідному органу влади.

Здійснення касового виконання бюджету установами банку давало змогу відмежувати функції розпоряджання бюджетними коштами, які виконували фінансові органи та розпорядники кредитів, від функцій приймання, видачі, зберігання цих коштів. У процесі касового виконання бюджету установи Державного банку приймали бюд-

жетні кошти та зараховували їх на рахунки відповідних бюджетів — союзного, республіканських і місцевих; розподіляли у встановлених розмірах суми державних податків і доходів між союзним бюджетом і республіканськими бюджетами союзних республік, а також здійснювали відрахування від державних податків і доходів до республіканських бюджетів автономних республік і місцевих бюджетів; видавали кошти союзного, республіканських і місцевих бюджетів; приймали та видавали позабюджетні кошти установ, що фінансувалися з державного бюджету СРСР; обліковували кредити, відкриті по союзному та республіканських бюджетах союзних республік і переводили ці кредити з однієї установи Держбанку в інші установи; вели облік доходів і витрат союзного та республіканських бюджетів союзних республік і надавали звіти про касове виконання цих бюджетів відповідним фінансовим органам; здійснювали облік коштів республіканських бюджетів автономних республік і місцевих бюджетів.

Підприємства, організації та установи виконували розрахунки з державним бюджетом, як правило, у безготівковому порядку, тобто відповідні суми з їхніх рахунків у банку перераховувалися (на підставі розпоряджень власників рахунків або розпоряджень фінансових органів щодо безперечного стягнення сум, не внесених в належний термін) на дохідні рахунки державного бюджету. Робітники та службовці сплачували податки через підприємства, організації, установи, тобто необхідні суми утримувалися з їхньої заробітної плати, однак деякі податки (наприклад, сільськогосподарський податок) вносилися готівкою. У містах і робочих селищах платежі від населення приймали ощадні каси, у сільській місцевості — сільські Ради народних депутатів. Для обліку доходів союзного бюджету та республіканських бюджетів союзних республік на балансі Державного банку було відкрито рахунки: “Доходи до розподілу між бюджетами” (розподільчий рахунок), “Доходи союзного бюджету”, “Доходи республіканських бюджетів союзних республік”.

На рахунок “Доходи до розподілу між бюджетами” зараховувалися загальносоюзні державні податки та доходи (податок з обороту, прибутковий податок з громадян тощо), від яких потім здійснювалися відрахування до республіканських бюджетів союзних республік, тобто кошти, що надійшли на розподільчий рахунок, двічі на місяць перераховувалися на рахунки “Доходи союзного бюджету”.

ту” та “Доходи республіканських бюджетів”. В аналітичному обліку по кожному виду зазначених доходів відкривалися окремі особисті рахунки згідно із затвердженою Міністерством фінансів СРСР класифікацією. Зайві кошти, що надходили до бюджету, повертали-ся установами Держбанку платникам податків за чеками фінансових органів.

Доходи республіканських бюджетів автономних республік і місцевих бюджетів зараховувалися установами Держбанку на загальні поточні рахунки відповідних бюджетів (на балансі Держбанку ці кошти враховувалися на рахунок “Кошти місцевих бюджетів”). Установи Держбанку щоденно видавали фінансовим органам виписки з особистих рахунків про доходи та копії платіжних документів, на основі яких здійснювався контроль за своєчасним надходженням платежів і облік платників податків.

Видача коштів союзного бюджету та республіканських бюджетів союзних республік здійснювалася в межах сум кредитів, які відкривалися Міністерством фінансів СРСР і міністерствами фінансів союзних республік розпорядникам бюджетних коштів. Кредити відкривалися видатковими розписами головним розпорядникам коштів по союзному бюджету в Правлінні Держбанку СРСР, а по республіканських бюджетах союзних республік — у республіканських конторах банку. Суми відкритих бюджетних кредитів установи Держбанку обліковували на позабалансових рахунках “Кредити по союзному бюджету” та “Кредити по республіканських бюджетах союзних республік”, а суми видатків, які проводилися в межах цих кредитів, — на рахунках “Витрати союзного бюджету” та “Витрати республіканських бюджетів союзних республік”. Невикористані кредити 31-го грудня кожного бюджетного року закривалися.

В аналітичному обліку по бюджетних кредитах і видатках, які спрямовувалися на фінансування народного господарства, велися особисті рахунки, що відкривалися розпорядникам бюджетних коштів по кожному розділу, главі, статті бюджетної класифікації Мінфіну СРСР і символах звітності Держбанку. Витрати союзного бюджету на території всієї країни та республіканського бюджету союзної республіки на території даної республіки місцеві установи Держбанку зараховували на вказані централізовані рахунки незалежно від надходження державних доходів у місце витрачання коштів. Рахунки союзного бюджету та республіканських бюджетів

союзних республік регулювалися та збалансовувалися централізовано Мінфіном СРСР і міністерствами фінансів союзних республік за призначенням.

Доходи та витрати місцевих бюджетів (на відміну від союзного та республіканських) ураховувалися на балансі Держбанку на одному рахунку “Кошти місцевих бюджетів”. Кошти за рахунок республіканських бюджетів автономних республік і місцевих бюджетів видавалися з поточних рахунків розпорядників бюджетних коштів у межах залишків на цих рахунках. Кошти на поточні рахунки головних розпорядників перераховувалися періодично міністерствами фінансів автономних республік і місцевими фінансовими органами. Головні розпорядники бюджетних коштів перераховували кошти на рахунки нижчестоящих розпорядників бюджетних коштів.

При видачі підприємствам, організаціям, установам бюджетних коштів Держбанк здійснював контроль за їх цільовим використанням. Кошти на капітальні й операційні витрати та капітальний ремонт видавалися в міру настання фактичних витрат, однак не більше суми відкритих кредитів, а кошти на виплату заробітної плати — у межах затверджених фондів. При видачі коштів на заробітну плату Держбанк контролював своєчасне перерахування на користь доходів Держбюджету СРСР податків, які утримувалися із заробітної плати робітників і службовців, а також сум, що нараховувалися по державному соціальному страхуванню. Деякі бюджетні організації та установи, крім бюджетних коштів, також мали у своєму розпорядженні й позабюджетні. Розрахунково-касові операції по таких коштах також здійснювалися Державним банком СРСР.

Касове виконання бюджету в частині, яка стосувалася підрядної діяльності та фінансування капітальних вкладень, забезпечувалося, як правило, Будбанком СРСР (крім фінансування капітальних вкладень у сільське господарство та деякі інші галузі). У цьому разі збереження принципу єдності каси гарантувалося тим, що вільні кошти Будбанку зберігалися в Держбанку СРСР, який як єдиний касовий і розрахунковий центр країни здійснював на договірних засадах також касове обслуговування Будбанку.

Про касове виконання союзного бюджету та республіканських бюджетів союзних республік установи Держбанку СРСР представляли оперативну щомісячну та річну звітність, дані якої були основним матеріалом для складання звітності: Міністерством фінансів СРСР —

про виконання союзного бюджету, міністерствами фінансів союзних республік — про виконання республіканських бюджетів.

Керівництво касовим виконанням державного бюджету СРСР покладалося на Правління Держбанку СРСР, а Міністерство фінансів СРСР, міністерства фінансів союзних та автономних республік і місцеві фінансові органи контролювали виконання установами Держбанку правил касового дотримання бюджету. Такі правила у вигляді інструкцій по касовому виконанню бюджетів розроблялися Державним банком СРСР (у частині капітальних вкладень і підрядної діяльності разом з Будбанком СРСР) за погодженням з Міністерством фінансів СРСР.

Підбиваючи підсумок аналізу банківської системи виконання державного бюджету в СРСР, зазначимо такі основні моменти.

1. Учасниками процесу виконання бюджету за доходами були міністерства фінансів, податкові органи, банки (на чолі з Центральним банком), платники податків.
2. Кошти платників податків надходили на рахунки податкових органів, відкритих у Центральному банку.
3. Державна податкова служба збирала інформацію про рівень надходження податків і зборів та інформувала про стан надходжень Міністерство фінансів.
4. Виконання державного бюджету за видатками здійснювалося через рахунки галузевих міністерств і відомств.

Розпад СРСР і утворення на території колишніх республік незалежних держав докорінно змінили політичну карту світу. Україна вперше за багатовікову історію здобула незалежність і дістала змогу приєднатися до світової спільноти на рівних правах.

Україна, як й інші постсоціалістичні країни, перебуває нині на шляху всебічних і радикальних соціально-економічних перетворень. Процес трансформації, який відбувається в колишніх республіках СРСР, можна охарактеризувати як перехідну економіку. Оскільки це перехід від колишньої економічної системи одержавленого соціалізму до нової економічної системи, то тут спостерігається зміна основ економічної системи, включаючи форми координації та інституціональні перетворення. Останнє передбачає створення умов функціонування ринкової економіки формуванням системи нових організацій і установ ринкового типу, створенням нової системи управління народним господарством.

У перехідній економіці формується новий тип бюджету та фінансових взаємовідносин між державою та іншими господарюючими суб'єктами. Це вимагає реконструкції всієї фінансової системи. Першим кроком у цьому напрямі стала реформа банківської системи України. Було створено сотні комерційних банків на території України, деякі не проіснували й року. Збереження при цьому банківської системи виконання бюджету, навіть за наявності конкуренції між банками щодо права обслуговувати державний бюджет, негативно позначилося на стані бюджетних розрахунків. Цей період характеризувався масовою затримкою перерахувань бюджетних коштів, нецільовим їх використанням, нарощуванням інфляційних процесів, оскільки кредитування дефіциту державного бюджету здійснювалося автоматично й мало емісійний характер.

За таких умов реформування системи виконання державного бюджету стало нагальною потребою. А тому Україна, як і більшість постсоціалістичних країн, звернулася до світової практики виконання бюджету через органи казначейства. Казначейська система касового виконання бюджету — це система виконання державного бюджету, яка забезпечується повноваженнями, наданими органам Державного казначейства для організації й проведення роботи щодо приймання та зарахування на відповідні дохідні рахунки бюджетних коштів, їх зберігання та видачі на заходи, що передбачені бюджетом на відповідний рік, здійснення обліку бюджетних коштів і складання звітності про касове виконання бюджетів.

Головна ідея, покладена в основу казначейської моделі виконання державного бюджету, полягає в акумуляції всіх державних доходів у руках одного господаря, який під свою відповідальність управляє ними за допомогою єдиного казначейського рахунка та контролює процес витрачання кожної державної копійки, що в умовах нестабільної економіки та дефіцитного стану бюджетних ресурсів реально сприяє оздоровленню соціально-економічних процесів у суспільстві. Детальніше питання передумов переходу до казначейської системи виконання бюджету та її характеристика розглядатимуться в підрозд. 1.2.

Після проголошення незалежності та визначення мети соціально-економічних реформ — побудова соціально-орієнтованої ринкової економіки — розпочався період відродження казначейства в Україні. Тому нині стоїть питання не про повернення інституту казначейства

(як найефективнішої форми управління державними фінансами, що доведено світовою практикою), а про вибір найбільш прийнятної та пристосованої до української дійсності моделі казначейської системи виконання державного бюджету. Це завдання можна полегшити, якщо ми вивчимо досвід розвинених країн.

Аналіз функціонуючих у світі систем казначейства є одним з основних напрямів вирішення питання впровадження даного інституту в Україні та вибору його моделі. В Україні цей процес вибору має здійснюватися на новій методологічній основі, яка є останньою найменш вивченою сферою фінансових відносин у постсоціалістичному просторі. Як правило, зусилля українських законодавців спрямовані на розв'язання поверхневих прикладних проблем фінансів. При цьому вони забувають, що без дослідження методології проблеми успіх економічних і, зокрема, фінансових реформ неможливий.

Що ми розуміємо під методологією фінансових відносин, у сфері яких і перебуває досліджувана нами проблема виконання бюджету? Це систематизація історичного та практичного досвіду застосування різних форм виконання державного бюджету, удосконалення теорій їх здійснення, вибору найоптимальнішої схеми виконання державного бюджету України та створення на цій основі ефективних фінансових правовідносин між усіма учасниками бюджетного процесу. Вихідну основу методологічних проблем дослідження процесу виконання бюджету визначають економічні закони та закони права. Ми розуміємо, що вдосконалення фінансових правовідносин є процесом безперервним і їх напрям визначається успіхами в економічних петрвореннях, які відбуваються в суспільстві. Тому зосередимось на проблемі економічної ефективності при виборі моделі виконання бюджету, що має стати основою впровадження казначейської системи виконання бюджету в Україні.

Питання стоїть так. Чим має керуватися держава, ухвалюючи реалізацію таких визначних для держави проектів, як перехід до казначейської системи виконання бюджету? В Україні на це запитання немає чіткої відповіді. Через відсутність ґрунтового аналізу, що відповідав би сучасному рівню розвитку соціально-економічної науки, уже в процесі виконання державних проектів, дуже привабливих у момент ухвалення, досить часто маємо неприємні наслідки, прямі й непрямі втрати вигод або навіть збитки. Парадоксально, однак невіддалі проекти завжди супроводжуються позитивним обґрунтуван-

ням, яке формально відповідає чинним в Україні нормативним актам. Це свідчить про відсутність теоретико-економічного підґрунтя в деяких чинних законах, постановах і методиках.

Ми пропонуємо, виходячи з вищевикладеного, аналізувати всі без винятку державні проекти, зокрема й модель виконання державного бюджету України, з точки зору вигод і витрат. Нині обов'язковий аналіз успішності державних проектів за методологією вигод і витрат здійснюється в багатьох країнах світу (у деяких з них, наприклад у Канаді, США, є навіть відповідна нормативна база з цього питання) [28].

У науковій літературі деякі автори висловлюють думку, що аналіз вигод і витрат є вузьким фінансовим інструментом. Однак, на наш погляд, це не применшує широти його підходу до нематеріальних цінностей. Світова практика вже має методику розрахунку вигод і витрат і широко застосовує її при виборі варіантів економічного розвитку, експертизі великих урядових проектів тощо. Українські фахівці вивчають методику прийняття рішень на семінарах, що їх проводить МВФ, Світовий банк та інші міжнародні фінансові організації. Так, у періодичній пресі надруковано результати науково-практичного семінару “Управління проектами для України”, що був проведений для українських спеціалістів в Інституті економічного розвитку Світового банку (Вашингтон, США). У процесі занять з'ясувалось, що в США основні рішення ухвалюються на основі порівняння багатьох варіантів (100–150). В українській практиці цих варіантів більше 12.

Надруковано й монографії, що дають змогу ознайомитися з методом вигод і витрат і його практичним застосуванням. На інформаційному ринку України з'явився практичний посібник, виданий Радою Скарбниці Канади, де викладено методичні підходи до практичного застосування методу “вигод і витрат” для економічної експертизи державних проектів [23]. За допомогою методу “вигод і витрат”, який є раціональним методом прийняття рішень, можна виконати якісну експертну оцінку економічної ефективності варіантів можливих державних рішень і вибрати на цій основі найефективніший. Сутність зазначеного методу така:

- виявлення альтернатив;
- визначення альтернатив у такий спосіб, який дає змогу їх коректно порівнювати;
- підрахунок вартості втрачених можливостей.



Отже, упровадження методики “вигод і витрат” у разі прийняття стратегічних рішень, на нашу думку, сприяло б підвищенню ефективності їх реалізації. Так, приймаючи рішення про доцільність переходу до казначейської системи виконання бюджету, необхідно було б визначитися і з моделлю, яку Україна обирає за основу, з подальшою адаптацією її до специфіки соціально-економічного розвитку українського суспільства. Найцікавішими щодо українських умов є моделі виконання бюджету в системі казначейств Австралії, Франції, США [30].

**Австралія.** У цій країні Департамент казначейства підлеглий уряду і має статус міністерства. Основна його функція — макроекономічна політика, зокрема й політика в галузі оподаткування. При департаменті функціонує Податкове управління, яке збирає податки. Департамент казначейства Австралії через Податкове управління взаємодіє з платниками податків та отримує від нього всі податкові платежі (крім зовнішніх надходжень, якими займається Митна служба). Державні кошти зберігаються на єдиному рахунку казначейства, при цьому процедуру та механізм дії єдиного рахунка визначає Фінансовий департамент, урівнений в правах з Департаментом казначейства. До його функцій, крім зазначених, належать: контроль за витратами та визначення політики управління фінансовими активами, розробка положень нового бюджету та інші стратегічні завдання.

**Франція.** Проблемами виконання бюджету Франції займаються дві державні установи: Казначейство та Генеральна дирекція державного обліку. Перша підпорядкована Міністерству фінансів, друга — Бюджетному міністерству. В основі виконання бюджету лежить принцип єдності каси. Єдиний рахунок Казначейства розміщений у Центральному банку Франції. Казначейство контролює надходження та виплати по даному рахунку. За збір надходжень відповідає Генеральна дирекція державного обліку. Виконання бюджету по видатках контролюється Бюджетним директоратом. Казначейство Франції управляє внутрішнім і зовнішнім боргом країни, а також контролює випуск цінних паперів. Державне казначейство Франції має Головне управління, територіальні органи управління на місцевому рівні, а також відділення Державного казначейства, що працюють за кордоном. У масштабах департаменту Франції усі фінансові повноваження покладено на головного казначея. У Франції успішно діє державна фінансова інформаційна система. Саме в ній здій-

снюється підготовка бюджету, публікуються бюджетні документи і дані про виконання бюджету. Зведену інформацію на основі проведення по єдиному рахунку отримують протягом одного дня, детальну інформацію — щонеділі.

**США.** Казначейська система цієї країни являє собою складну взаємодію інститутів державної влади різного рівня. Функції Казначейства розподілені між Міністерством фінансів, Адміністративно-бюджетним управлінням і Головним бюджетно-контрольним управлінням. Казначейством у цій країні прийнято вважати Міністерство фінансів. Воно підпорядковане безпосередньо Президенту США і виконує широке коло економічних і фінансових функцій. Адміністративно-бюджетне управління відповідає за підготовку бюджету на черговий рік, а Головне бюджетно-контрольне управління виконує рахункові та аудиторські функції. Податкове та Митне управління є структурними підрозділами Казначейства (Міністерства фінансів). Отже, Казначейство контролює всі надходження та виплати по своєму генеральному рахунку (аналог єдиного рахунка), який розміщений у Федеральному резервному банку в Нью-Йорку, збирає всі податки та митні збори, забезпечує централізоване збирання плати за користування послугами, а також контролює банківські рахунки уряду. Для збирання надходжень використовується банківська система. Рішення про витрачання коштів контролюються мережею галузевих департаментів. Обсяг витрат здійснюється в межах бюджетних асигнувань і частки відповідного департаменту. Механізм розподілу функцій між Казначейством та Адміністративно-бюджетним управлінням також достатньо відпрацьований. Казначейство оцінює бюджетні надходження та бере участь у створенні макроекономічної стратегії розвитку США. Адміністративно-бюджетне управління готує кошторис витрат, зводить в єдине ціле бюджет і представляє його президенту, а він — конгресу. Між системою Казначейства та системами галузевих департаментів взаємозв'язок відбувається на рівні обміну інформацією.

Механізм виконання державного бюджету в різних країнах світу потребує ретельного вивчення з боку окремих підрозділів Головного управління Державного казначейства України. Зрозуміло, що йдеться не про механічне перенесення певної моделі, а лише про створення на її основі української моделі виконання державного бюджету, яка була б цілковито адаптованою до реалій України.

Отже, становлення казначейської системи виконання бюджету в Україні є процесом закономірним і має об'єктивний характер. Чітке визначення нами історичних передумов становлення та розвитку казначейства в Україні тільки підтверджує цей факт. Вибір конкретних шляхів і механізмів виконання бюджетів в Україні зумовлений переходом до нової соціально-економічної формації — соціально-орієнтованої ринкової економіки. Остання властива лише високорозвиненим країнам світу і вимагає суттєвого впливу держави на економічні процеси, які не можуть відбуватися без концентрації фінансових ресурсів в єдиній казні та без контролю за їх цільовим використанням. Тому ми розглядаємо процес становлення казначейства в Україні як об'єктивну реалію та складову світової практики виконання бюджетів різних рівнів.

## 1.2. Передумови реформування механізму виконання державного бюджету

Виконання державного бюджету є останньою стадією бюджетного процесу, який являє собою регламентований законодавством порядок складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання, а також складання, розгляду й затвердження звіту про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України. Виконання бюджетів є функцією виконавчих органів відповідного рівня, бо передбачає практичну реалізацію бюджету за всіма передбаченими показниками його дохідної та видаткової частин.

У процесі виконання бюджетів задіяно — тією чи іншою мірою — майже всі державні та муніципальні органи представницької та виконавчої влади, включаючи міністерства, відомства, галузеві органи управління, підприємства, установи та інші організації. Однак безпосереднє виконання бюджетів покладено передусім на органи Державної податкової служби, відповідні фінансові органи та кредитні установи. Можна сміливо стверджувати, що від якості роботи цих структур залежить якість виконання бюджетів усіх рівнів.

Практична реалізація стадії виконання бюджету тісно пов'язана з принципом касового виконання бюджету, здійснення якого покладено на кредитні установи, що входять до банківської системи, та на органи Державного казначейства. В основі касового виконання бюджету лежить принцип єдності каси. Він означає, що всі доходи кожного бюджету концентруються в одній касовій установі, яка виконує даний бюджет. З неї в установленому порядку видаються кошти всім організаціям, що фінансуються з даного бюджету.

Сутність касового виконання бюджету така:

- приймання розрахункових документів на сплату податків, зборів та інших обов'язкових платежів на користь бюджету;
- зарахування доходів на рахунки відповідних бюджетів;
- зберігання коштів бюджету;
- видача коштів бюджету на певні заходи, державні програми;
- ведення відповідного обліку та звітності.

Отже, касове виконання бюджету — це організація та здійснення відповідних розрахунково-касових операцій. В Україні до 1995 р. офіційною була банківська система касового виконання бюджету й дві схеми фінансування видатків:

- виконання місцевих бюджетів здійснювалося в розмірах доходів, які реально надійшли до цих бюджетів;
- виконання державного бюджету базувалося на принципі авансування видатків на кредитній основі.

Схема виконання державного бюджету мала такий вигляд. Доходи, що надійшли до державного бюджету, акумулювалися на окремих рахунках в установах банків. Водночас організаціям та установам, що фінансувалися з державного бюджету, банки відкривали державні видаткові рахунки та на основі бюджетних доручень Міністерства фінансів сплачували їхні видатки. Оплата здійснювалась на кредитній основі, тобто без залучення відповідних коштів з державного бюджету. Наприкінці року дохідні та видаткові державні рахунки закривалися. Національний банк України проводив остаточні обороти по цих рахунках і визначав суму витрат комерційних банків у процесі фінансування бюджету. На цю суму оформлювалась заборгованість Міністерства фінансів Національному банку України. З часом така практика касового виконання державного бюджету призвела до суперечностей, бо вже не могла взаємоузгоджуватись зі змінами у фінансовому та політичному житті країни.

Суттєво вплинуло на практику виконання бюджету формування в Україні наприкінці 80-х років дворівневої банківської системи. З одного боку, вона передбачала відповідальність Центрального банку за розмір емісії, а з іншого — економічну самостійність комерційних банків, які здійснювали діяльність у розмірах залучених коштів і банківського капіталу. Крім того, з появою комерційних установ змінилася філософія взаємовідносин між юридичними особами та ставлення до результатів своєї діяльності. Жодна комерційна установа не хотіла свідомо йти на фінансові збитки, оскільки цей крок суперечив головній меті діяльності будь-якого комерційного підприємства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Головною метою будь-якої підприємницької діяльності є максимізація добробуту власників через максимізацію ринкової вартості комерційного підприємства.

Щоб максимально наблизити функціонуючу систему до нових умов, Національний банк України відповідно до Указу Президента України від 18.06.93 “Про порядок виконання державного бюджету України” та за згоди Міністерства фінансів упровадив з другого півріччя 1993 р. єдину схему касового виконання бюджетів — як державного, так і місцевих. Фінансування видатків з того часу здійснювалося в розмірах доходів, які реально надійшли до Державного бюджету, а також за рахунок кредитів, наданих Національним банком Міністерству фінансів. Однак практика фінансування бюджетних видатків за рахунок кредитів НБУ мала суттєві недоліки, які негативно позначилися на фінансово-економічному стані країни. Надання Національним банком значної кількості кредитів як комерційним банкам, так і уряду, який за рахунок цих коштів фінансує дефіцит державного бюджету та здійснює інші державні заходи, призвело до зростання грошової маси. А це, в свою чергу, спричинило змогу підприємствам та приватним особам пропонувати більше грошей за товари, стимулюючи таким чином зростання цін.

Зазначений Указ Президента України (від 18.06.93) містив такі загальні положення:

1. Касове виконання державного бюджету здійснюється Національним банком України через свої регіональні управління та за дорученням НБУ, погодженим з Міністерством фінансів України, через Укрсоцбанк, банк “Україна”, “Промінвестбанк” та інші комерційні банки.
2. На основі угоди між Міністерством фінансів і НБУ відповідні установи банків виконують комплекс операцій за доходами та видатками державного бюджету, керуючись чинним законодавством.
3. Усі кошти державного бюджету, що надходять до установ комерційних банків, повністю акумулюються на централізованому рахунку Міністерства фінансів України, що відкривається в НБУ (балансовий рахунок “Кошти державного бюджету України”).
4. Фінансування видатків з державного бюджету України міністерств, відомств, підприємств, організацій та установ здійснюється у встановлених розмірах асигнувань і в міру надходження коштів з державного бюджету на поточні рахунки. Кошти з поточних рахунків видаються протягом року до 31 грудня включно в межах наявних коштів на цих рахунках.

Однак хоча й були спроби здійснити деякі перетворення в галузі касового виконання бюджетів, стало очевидним, що банківська система касового виконання бюджетів, яка традиційно склалася в країні та чітко діяла в умовах централізованої планової економіки, виявила свою цілковиту неспроможність адаптуватися до нових умов і стала гальмом на шляху економічних перетворень. І тут навіть не йдеться про погану банківську модель і гарну казначейську. Річ у тому, що зі зміною системи господарювання в країні змінилися також взаємовідносини як на мікрорівні, так і на макрорівні, а тому виникла необхідність змінити й практику виконання державного бюджету.

На початку 90-х років в Україні починає розвиватися підприємницька діяльність і формується дворівнева банківська система, другий рівень якої представлений розгалуженою мережею комерційних банків. Саме з інтересами останніх починають вступати в конфлікт інтереси державні. Конфлікт інтересів виявлявся у двох основних положеннях.

По-перше, внаслідок того, що бюджетним підприємствам, установам та організаціям було дозволено відкривати в установах комерційних банків свої рахунки. Склалася така ситуація, за якої значна частина рахунків бюджетних одиниць була розпорошена серед багатьох установ комерційних банків. За таких умов можливість контролювати рух бюджетних коштів по рахунках, їх цільове використання, а також суму залишків різко зменшувалась.

По-друге, оскільки на рахунках комерційних банків тепер перебував значний обсяг бюджетних грошей, вони почали використовувати їх з метою отримання комерційної вигоди. Що, власне, є досить закономірним явищем, адже головна мета будь-якої підприємницької діяльності — це максимізація добробуту власників через максимізацію ринкової вартості комерційного підприємства. Проблема полягала в іншому. Не варто було дозволяти комерційним структурам отримувати прибуток і максимізувати свою ринкову вартість використанням державних коштів, оскільки в кінцевому підсумку від цього страждали звичайні члени суспільства.

Окрім того, внаслідок переведення всіх рахунків як бюджету, так і бюджетних установ до комерційних банків, а вони не підзвітні уряду, Національний банк України з початку 1992 р. перестав займатися касовим виконанням бюджету. Отже, участь комерційних банків у

процесі виконання бюджету спричинила те, що він практично виїшов з-під контролю Уряду.

Банківська система централізованої планової економіки мала ряд особливостей, які й зумовлювали неефективність її існування в ринковій економіці.

1. Дроблення ресурсів готівки органів державного управління по численних банківських рахунках дуже ускладнювало роботу з управління консолідованим фондом готівки та розробку стратегії позичання коштів.
2. Облік різних категорій операцій органів державного управління здійснювався за допомогою простого приймання — відкриття окремого банківського рахунка для кожного типу операцій. Як наслідок, на банківський сектор лягло суттєве навантаження щодо ведення рахунків і надання звітності, що ускладнювало облік з точки зору вимог до форми та змісту інформації, необхідної для управління податково-бюджетною діяльністю.
3. Бюджетні асигнування, ліміти витрачання коштів контролювались за допомогою досить повільного та трудомісткого процесу міжбанківських розрахунків.

Отже, усі суперечності виявилися в таких важливих положеннях:

- діюча система виконання бюджетів не давала Міністерству фінансів необхідної інформації для оперативного втручання у процес виконання бюджету;
- установи, які здійснювали касове виконання бюджету, мали свої інтереси, що дуже часто не збігалися з державними;
- наявність у кожного розпорядника бюджетних коштів свого рахунка позбавила фінансові органи, які виділяли кошти, можливості оперативно маневрувати бюджетними асигнуваннями;
- механізм виконання бюджету за видатками не виключав можливості нецільового використання бюджетних коштів, адже у звітності фіксувалися лише дві стадії бюджетного фінансування — обсяг бюджетних асигнувань і здійснення касових витрат отримувачами бюджетних коштів;
- за існуючого стану процесу виконання державного бюджету неможливо було забезпечити системний контроль як за проходженням державних коштів через банківську систему, так і за ефективним використанням цих коштів розпорядниками кредитів.



На жаль, на початку ринкових реформ становленню повноцінної фінансової системи було приділено недостатньо уваги. Теза “Надійні стабільні фінанси — надійна стабільна держава” виголошувалася декларативно, без практичної її підтримки. Як наслідок, за роки побудови економічної незалежності, переходу на нові для нашої країни форми господарювання було багато втрачено. Через недосконалу систему забезпечення виконання державного бюджету збільшилася сума й без того значних втрат фінансових коштів, так необхідних молодій державі. Крім того, негативний вплив мали непродумана податкова політика, яка сприяла перерозподілу фінансових коштів на користь тіншового капіталу, і затримка з упровадженням грошової реформи, і недосконала законодавча база в частині розширення підприємництва, особливо в банківській сфері, і неконтрольований процес перерозподілу коштів між державним і місцевими бюджетами, що, в свою чергу, негативно позначилося на механізмі формування державного бюджету.

Так, розмежування державних податків, зборів та обов’язкових платежів між державним і місцевими бюджетами здійснювали установи комерційних банків. А вони здебільшого під тиском місцевої влади порушували нормативи, встановлені Законом України про державний бюджет України. У минулі роки фіксувалося багато випадків незаконного зарахування до місцевих бюджетів коштів, що належали державному бюджету. Стала звичною неприпустима ситуація, коли комерційні банки своєчасно не перерахували бюджетні кошти. Як наслідок, державний бюджет України не міг їх отримати у своє розпорядження, а Міністерство фінансів було не в змозі оперативно прогнозувати надходження доходів до бюджету на тому рівні, якого вимагали нові умови господарювання.

Щодо витратної частини бюджету, то тут також було безліч не врегульованих питань, що породжували ще більші проблеми. Наявність численних поточних, бюджетних, розрахункових рахунків не давала змогу забезпечити системний попередній та поточний контроль за витрачанням бюджетних коштів. Зазначимо, що до компетенції комерційних банків і Національного банку України не входили функції контролю за ефективним використанням кредитів, наданих бюджетних коштів. Тому не дивно, що ці кошти часто використовувалися нераціонально та не за цільовим призначенням.

Організаційна структура касового виконання державного бюджету, що склалася на той час, не давала змоги ефективно розв'язувати головне завдання — фінансувати державні видатки в межах отриманих доходів. В умовах гострого дефіциту бюджету державні кошти розпорозувалися по численних рахунках міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій. А тому було неможливо відслідковувати й контролювати ані рух цих коштів, ані ефективність їх витрачання, ані розміри залишків, які за умови ефективного управління працюють на користь суспільства, а саме використовуються на першочергові потреби держави.

Внаслідок зазначених суперечностей між банківською й фінансовою системами країни та через неможливість першої відповідати вимогам і потребам ринкової економіки постала нагальна потреба вдосконалити управління державними фінансами, що передбачало пошук нових організаційних форм касового виконання бюджету. Банківська система поступово почала втрачати певні повноваження у сфері виконання бюджетів, що свідчило про початок поступового переходу до казначейської системи касового виконання бюджетів усіх рівнів.

Так, Законом України “Про банки та банківську діяльність”, який було прийнято у 1992 р. (з подальшими змінами), на банківську систему поклалися лише функції здійснення операцій з касового виконання державного бюджету, а ведення обліку касового виконання державного бюджету, контроль за його виконанням, управління коштами державного бюджету не входили до переліку функцій банківської системи й мали забезпечуватися фінансовою системою. Крім того, через відмову від прямого фінансування дефіциту власними ресурсами Національного банку України виникла потреба ввести нові функції, які раніше не виконувались ані банківською, ані фінансовою системами. Це передусім короткострокове прогнозування доходів державного бюджету та оперативно-касове планування його видатків (у розрізі головних розпорядників коштів і в розрізі територій).

Важлива характеристика будь-якого процесу — його здатність до вдосконалення. У наш стрімкий час, що характеризується постійною мінливістю як мікросередовища, так і макросередовища, важливо володіти відповідними прийомами, механізмами, методами, які більшою мірою відповідали б новим умовам соціально-економічного життя країни. Суперечності та проблеми, що виникли у процесі вико-

нання державного бюджету банківськими установами, були наслідком невідповідності старих методів і філософії управління та нових умов, у яких почала жити країна. Потрібно було якнайшвидше й комплексно розв'язувати проблеми, пов'язані як з бюджетним процесом взагалі, так і з виконанням державного бюджету зокрема. Важливим у цьому напрямі було створення в Україні в 1995 р. системи органів Державного казначейства, які й мали впорядкувати процес виконання державного бюджету, зробити його прозорим і таким, що здійснювався б в інтересах суспільства.

Аналіз цього процесу дав змогу виокремити три основних етапи розвитку державного казначейства в Україні.

**Перший етап** (жовтень 1992 р. — листопад 1995 р.) — у жовтні 1992 р. на базі підрозділів Головного бюджетного управління Міністерства фінансів України було створено Управління виконання Державного бюджету. Це дало змогу, починаючи з 1 липня 1993 р., перейти на нову систему виконання видаткової частини державного бюджету й забезпечити здійснення Міністерством фінансів України функції обліку видатків державного бюджету, яка раніше забезпечувалася банківською системою. Упродовж цього періоду було розроблено концептуальні засади системи державного казначейства, які знайшли віддзеркалення у проектах Указу Президента України “Про Державне казначейство України” та “Положення про Державне казначейство України”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 590.

**Другий етап** (листопад 1995 р. — січень 1997 р.) відзначився тим, що на базі Управління виконання державного бюджету Міністерства фінансів і відповідних підрозділів місцевих фінансових органів у листопаді 1995 р. було створено систему державного казначейства, до якої увійшли Головне управління Державного казначейства України, Управління Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, районні (міські) відділення. У 1996 р. було розпочато передачу функції фінансування видатків державного бюджету від галузевих управлінь Міністерства фінансів Головному управлінню державного казначейства України. Зокрема, на цьому етапі було вирішено такі питання:

- завершено передачу функцій фінансування від галузевих управлінь Міністерства фінансів Головному управлінню Державного казначейства;

- з квітня 1997 р. розпочато експеримент з оплати рахунків Національного університету ім. Тараса Шевченка, до складу якого входило вісім бюджетних одиниць;
- починаючи з травня цього самого року на казначейське виконання кошторисів перейшли установи Міністерства охорони здоров'я, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення, потерпілого від Чорнобильської катастрофи, Державного фонду сприяння зайнятості населення, розташовані в Івано-Франківській, Львівській і Полтавській областях. З 1 липня набутий досвід з оплати рахунків по зазначених установах і заходах було поширено в межах України;
- з червня 1997 р. відповідно до постанови Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 9 травня 1997 р. № 437 органи центральної виконавчої влади та їхні підвідомчі органи на місцях перейшли від фінансування видатків на оплату рахунків на користь суб'єктів господарської діяльності, що виконали роботи чи надали послуги бюджетним установам.

Отже, станом на 1 серпня 1997 р. на казначейське виконання кошторисів видатків було переведено близько 3,3 тис. установ, підприємств і організацій, міністерств (24 % загальної кількості), що утримувалися з коштів державного бюджету, не враховуючи оплати рахунків з держзамовлень і відшкодування компенсаційних витрат потерпілим від аварії на ЧАЕС; на 01.10.1997 р. органами Державного казначейства переведено на оплату рахунків 10,5 тис. бюджетних установ і організацій. У процесі переведення підприємств, установ та організацій від фінансування видатків на оплату рахунків закрито близько 30 тис. поточних бюджетних рахунків в установах банків, натомість відкрито 10,6 тис. реєстраційних рахунків у органах Державного казначейства. Загальна сума кошторисів установ і організацій, що перейшли за цей період від фінансування видатків на оплату рахунків, становила 9634 млн грн, або 35 % до суми затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України на 1997 р.

За цей період також було впроваджено єдиний казначейський рахунок у Національному банку України та уповноважених комерційних банках для зарахування доходів державного бюджету та проведення видатків, підготовлено та впроваджено порядок оплати витрат з Єдиного казначейського рахунка. Саме цей період слід вважати

якісно новим у розвитку та впровадженні казначейських принципів в Україні.

**На початку третього етапу** (1997 р. — донині) Кабінет Міністрів України прийняв кілька Постанов щодо переходу установ, підприємств та організацій від відомчого принципу виконання кошторисів видатків до казначейського: “Про впровадження казначейської системи виконання Державного бюджету” від 14.01.1997 р. № 13, “Про казначейське виконання кошторисів видатків на утримання апарату органів виконавчої влади” від 09.05.1997 р. № 437, “Про стан впровадження казначейського виконання кошторисів видатків” від 01.09.1997 р. № 963. Набуття чинності зазначених нормативних актів свідчило про завершення передачі функцій перерахування бюджетних коштів від Центрального апарату Міністерства фінансів Державному казначейству України. Саме на цьому етапі відбуваються: упровадження нової бюджетної класифікації щомісячного розписування видатків держбюджету, лімітування видатків бюджету, початковий етап встановлення контролю за зобов’язаннями розпорядників коштів, поширення казначейських принципів контролю за видатками на установи “закритого” типу, експеримент щодо касового виконання державного бюджету за доходами одночасно з банківськими установами.

Отже, саме 1997 р. став роком початку впровадження системи казначейського виконання державного бюджету. Цього року відбулося відокремлення держави від банківської системи щодо контролю й обліку доходів і платежів державного бюджету, що має безліч переваг. По-перше, кошти надходять до кінцевого споживача найкоротшим шляхом. У такий спосіб ліквідується навіть можливість щонайменшої їх затримки на рахунках бюджетних установ різного рівня. По-друге, щоденне перерахування на державний рахунок податків і зборів дасть змогу негайно їх використовувати та поліпшить управління грошовими потоками. По-третє, консолідація інформації про стан виконання бюджету на всіх рівнях ієрархічної вертикалі створить підґрунтя для своєчасної, надійної та вичерпної бюджетної звітності, що зрештою позитивно вплине на вдосконалення процесу підготовки бюджету.

Відповідно до Указу Президента України та постанови Уряду Державне казначейство України має стати тим виконавчим органом влади, який розв’язуватиме комплекс завдань, пов’язаних із касовим

виконанням державного бюджету і бюджетів самоврядування та ефективним управлінням бюджетними коштами. Державне казначейство у своїй діяльності взаємодіє з органами законодавчої та виконавчої влади, Національним і комерційними банками України, іншими учасниками бюджетного процесу та фінансовими інституціями. У своїй діяльності Державне казначейство керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами й розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, Національного банку України, наказами міністра фінансів України та іншими нормативно-правовими актами.

Державне казначейство вийшло на той рівень, коли досягнення основної мети його діяльності — управління державними ресурсами, що забезпечить виконання кошторисів видатків, дасть змогу використовувати внутрішні резерви для погашення зовнішніх і внутрішніх боргів, підвищить оборотність наявних коштів, — можливе за таких умов:

- наявності чітко продуманої моделі управління державними фінансами;
- розробки нової політики бухгалтерського обліку та звітності, результати реалізації якої мають забезпечити прозорість виконання бюджетів за всіма параметрами бюджетного процесу та його учасниками, а також сприяти прогресивній формі організації збирання та опрацювання фінансової та статистичної звітності;
- чіткого визначення та розподілу функцій між учасниками бюджетного процесу, особливо між Державним казначейством і Міністерством фінансів, зокрема з управління зовнішніми та внутрішніми боргами;
- визначення міжвідомчих відносин Державного казначейства з органами законодавчої та виконавчої влади, які відповідальні за здійснення контролю за виконанням державного та місцевих бюджетів;
- створення єдиного комплексу технічних і програмних засобів інформаційної системи державного казначейства;
- здійснення ефективного контролю за дотриманням вимог законодавчо-нормативних актів з проведення конкурентних торгів, закупівель, тендерів, пов'язаних із витрачанням бюджетних коштів;

- застосування механізму контролю за цінами закупівель за рахунок бюджетних коштів на підставі інформації Міністерства економіки, Державного комітету статистики та інших органів, які відповідають за цінову політику в державі [26].

### **1.3. Правові засади забезпечення функціонування Державного казначейства в Україні**

У 1995 р. прийнято рішення про створення в Україні системи органів Державного казначейства, що було закріплено Указом Президента України від 27 квітня 1995 р. № 335 “Про Державне казначейство України”. Цей Указ визначив основні напрями діяльності органів Державного казначейства, основним з яких є організація та виконання державного бюджету України. Наступним кроком на виконання вищевказаного Указу уряд України в особі Кабінету Міністрів України затвердив Постанову від 31 липня 1995 р. № 590 “Питання Державного казначейства” та “Положення про Державне казначейство”. Зазначені нормативні акти, конкретизуючи Указ Президента України, визначають правовий статус казначейських органів, їх організаційну структуру, а також функції, права та обов’язки.

Усе це свідчить про те, що Державне казначейство України в особі Головного управління Державного казначейства надає суттєвої правової сили власним нормативним актам. Розроблені ним у межах його компетенції нормативні, методологічні та інструктивні матеріали обов’язкові для органів управління всіх рівнів, а також для підприємств, організацій та установ, які використовують кошти державного бюджету.

Підготовка таких матеріалів здійснювалася поступово в міру становлення органів Державного казначейства та реалізації ними своїх безпосередніх функцій. Так, за період 1995–2000 рр. було розроблено та затверджено такі основні нормативні акти, які визначають, регулюють і забезпечують діяльність органів Державного казначейства:

1. Наказ Міністерства фінансів України “Про строки передачі функцій фінансових органів з виконання Державного бюджету України до територіальних органів Державного казначейства України” від 03.01.1996 р. № 3.
2. Наказ Міністерства фінансів України “Про порядок фінансування видатків Державного бюджету України Головним управлінням Державного казначейства України” від 22.01.1996 р. № 11.



3. Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку застосування векселів Державного казначейства для фінансування витрат державного бюджету” від 31.05.1996 р. № 115.
4. Лист Національного банку України “Про касове виконання Державного бюджету України” від 03.07.1996 р. № 12-111/863-3684.
5. Лист Національного банку України “Щодо повернення коштів, які залучаються до Державного бюджету Головним управлінням Державного казначейства України з бюджетних рахунків та рахунків позабюджетних фондів” від 15.01.1997 р. № 25-021/50-284.
6. Наказ/Інструкція “Про впровадження казначейської системи виконання державного бюджету” від 21.03.1997 р. № 28, затверджений(а) Головним управлінням Державного казначейства України.
7. Положення “Про єдиний казначейський рахунок”, затверджене наказом Головного управління Державного казначейства України від 21 березня 1997 р. № 28.
8. Наказ “Про затвердження Інструкції про відкриття реєстраційних рахунків органами Державного казначейства України” від 09.04.1997 р. № 32, затверджений Головним управлінням Державного казначейства України.
9. Інструкція “Про відкриття реєстраційних рахунків органами Державного казначейства України” від 09.04.1997 р. № 32, затверджена Головним управлінням Державного казначейства України.
10. Наказ “Про затвердження Порядку відшкодування податку на додану вартість” від 02.07.1997 р. № 209/72, затверджений Державною податковою адміністрацією та Головним управлінням Державного казначейства України.
11. Постанова “Про перерахування Державною митною службою України на рахунок в іноземній валюті Державного казначейства України іноземної валюти, одержаної як сплата митних платежів” від 15.09.1997 р. № 306, затверджена Національним банком України.
12. Наказ Головного управління Державного казначейства України та Державної податкової адміністрації “Про обмін інформацією щодо векселів Державного казначейства” від 23.03.1998 р. № 22/123.

13. Лист Державної податкової адміністрації “Щодо ведення оперативно-бухгалтерського обліку векселів Державного казначейства” від 07.05.1998 р. № 5259/10/19-0317.
14. Лист Національного банку України “Щодо запровадження через органи Державного казначейства паралельно з установами банків касового виконання Державного бюджету за доходами” від 01.06.1998 р. № 25-021/893-3934.
15. Наказ “Про затвердження Інструкції про порядок використання і обліку позабюджетних коштів бюджетних установ та звітності про них” від 11.08.1998 р. № 63, затверджений Головним управлінням Державного казначейства України.
16. Лист Головного управління Державного казначейства України “Щодо переведення на обслуговування в органи Державного казначейства позабюджетних коштів бюджетних установ” від 12.02.1999 р. № 07-09/110-2048.
17. Наказ “Про затвердження Інструкції про складання установами і організаціями, які отримують бюджетні кошти, місячної та квартальної звітності у 1999 році” від 18.03.1999 р. № 23, затверджений Головним управлінням Державного казначейства України.
18. Наказ “Про затвердження Порядку безспірного списання коштів з реєстраційних рахунків установ та організацій, оплата видатків яких здійснюється з єдиного казначейського рахунка” від 22.03.1999 р. № 25, затверджений Головним управлінням Державного казначейства України.
19. Наказ “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування позабюджетних коштів установ і організацій, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету” від 25.03.1999 р. № 27, затверджений Головним управлінням Державного казначейства України.
20. Наказ “Про затвердження інструкції про застосування порядку викупу кредиторської і погашення дебіторської заборгованості держави з використанням казначейських векселів” від 21.04.1999 р. № 100/219, затверджений Головним управлінням Державного казначейства України та Державною податковою адміністрацією України.
21. Наказ “Щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України “Про порядок викупу кредиторської і погашення дебіторської за-

- боргованості держави з використанням казначейських векселів” від 20.05.1999 р. № 41, затверджений Головним управлінням Державного казначейства України.
22. Наказ “Про затвердження Порядку обслуговування на казначейських постах позабюджетних коштів, що надходять на рахунки митних органів України” від 08.06.1999 р. № 44, затверджений Головним управлінням Державного казначейства України.
  23. Наказ Головного управління Державного казначейства України “Щодо механізму викупу кредиторської заборгованості” від 24.06.1999 р. № 50.
  24. Наказ Головного управління Державного казначейства України “Про затвердження форми Заявки на видачу готівки” від 12.08.1999 р. № 64.
  25. Наказ “Про затвердження Інструкції про порядок складання у 2000 році місячних звітів та квартального звіту установами й організаціями, основна діяльність яких здійснюється за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів” від 23.03.2000 р. № 23, затверджений Головним управлінням Державного казначейства України.
  26. Лист Державного казначейства України “Про зарахування окремих видів платежів до Державного бюджету України” від 28.04.2000 р. № 06-09/167-3127.

Отже, Державне казначейство України є центральним органом виконавчої влади, яке у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами та розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, Національного банку України, наказами Міністра фінансів України та іншими нормативно-правовими актами. Із наведеного переліку останніх можна зробити висновок, що в галузі виконання державного бюджету безсумнівно відбулися значні зміни, проте розвиток казначейської системи диктує необхідність подальшого розвитку бюджетного законодавства, яке покликане закріпити місце та функції казначейських органів у бюджетному процесі України.

Відповідно до Указу Президента України та постанови Уряду Державне казначейство України має стати тим виконавчим органом влади, який розв’язуватиме комплекс завдань, пов’язаних з касовим

виконанням державного бюджету і бюджетів самоврядування та ефективним управлінням бюджетними коштами. Державне казначейство у своїй діяльності взаємодіє з органами законодавчої та виконавчої влади, Національним банком і комерційними банками України, іншими учасниками бюджетного процесу та фінансовими інституціями.

## **1.4. Функції, повноваження та організаційна структура Державного казначейства України**

Щоб глибше зрозуміти суть Державного казначейства, важливо розглянути такий зовнішній вияв його діяльності, як функції. Саме останні дають змогу оцінити якість дії цього органу, а також завдання та обов'язки, які пов'язані з його діяльністю. Більш того, через функції визначається сутність та основна мета діяльності певного об'єкта, зокрема Державного казначейства.

На Державне казначейство в Україні покладено виконання таких функцій:

- касове виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування за доходами та видатками;
- контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів на стадії проведення платежу на підставі документів, наданих розпорядниками бюджетних коштів;
- управління коштами державного бюджету та бюджетів самоврядування;
- облік доходів і видатків державного бюджету та бюджетів самоврядування;
- за розпорядженнями Міністерства фінансів України здійснення обліку, обслуговування та погашення зовнішнього та внутрішнього боргів держави;
- отримання звітів про виконання кошторисів доходів і видатків від розпорядників бюджетних коштів, звіряння даних обліку органів Державного казначейства з даними обліку розпорядників;
- складання та подання в порядку, визначеному законодавством України, звітів про виконання державного бюджету України та зведених бюджетів самоврядування;
- розмежування загальнодержавних податків, зборів, інших обов'язкових платежів між державним бюджетом і бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, здійснення взаєморозрахунків між ними;
- розробка та затвердження нормативно-правових актів і єдиних правил організації роботи з питань казначейського виконання бюджетів усіх рівнів, ведення бухгалтерського обліку та складан-

ня звітності про виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування;

- стягнення у безспірному порядку належних державному бюджету коштів по взаєморозрахунках між бюджетами;
- управління поточними залишками казначейських рахунків з метою отримання доходів і зарахування їх до загального та спеціального фондів державного бюджету;
- відповідно до укладених угод відкриття та обслуговування рахунків розпорядників бюджетних коштів в органах Державного казначейства;
- оплата рахунків за дорученням розпорядників бюджетних коштів відповідно до чинних нормативних актів. Державне казначейство не несе відповідальності по зобов'язаннях, прийнятих розпорядниками бюджетних коштів без його відома;
- забезпечення роботи інформаційно-обчислювальної системи Державного казначейства та її взаємодії з інформаційними системами Національного банку та комерційних банків України, міністерств, відомств та інших органів виконавчої влади, установ і організацій;
- добір кадрів, їх розстановка, а також створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, забезпечення проведення єдиної державної політики з питань державної служби в органах Державного казначейства;
- організація та здійснення внутрішньосистемного контролю та аудиту;
- виконання інших функцій, передбачених чинним законодавством України.

Проаналізувавши наведений перелік функцій Державного казначейства, можна зробити висновок про сутність та основну мету його діяльності.

1. Концентрація всіх наявних державних коштів у руках головного фінансового агента держави — Державного казначейства — можлива через реалізацію принципу єдиного казначейського рахунка державного бюджету. Це дає змогу отримати вичерпну інформацію про щоденний стан державних коштів, забезпечує можливість маневрування державними грошовими ресурсами, робить фінансовий контроль за рухом і витрачанням державних коштів реальним та дієвим.
2. Якісне виконання державного бюджету за доходами, застосуванням чіткої системи обліку надходжень, податків, зборів та інших

обов'язкових платежів. Це дає змогу своєчасно та в повному обсязі зараховувати на єдиний казначейський рахунок усі кошти, що належать державному бюджету.

3. Якісне виконання державного бюджету за видатками, що передбачає оплату рахунків розпорядників бюджетних коштів перерахуванням грошових ресурсів з єдиного казначейського рахунка державного бюджету безпосередньо на користь суб'єктів господарської та підприємницької діяльності, які виконали роботи або надали товари та послуги відповідним розпорядникам бюджетних коштів. Це дає змогу ліквідувати практику нецільового використання бюджетних коштів бюджетними організаціями або використання їх у обсягах більших, ніж це передбачено кошторисом доходів і видатків відповідної бюджетної організації.

Зазначені заходи певною мірою обмежують фінансову самостійність розпорядників бюджетних коштів, які здебільшого виконують важливі роботи, пов'язані з державним соціальним замовленням. Проте, на наш погляд, в умовах кризової нестабільності економіки, хронічної нестачі державних грошових ресурсів кожна державна копійка має витратитися розумно, виражено та за цільовим призначенням. Тому, принаймні нині, зазначені заходи є вивіреним кроком з боку уряду.

Для виконання своїх функцій Державне казначейство безперечно повинно мати певні повноваження та права. Зазначимо, що категорія “повноваження” відрізняється від категорії “право”. **Право** — це можливість вибору щодо того, виконувати чи не виконувати конкретні дії. **Повноваження** — це додаткове право, яке надається компетентному органу для здійснення певних обов'язків у будь-якій сфері діяльності.

Інакше кажучи, повноваження від права відрізняє те, що перше має зобов'язуючий характер. Зобов'язуючий характер визначається тим, що повноваження надаються виключно для виконання конкретних дій, здійснення компетентної діяльності. Повноваження забезпечують реалізацію певних функцій.

Однак необхідно відрізнити надання права самого по собі та надання права для виконання певних функцій, яке в останньому випадку має характер інструмента для досягнення певного результату, а не привілеї здійснювати або не здійснювати певні дії. У такому разі повноваження є конкретизованим, тобто більш чітким, а можливо, більш вузьким, визначенням якогось загального права, що надається для виконання певних обов'язків.

*Для виконання своїх функцій Державне казначейство України має право:*

- бути учасником системи електронних платежів Національного банку України;
- відкривати, використовувати й закривати в установах банків кореспондентські рахунки в національній та іноземній валютах;
- отримувати безоплатно від Національного банку та комерційних банків України інформацію про наявність і рух коштів за поточними, депозитними, бюджетними та іншими рахунками розпорядників і отримувачів бюджетних коштів;
- отримувати безоплатно від міністерств, відомств, інших центральних і місцевих органів інформацію та статистичні дані щодо виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування;
- вимагати від посадових осіб міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та банків дотримання встановленого порядку виконання бюджетів;
- призупиняти або обмежувати за рішенням Голови Державного казначейства та його заступників, а також керівників територіальних органів Державного казначейства здійснення операцій за рахунками розпорядників бюджетних коштів у разі порушення ними встановленого порядку використання бюджетних коштів, а також неподання кошторисів і звітності про їх надходження та використання;
- вживати заходів щодо усунення виявлених порушень під час проведення розрахунків (взаєморозрахунків) по доходах і видатках державного бюджету та бюджетів самоврядування за повідомленням контролюючих і правоохоронних органів, а також вимагати усунення виявлених порушень від усіх учасників зазначених розрахунків;
- укладати з установами, організаціями та підприємствами всіх форм власності угоди (контракти), що забезпечують виконання функцій, покладених на Державне казначейство;
- відмовляти розпорядникам бюджетних коштів у відкритті рахунків без укладання відповідної угоди;
- видавати разом з Національним банком України, іншими центральними та органами місцевого самоврядування спільні нормативні акти.



*До бюджетних повноважень Державного казначейства входять:*

- касове виконання державного бюджету України за доходами та видатками;
- казначейське обслуговування позабюджетних коштів бюджетних установ;
- ведення обліку доходів і видатків державного бюджету України;
- складання звітів про виконання державного бюджету України;
- складання зведеного звіту про виконання державного бюджету України та зведених бюджетів самоврядування;
- управління бюджетними асигнуваннями розпорядників бюджетних коштів відповідно до бюджетного розпису;
- затвердження єдиних правил бухгалтерського обліку та звітності про виконання всіх бюджетів, кошторисів доходів і видатків бюджетних установ та їх позабюджетних коштів;
- попередній та поточний фінансовий контроль за дотриманням бюджетного законодавства та бюджетної дисципліни розпорядниками бюджетних коштів.

Розрізняють бюджетні повноваження з виконання бюджетів за доходами та бюджетні повноваження з виконання бюджетів за видатками.

*До бюджетних повноважень з виконання бюджетів за доходами належать:*

- відкриття рахунків з кожного виду податків і зборів відповідно до бюджетної класифікації за доходами;
- перерахування доходів на транзитні рахунки, а з них на єдиний рахунок бюджету;
- розподілення доходів між бюджетами;
- повернення та відшкодування сум доходів, що були зайво зараховані до бюджету або в результаті розрахунку;
- ведення обліку доходів бюджету;
- складання звітності про доходи.

*До бюджетних повноважень з виконання бюджетів за видатками належать:*

- відкриття реєстраційних рахунків розпорядникам коштів;
- ведення зведених реєстрів розпорядників бюджетних коштів і позабюджетних коштів бюджетних установ;
- оперативне прогнозування та касове планування бюджетних коштів згідно з бюджетним розписом;

- перерахування бюджетних коштів їх розпорядникам;
- оплата витрат розпорядників коштів;
- закриття реєстраційних рахунків після закінчення бюджетного періоду;
- облік і звітність по операціях касового виконання бюджету за видатками.

Виходячи із завдань Державного казначейства України, сформована його організаційна структура, яка відтворює структуру адміністративно-територіального устрою України.

Державне казначейство України складається з центрального управління, 27 казначейських управлінь обласного значення та 684 територіальних відділень. Відповідно до адміністративно-територіального устрою установи Державного казначейства поділено на три рівні:

- центральний рівень представлений Головним управлінням Державного казначейства України, яке знаходиться в Києві;
- обласний рівень представлений одним адміністративним управлінням — в Автономній Республіці Крим, 24 адміністративними управліннями — у кожній області України, двома адміністративними управліннями — у містах Києві та Севастополі;
- районний рівень представлений 684 відділеннями — у найважливіших місцевих адміністративних центрах.

Державне казначейство України очолює Голова, якого призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за призначенням прем'єр-міністра України. Голова Державного казначейства має заступників, яких також призначає та звільняє Президент України за поданням прем'єр-міністра України.

Голова державного казначейства здійснює загальне керівництво цим органом, несе персональну відповідальність за стан справ у сфері діяльності Державного казначейства, визначає повноваження та розподіляє обов'язки між своїми заступниками. Голова Державного казначейства затверджує структуру цього органу та його управлінь у Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, призначає на посади та звільняє з посад керівників територіальних органів Державного казначейства. Штатні розписи відділень, агентств, представництв, філій, пунктів, уповноважених у районах, містах і районах міст затверджують керівники відповідних територіальних управлінь за погодженням з керівництвом Державного казначейства.

Обласні управління Державного казначейства здійснюють:

- впровадження законодавчої та нормативної бази з виконання бюджету;
- касове виконання державного бюджету як за доходами, так і за видатками;
- виконання завдань Державного казначейства;
- керівництво, контроль та оцінку роботи підвідомчих районних казначейських відділень;
- управління казначейською інформаційною системою всіх казначейських органів у області;
- підготовку та виконання планів щодо контрольно-ревізійних перевірок підвідомчих районних відділень;
- кадрову роботу, навчання персоналу.

До складу обласного управління Державного казначейства входять такі відділи:

- обліку лімітів видатків і контролю за виконанням кошторисів бюджетних установ;
- обліку лімітів видатків і контролю за виконанням кошторисів силових структур і установ Міністерства оборони;
- здійснення платежів з фонду соціального захисту населення;
- розмежування та оперативного обліку державних доходів;
- бухгалтерського обліку та звітності;
- операційний;
- комп'ютеризації;
- організації роботи та контролю підвідомчих органів;
- кадрів;
- адміністративно-господарський.

Районні відділення Державного казначейства несуть відповідальність за таку діяльність:

- впровадження та дотримання законодавчих і нормативних актів документів щодо виконання бюджету;
- касове виконання державного бюджету як за доходами, так і за видатками;
- контроль за виконанням державних програм і державних цільових фондів;
- роботу з кадрами, навчання персоналу.

До складу районних і міських відділень Державного казначейства входять такі відділи:

- обліку лімітів видатків і контролю за виконанням кошторисів;

- розмежувань і адміністративно-оперативного обліку державних доходів;
- бухгалтерського обліку та звітності.

### **Рекомендована література до розділу 1**

[1–21; 24–26; 39; 40; 41; 47]

### **Контрольні питання до розділу 1**

1. Розкрийте зміст понять “казна”, “казначей”, “казначейство”.
2. Хто заснував казначейство в царській Росії?
3. Що таке касова реформа? Коли вона відбулася та якими були її наслідки?
4. Коли було створено казначейство в Україні?
5. Які завдання та функції виконує Державне казначейство України?
6. Чому постала нагальна потреба реформувати процес виконання бюджету?
7. Якими нормативно-правовими актами регулюється процес функціонування Державного казначейства в Україні?
8. Які системи касового виконання бюджету використовуються у світовій практиці?
9. Принципова відмінність казначейської моделі виконання бюджету від банківської моделі.
10. Організаційна структура Державного казначейства України.
11. Назвіть недоліки банківської моделі виконання бюджету.
12. Дайте характеристику змішаної моделі виконання бюджету.
13. Головна ідея казначейської моделі виконання бюджету.
14. Розкрийте зміст поняття “виконання державного бюджету”.
15. Які повноваження мають Державне казначейство та Міністерство фінансів України?
16. Наведіть перелік нормативних, методологічних та інструктивних матеріалів Державного казначейства України.

## *Розділ 2*

# **ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПЛАТЕЖАМИ**

### **2.1. Механізм функціонування Державного казначейства в режимі єдиного казначейського рахунка**

Казначейство як структура, до компетенції якої згідно з її установчими документами входить оперативне прогнозування виконання державного бюджету, не може у своїй діяльності не враховувати основи макроекономічних пропорцій та тенденції, що складаються в економіці. Водночас казначейська система виконання державного бюджету суттєво впливає на основні макроекономічні показники та їх динаміку.

В умовах, коли на державному рівні перерозподіляється приблизно половина ВВП, неефективні методи виконання бюджету в разі їх запровадження казначейством можуть стати генератором дестабілізуючих економіку факторів. Водночас оперативний облік стану бюджету дає змогу значною мірою полегшити або виключити негативні явища в економіці. Банківська система виконання бюджету, що діяла до утворення казначейства, відповідала основним вимогам економіки, що централізовано планувалася та директивно управлялася. В умовах розбудови ринкової економіки використання цієї системи призводило до посилення інфляційних процесів у країні, бо фінансування витрат відбувалося через так зване відкриття кредитів без урахування реальних доходів, а тому мало емісійний характер. Зміни в системі виконання державного бюджету, що зумовлювалися утворенням казначейства, дали змогу розв'язати основне завдання — ліквідувати практику автоматичного та

безконтрольного кредитування Центральним банком бюджетного дефіциту.

Основним недоліком діючої до створення казначейства системи акумуляції та обліку доходів державного бюджету була її неоперативність, оскільки між датою збирання й надання інформації та реальним зарахуванням отриманих сум податків і платежів проходило від двох до чотирьох робочих днів, а звітність у розрізі видів доходів надходила лише наприкінці місяця, наступного за звітним. Отже, ця система обліку доходів не давала змоги своєчасно отримувати інформацію про обсяг доходів, що надходили до бюджету. Це, в свою чергу, негативно позначалося на точності короткострокових прогнозів щодо податків і платежів, а також на встановленні реальних лімітів по передбачених у бюджеті видатках, що, по суті, не сприяло своєчасному фінансуванню різноманітних заходів.

Казначейські органи нині беруть участь у процесі формування однієї частини державного бюджету. Вони отримують від банків, у яких відкрито рахунки платників податків, копії платіжних доручень на перерахування податків, протягом одного операційного дня вводять їх в інформаційну систему та передають для контролю за дотриманням податкового законодавства до податкових органів. При цьому здійснюється детальний облік доходів у системі казначейства по розділах і параграфах бюджетної класифікації та отримання щоденної інформації про доходи, що надійшли. Це дає змогу своєчасно регулювати грошові потоки по територіях, а отже, забезпечувати своєчасне фінансування передбачених у бюджеті витрат у максимально можливому обсязі.

Потреба в короткостроковому прогнозуванні обсягів надходження податків і доходів, що виникає у процесі виконання бюджету, реалізується з урахуванням змін у податковому та бюджетному законодавстві, динамічних рядів надходження окремих видів податків, темпів зростання або зниження ВВП. Не варто забувати, що надмірний податковий тиск призводить до деградації бази оподаткування та в кінцевому підсумку до відносного й абсолютного скорочення податкових надходжень до державного бюджету.

У галузі витрат державного бюджету система, що діяла до створення казначейства, допускала їх фіксування в облікових реєстрах лише на стадії платежу, тобто на стадії, коли практично унеможлилювалося маневрування державними фінансовими ресурсами. При цьому документально та інформаційно фіксувалося лише два етапи:

- а) перший — обсяг бюджетних призначень;
- б) останній — сума фактичних платежів.

Однак реально процес виконання бюджету більш деталізований. На рівні бюджетної одиниці або розпорядника коштів бюджету (кінцевого “споживача” бюджетних коштів) досить чітко проглядаються такі етапи:

- доведення обсягів бюджетних призначень;
- доведення гарантованих лімітів фінансування (виходячи зі ступеня реальної забезпеченості витрат джерелами фінансування), у межах яких бюджетна одиниця (розпорядник коштів) отримує право приймати на себе фінансові зобов'язання щодо виплати грошового утримання персоналу або укладання угод і договорів з постачальниками та підрядниками;
- визначення обсягів фактично укладених угод (у межах наданих прав по фінансових дорученнях);
- визначення обсягів здійснених авансових платежів по укладених договорах;
- визначення суми рахунків, що пред'являються до сплати, та обсягів інших необхідних виплат;
- визначення суми коштів, що має бути виплачена після перевірки обґрунтованості всіх пред'явлених рахунків-фактур, підтвердження оприбуткування товарно-матеріальних цінностей і обсягів виконаних робіт, нараховування заробітної платні та інших видів грошового утримання;
- визначення суми фактичного перерахування бюджетних коштів з рахунка (списання по бюджету адекватне касовому витрачання).

Наявність на центральному рівні інформації про стан і рух бюджетних коштів на кожному з цих етапів надає Міністерству фінансів і головним розпорядникам коштів державного бюджету широкі можливості для гнучкого маневрування ресурсами та оперативного контролю за станом коштів, що перебувають у розпорядженні бюджетних одиниць і розпорядників коштів. Деталізація обліку дає змогу в ході виконання бюджету повніше реалізувати принцип збалансованості бюджету, компенсувати диспропорції, що обов'язково виникають на етапі його прогнозування в умовах реальної макроекономічної ситуації. До впровадження казначейської системи це досягалося реалізацією менш вибіркового механізму секвестрування з характерним для нього критичним недофінансуванням ряду витратних статей бюджету. Функціонування казначейської системи дає

зможу на основі чітко визначених обсягів реальних потреб найраціональніше оптимізувати бюджетні потоки, знизити ймовірність серйозних збоїв у фінансуванні, зробити процес виконання бюджету більш гнучким.

Річ у тому, що участь казначейства у зазначених процесах, з одного боку, орієнтована на те, щоб максимально точно визначити обсяг ресурсної бази державного бюджету як загалом, так і по окремих видах податків і територіях, а також за сферами відповідальності фінансових органів, а з іншого — вона необхідна для того, щоб, виходячи з прогнозованої ресурсної бази, визначити пріоритетні в даний час напрями та обсяги фінансування державного бюджету. Одночасно з прогнозом по доходах і видатках бюджету Державне казначейство визначає короткостроковий прогноз джерел покриття дефіциту державного бюджету в межах, встановлених бюджетним законом на поточний рік; ці джерела в основному мають неінфляційний характер і є державними позиками.

Зазначимо, що надмірне зростання позик на внутрішньому та зовнішньому ринках ускладнює перспективи вдалого виконання бюджету в майбутньому. Крім того, у разі активного позичання державою коштів на фінансовому ринку значно погіршується інвестиційний клімат, знижується мотивація до інвестиційної діяльності, що, в свою чергу, погіршує перспективний стан бази оподаткування.

Казначейство несе відповідальність за дуже важливу частину бюджетного процесу, а саме за організацію та виконання державного бюджету, а також за здійснення фінансового контролю (як попереднього, так і поточного). Крім цього основного завдання, на органи Державного казначейства покладено й ряд інших:

- управління наявними коштами державного бюджету України (у тому числі в іноземній валюті) та коштами державних позабюджетних фондів у межах витрат, встановлених на відповідний період;
- фінансування витрат державного бюджету України;
- ведення обліку касового виконання державного бюджету України, складання звітності про стан його виконання;
- відповідно до чинного законодавства управління державними внутрішніми та зовнішніми боргами;
- розподіл за нормативами, затвердженими Верховною Радою України, загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів між державним бюджетом України та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;



- контроль за надходженням і використанням коштів державних позабюджетних фондів;
- розробка нормативно-методичних документів з питань бухгалтерського обліку, звітності та організації виконання бюджетів усіх рівнів, обов'язкових для всіх підприємств, установ та організацій, що використовують бюджетні кошти та кошти державних позабюджетних фондів;
- фінансування дефіциту державного бюджету України.

Дуже важливим є питання про взаємовідносини Державного казначейства з іншими суб'єктами виконавчої влади, особливо з Міністерством фінансів України. Останнє до впровадження Державного казначейства виконувало всі функції, пов'язані з обслуговуванням державного бюджету України. Проблема полягала в тому, що створення нової державної установи, завдання якої концентрувалися в тій самій площині, що й Міністерства фінансів, спровокувало появу нарікань і побоювань стосовно дублювання функцій обох державних структур. І це мало підґрунтя. На початкових етапах становлення в Україні казначейської системи виконання державного бюджету дійсно спостерігалася значна перехресна залежність у функціях, що виконувалися цими органами, і відсутність між ними чіткого розмежування. Така ситуація негативно позначалася як на діяльності казначейства, так і на бюджетному процесі загалом. Дублювання функцій зазначених державних структур призводило до ускладнення їх взаємодії на практиці, до додаткових значних витрат, послаблювало контроль за бюджетним процесом і провокувало безвідповідальність з боку державних службовців цих органів.

Однак з часом у цьому напрямі була проведена певна позитивна робота, яка сприяла поліпшенню ситуації. Проте, на наш погляд, ця проблема остаточно не розв'язана. Ми вважаємо, що при вирішенні цього питання треба виходити з принципових положень. Міністерство фінансів України має зосередити свою увагу виключно на питаннях прогнозування та планування показників дохідної та видаткової частин державного бюджету, а також показників, пов'язаних із обслуговуванням державного боргу, аналізу їх виконання за підсумками звітного періоду, розробки пропозицій щодо вдосконалення порядку планування й використання бюджетних коштів загалом і по відповідних галузях, розробки проектів законодавчих, нормативно-методичних та інструктивних матеріалів з питань функціонування фінансової та бюджетної систем.

Сфера діяльності Державного казначейства має торкатися питань безпосереднього виконання державного бюджету України (як за доходами, так і за видатками), здійснення фінансового контролю, як попереднього, так і поточного, за формуванням, розподілом і використанням бюджетних коштів, розробки пропозицій стосовно нормативно-правового забезпечення як бюджетного процесу загалом, так і стадії виконання державного бюджету зокрема. Окрім того, ми переконані, що більш чіткому розмежуванню функцій цих двох установ у сфері бюджетних правовідносин сприятиме чітке, законодавчо закріплене визначення ролі й місця Державного казначейства в бюджетному процесі України.

Не зважаючи на різноманітність функцій державного казначейства, на наш погляд, усі вони спрямовані на розв'язання одного пріоритетного завдання — управління доходами та видатками державного бюджету через здійснення операцій з наявними бюджетними коштами, фінансування міністерств, відомств, інших органів державної виконавчої влади відповідно до затвердженого державного бюджету. Але оскільки заплановані та затверджені показники державного бюджету в умовах нестабільної економіки часто відрізняються від реальних, Державне казначейство на початку свого функціонування було змушене займатися перерозподілом наявних у міністерств і відомств коштів. Цей метод використовується відтоді, коли можливість покриття бюджетного дефіциту коштів Центрального банку була ліквідована.

Перерозподіл готівки — досить поширений спосіб розподілу ресурсів у країнах з перехідною економікою. Однак необхідно зазначити ряд недоліків, які є наслідком такого перерозподілу.

1. Відсутність суворих правил гри. Це створює труднощі в довгостроковому плануванні витрат бюджетної одиниці, внаслідок чого вона не може планувати та регулювати свої фінансові зобов'язання, що загрожує формуванням і зростанням неконтрольованої кредиторської заборгованості. Неможливість завчасно передбачити скорочення видатків ініціює поглиблення платіжної кризи, а отже, і бюджетної.
2. Несумісність бюджетної та економічної політики загалом. Перерозподіл готівки свідчить про те, що бюджет не відповідає цілям економічної політики, інакше кажучи, економічна політика несумісна з економічною дійсністю. Ця несумісність стає очевидною для суспільства, окремих господарств і підприємств і призводить

до зменшення довіри Уряду та, як наслідок, до нестабільності в суспільстві. Інфляційні очікування спричинюють зменшення готівки на ринку капіталу, що, в свою чергу, призводить до збільшення процентних ставок, зменшення інвестиційних ресурсів і, як правило, до негативних наслідків у економічному розвитку.

3. Неєфективне використання залишків грошових ресурсів на банківських рахунках. Несвоєчасне перерахування міністерствами та відомствами отриманих з бюджету коштів на рахунки підвідомчих установ сприяє створенню значних запасів готівки в банківській системі. Така практика роботи з грошовими ресурсами неєфективна щонайменше з двох причин:

- витрати на оплату кредитів для фінансування поточної діяльності підприємств, окремих господарств, установ, організацій, як правило, значно перевищують проценти, отримані на банківських рахунках;
- наявність на банківських рахунках залишків вільних грошових активів генерує ризик їх втрати внаслідок неєфективного використання або інфляційних процесів.

Крім того, практика ручного управління видатками бюджетів усіх рівнів в Україні призводить до того, що пріоритети бюджетної політики фактично визначаються на стадії управління грошовими потоками. Виконання бюджету повинно мати суто механічний характер, а саме доведення до розпорядників коштів затверджених законом асигнувань і перерахування бюджетних коштів на відповідні рахунки. Цей процес не повинен впливати на розподіл асигнувань між відомствами та програмами (у разі недонадходження доходів обсяги фінансування мають коригуватися через процедуру офіційного перегляду бюджету).

Зменшити ці негативні вияви можна оптимізацією грошового обігу шляхом ефективного управління грошовими потоками. Інакше кажучи, необхідно, щоб виплати, які здійснюються та отримуються державою, зменшували накопичення готівки в банківській системі. Цього можна досягти використанням так званої системи рахунків типу концерну. Її сутність полягає в тому, що банківські рахунки різних відомств включаються до єдиної структури з головним рахунком. На цей рахунок переказуються залишки з інших рахунків, а з нього, за необхідності, покривається нестача, при цьому головний рахунок перебуває під контролем Державного казначейства України. Тобто, практика фінансового управління та організації

ефективного контролю за бюджетними коштами та бюджетним процесом сформулювала як найважливішу норму бюджетного права принцип єдності каси, згідно з яким усі державні гроші акумулюються в одній касі та регулюються єдиним бухгалтерським обліком.

Характер організації банківської справи для роботи з готівкою органів управління значною мірою впливає на здатність казначейства ефективно виконувати свої обов'язки щодо практичного виконання державного бюджету, управління касовими коштами та загального нагляду за фінансовими операціями органів управління. Більшість країн з ринковою економікою зробили вибір на користь концентрації коштів органів управління на єдиному банківському рахунку в Центральному банку країни, що називається єдиним казначейським рахунком (ЄКР)<sup>1</sup>.

Концентрація готівки органів управління на ЄКР посилює роль органів Державного казначейства за рухом цих коштів, яке має змогу планувати оптимальну величину використання ресурсів через їх розподіл за строками операцій займу та зведення до мінімуму невикористаних залишків готівки. Якщо ресурси розподілені по численних банківських рахунках у різних установах банків, то на деяких таких рахунках накопичуватимуться невикористані залишки готівки, тоді як на інших рахунках їх не вистачатиме, що призведе до нових позик Державного казначейства. Затримки з переказуванням коштів через банківський сектор вигідні банкам і невигідні органам управління, тому зарахування коштів на банківські рахунки бюджетних одиниць задовго до того, коли вони насправді будуть потрібні, дає вигоду банку за рахунок органів управління.

Отже, найважливішою передумовою ефективного контролю за коштами є їх концентрація на єдиному банківському рахунку. Без цього важливого кроку ефективне управління грошовими ресурсами ускладнюється, а можливо, взагалі стає нереальним. За наявності ЄКР кошти органів управління можна контролювати щодня, а в разі потреби й кілька разів на день. Таку практику контролю обрали фінансові менеджери деяких країн світу. Основні вимоги до щоденного управління грошовими ресурсами полягають не лише у визначенні залишків коштів на ЄКР у банку, а й у зіставленні виявлених

---

<sup>1</sup> Єдиний казначейський рахунок — це система бюджетних рахунків, відкритих в установах банків на ім'я Головного управління Державного казначейства та його територіальних органів за відповідним балансовим рахунком.

у зазначених залишках тенденцій з прогнозами динаміки коштів і відслідковуванні причин значних відхилень для своєчасного корегування планів органів управління щодо позичання коштів.

У країнах з розвинутою системою зв'язку та чітко організованим банківським сектором з ефективними платіжними системами казначейство може використовувати, і часто використовує, ряд банківських рахунків, що аж ніяк не позначається на його здатності управляти грошовими ресурсами, які перебувають під його контролем. За таких умов роботи казначейство має бути спроможне здійснювати цілковитий контроль над подібними рахунками, відслідковувати залишки коштів на них у режимі реального часу та перемішувати ці кошти між зазначеними рахунками в електронній формі для оптимізації їх використання. У деяких країнах залишки коштів на всіх таких рахунках об'єднують на єдиному банківському рахунку наприкінці робочого дня для інвестування цих коштів до початку наступного робочого дня. У концептуальному плані казначейство за таких умов керує зведеним фондом грошових ресурсів країни.

В Україні також функціонує система бюджетних рахунків органів Державного казначейства, відкритих в установах Національного банку України та уповноважених банків. На них зараховуються податки, збори, інші обов'язкові платежі державного бюджету та надходження з інших джерел, встановлених законодавством України. З цих рахунків органами державного казначейства здійснюються платежі територіальним управлінням державного казначейства, міністерствам і відомствам (при фінансуванні витрат за відомчою структурою), суб'єктам господарської діяльності (які виконали роботу або надали послуги розпорядникам бюджетних коштів), а також розпорядникам коштів шляхом надання дозволу на отримання готівки в уповноважених банках. Зазначені рахунки діють в єдиному режимі, створюючи єдину загальнодержавну інформаційно-обчислювальну систему ЄКР, яка обліковує всі операції, що здійснюються за цим рахунком.

Система рахунків, що працюють у єдиному режимі, дає змогу Головному управлінню Державного казначейства мати в реальному режимі часу інформацію про:

- баланс ЄКР, отриманий в результаті здійснення операцій на всіх бюджетних рахунках ЄКР;
- рух коштів, що надійшли на рахунки та поповнили дохідну частину бюджету відповідно до бюджетної класифікації;

- рух коштів видаткової частини бюджету, перерахованих на фінансування будь-яких заходів відповідно до бюджетної класифікації;
- рух коштів місцевих бюджетів з моменту їх обслуговування в системі Державного казначейства;
- результати виконання бюджетів [13].

Крім того, функціонування ЄКР забезпечить:

- повну незалежність держави від банківської системи щодо здійснення контролю та обліку доходів і платежів;
- досконалу базу даних по бюджетних показниках;
- щоденне перерахування за призначенням коштів, що надходять до державного бюджету та до місцевих бюджетів;
- розподіл загальнодержавних податків, зборів і платежів між державним бюджетом і бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя за нормативами, затвердженими Верховною Радою України;
- перерахування місцевим бюджетам призначених їм коштів згідно з нормативами та результатами взаєморозрахунків;
- дотримання принципу цільового використання бюджетних коштів завдяки завчасному контролю;
- надання інформації органам законодавчої та виконавчої влади про здійснені на ЄКР операції;
- оптимальні можливості для прийняття представниками законодавчої та виконавчої влади оперативних рішень щодо використання залишків грошових коштів ЄКР [13].

Зазначимо, що сфера діяльності ЄКР цілковито визначається системою управління коштами, прийнятою в країні. Це означає, що в рішеннях щодо сфери діяльності ЄКР мають ураховуватися обов'язки, покладені на Державне казначейство у сфері державної платіжної системи, фінансового планування, управління коштами та залучення позичкових ресурсів, оскільки це стосується фінансових операцій регіональних і місцевих органів управління.

### **2.1.1. Сфера діяльності єдиного казначейського рахунка**

Щоб повною мірою уявити дію та переваги ЄКР, необхідно чітко визначити сферу діяльності ЄКР і межі охоплення ним фінансових ресурсів країни. Інакше кажучи, стоїть питання про доцільність створення й використання ЄКР для кожного рівня управління (дер-

жавного, регіонального, місцевого) або утворення ЄКР спільного користування.

Немає єдиної моделі, яка б могла стати орієнтиром при визначенні сфери діяльності ЄКР і пов'язаних з ним казначейських операцій. Казначейські системи в країнах, де вони функціонують, склалися історично й дуже різняться між собою підходом до охоплення регіональних і місцевих фінансових операцій і, зокрема, до питання про консолідацію грошових ресурсів на ЄКР. У будь-якому разі питання про консолідацію грошових ресурсів зводиться до реалізації одного з двох рішень:

- створення загального ЄКР спільного використання для органів управління різних рівнів;
- створення ЄКР для кожного рівня управління окремо з метою не обмежувати самостійність регіональних і місцевих органів влади в галузі управління фінансами.

Інші рішення можуть розглядатися лише як похідні від цих базових варіантів вирішення даного питання. Немає сумніву, що є ряд обґрунтованих аргументів на користь кожного з рішень. Так, єдине казначейство, якщо це вивірений крок Уряду, надає такі переваги органам управління:

1. Уведення ЄКР спільного використання для органів управління різних рівнів потенційно вдосконалює управління коштами, їх фінансове планування та операції казначейства з позичання коштів, а також забезпечує ефективний контроль за рівнем бюджетного дефіциту. Централізація операцій позичання коштів зводить витрати до мінімуму.
2. Загальне казначейство здатне застосовувати єдині економічно ефективні робочі процедури для виконання та обліку державних платіжних операцій і грошових надходжень для всіх органів управління. Це забезпечує більшу результативність, цілеспрямованість і дієвість фінансових операцій.
3. Дешевше організувати, укомплектувати персоналом і обладнати електронно-обчислювальними машинами казначейство загальне, що складається з центральної штаб-квартири та деякої кількості регіональних відділень, в основному відділів платежів і звітності, замість того щоб вводити мережу казначейських управлінь для органів управління кожного рівня.

Однак функціонування загального казначейства з ЄКР спільного використання ставить важливе питання про наслідки такого кроку

для самостійності місцевих органів управління. У зв'язку з цим дуже важливо визначитися з такими питаннями:

- чи будуть казначейські операції (фінансове планування, управління коштами, виконання бюджету та управління платежами) негативно позначатися на самостійності регіональних і місцевих органів управління в галузі управління фінансами;
- чи не обмежить зведення всіх грошових ресурсів разом, у межах ЄКР спільного використання, можливість кожного органу управління здійснювати належний контроль за власними ресурсами.

Тому доречно розглянути також ситуацію, за якої ЄКР використовуватиметься органами управління всіх рівнів спільно без втрати їх самостійності у сферах залучення та розподілу ресурсів. Для цього слід обговорити питання визначення функцій та обов'язків казначейства та досягти консенсусу. Особливо це стосується питань розмежування повноважень, у межах яких має працювати казначейство.

За наявності таких домовленостей навіть дія класичної організації казначейського управління, яка відповідає принципу “одне казначейство — один адміністратор”, не викликатиме серйозних побоювань з боку регіональних і місцевих органів управління. Річ у тому, що казначейські операції, зокрема контроль за станом ЄКР, управління коштами та їх фінансове планування, є вузькоспеціалізованими й потребують прийняття оперативних рішень відповідно до фінансової ситуації, що склалася. Цими операціями неможливо ефективно управляти в режимі подвійного підпорядкування казначейства центральним і регіональним (або місцевим) органам управління. Тому якщо загальне казначейство задовольняє потреби органів управління різних рівнів, воно має залишатися під винятковим контролем з боку центрального уряду та, зокрема, Кабінету Міністрів України. Однак це не означає, що казначейство, яке реалізує свої функції на зазначених засадах, має діяти незалежно від місцевої адміністрації. Звичайно, казначейство повинно мати змогу здійснювати свої повсякденні операції без втручання з боку управлінських структур місцевих органів влади, однак воно є обслуговуючою організацією, тому йому слід працювати в тісному контакті з органами управління, яким воно надає послуги. Серед іншого, казначейство має надавати регулярні звіти про фінансові операції зацікавленим органам управління, а також управлінську інформацію, яка може бути отримана на підставі його даних.



Щодо питання про впровадження ЄКР для кожного рівня управління в країні, слід зазначити, що аргументи на користь ЄКР спільного користування не зачіпають практичних проблем, пов'язаних з його впровадженням. Особливо це стосується країн, які мають неадекватні системи зв'язку та ресурси обчислювальної техніки. Для нормального функціонування казначейства його центральні та регіональні офіси мають бути з'єднані надійними та ефективними лініями зв'язку, як і комп'ютерними мережами в діалоговому режимі. Там, де неможливо забезпечити мінімально необхідний рівень вимог до зазначених засобів зв'язку, особливо в країнах територіально великих, державне казначейство зосереджується передусім на обслуговуванні центрального уряду, а потім за створення більш сприятливих умов на місцях межі його діяльності розширюються на наступні рівні регіональних і місцевих органів управління. У міру того як діяльність державного казначейства буде дедалі ефективнішою порівняно з традиційними методами, місцеві органи управління прагнутимуть інтегруватися в його робочу мережу.

Отже, з урахуванням зазначених перешкод, а також правових та адміністративних міркувань може прийматися обґрунтоване рішення про впровадження мережі казначейських управлінь для органів управління кожного рівня. За реальної необхідності такого кроку потрібно детально розглянути та прийняти рішення з таких проблемних питань:

- чи слід органам управління кожного регіону створювати власне казначейство та ЄКР;
- чи слід регіональним і місцевим органам управління нижчого рівня щодо регіонів також створювати власні казначейства та ЄКР, якщо цей рівень може обслуговуватися казначейством вищестоящего рівня з відповідними застереженнями щодо захисту місцевої самостійності;
- чи слід регіональним і місцевим органам управління розробляти та застосовувати єдину нормативно-інструктивну базу (казначейські правила, що регулюють систему державних платежів, організацію банківської діяльності, систему надання офіційної звітності тощо) з одного центру для фінансових операцій усіх рівнів управління.

Питання про створення казначейства та ЄКР на кожному регіональному рівні виникає в умовах складного територіального поділу

країни (штати, землі, федерації тощо). Такі територіальні утворення можуть мати власну законодавчу та фінансову базу, однак являють собою єдине державне утворення, де центральний уряд делегує їм права, обов'язки і самостійність у межах державності.

Було б неправильно стверджувати, що одна модель казначейської системи краща за іншу. Сутність полягає в тому, що в конкретних умовах (історичних, політичних, економічних, соціальних, територіальних тощо), що склалися в даній країні, одна модель привабливіша та прийнятніша за іншу. Інакше кажучи, немає гарної та поганої моделі, а є відповідність і невідповідність моделі конкретним умовам, що склалися в країні.

### **2.1.2. Межі охоплення єдиним казначейським рахунком фінансових ресурсів**

Крім визначення сфери діяльності ЄКР, що потребує вирішення ряду складних питань, дуже важливим етапом формування ефективної казначейської системи є визначення меж охоплення ЄКР фінансових ресурсів країни. Ураховуючи всі проаналізовані нами переваги консолідації грошових ресурсів на ЄКР, поетапній їх інтеграції в систему ЄКР, на нашу думку, підлягають:

- залишки касових коштів від попереднього року (попередніх років);
- податкові та неподаткові надходження;
- бюджетні та позабюджетні кошти;
- офіційні трансферти в національній валюті;
- дивіденди, внески та інші надходження з державних підприємств;
- прибутки фінансових установ, що належать державі;
- доходи від інвестицій, включаючи надходження процентних платежів від боржників держави;
- надходження від продажу державних активів, включаючи доходи від приватизації;
- повернення позик боржниками;
- ресурси позабюджетних фондів, крім тих, що мають конкретний дозвіл діяти поза межами Державного казначейства;
- будь-які інші податкові та бюджетні надходження, передбачені чинним законодавством України;

- потоки касових коштів, отримані від операцій позичання та надходження від повернення коштів по державному кредитуванню.

Цей перелік фінансових ресурсів відображує практику консолідації грошових ресурсів на ЄКР у розвинених країнах, які пройшли шлях становлення системи державного казначейства. Характерною особливістю таких країн є досягнення практично єдиної думки з приводу універсальності охоплення грошових ресурсів органів управління в межах ЄКР. Це різко відрізняється від практики, що переважає в централізованій плановій економіці, де традиційно фінансові ресурси в значних масштабах створювалися, витрачалися та вносилися до банків поза межами бюджетних рахунків.

## 2.2. Реєстраційні рахунки в системі Державного казначейства

Організація банківської діяльності в централізованій плановій економіці породжувала численні типи та велику кількість банківських рахунків для опрацювання фінансових операцій органів управління. Для впорядкованого переходу до режиму ЄКР було проведено перепис усіх бюджетних міністерств і бюджетних одиниць<sup>1</sup>, що мали обслуговуватися казначейством. Щоб не виявилось, що під час перепису якусь структуру пропущено, було проведено перехресну перевірку даних, наданих зацікавленими державними відомствами, з інформацією, яку мав банківський сектор. Ці заходи дали змогу в короткі терміни закрити всі поточні бюджетні рахунки в установах уповноважених банків і забезпечили більш досконалу базу даних по бюджетних показниках, а також цілковиту незалежність держави від банківської системи у здійсненні контролю та обліку доходів і платежів.

Закриття поточних бюджетних рахунків в установах комерційних банків супроводжувалося відкриттям органами Державного казначейства іншого типу рахунків. Щоб забезпечити контроль та облік коштів, що виділяються розпорядникам кредитів відповідно до розпису доходів і видатків державного бюджету, в органах Державного казначейства на їх ім'я відкриваються реєстраційні рахунки.

Реєстраційні рахунки відкриваються в органах Державного казначейства розпорядникам бюджетних коштів усіх рівнів як складові єдиного казначейського рахунка для обліку витрат, передбачених кошторисами доходів і видатків цих розпорядників відповідно до бюджетної класифікації.

Щоб відкрити реєстраційні рахунки та завести особові справи, розпорядники кредитів мають надати до органів Державного казначейства такі документи:

- заяву на відкриття рахунка в системі органів Державного казначейства, підписану керівником і головним бухгалтером;

---

<sup>1</sup> Термін “бюджетне міністерство” (БМ) використовується для позначення відомств, що здійснюють нагляд і наділені повноваженнями у сфері розподілу бюджетних коштів між бюджетними організаціями (БО), які мають фактичні витрати для врегулювання вимог до органів управління.

- довідку про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України із зазначеним ідентифікаційним кодом;
- копію затвердженого положення про діяльність підприємства, установи, організації або копію статуту, затверджену вищестоящою установою чи нотаріально;
- доведений до розпорядника кредитів поквартальний обсяг асигнувань, передбачений державним бюджетом України, з розподілом по розділах, главах, параграфах і статтях бюджетної класифікації;
- затверджений кошторис доходів і видатків із поквартальним розподілом;
- картку зі зразками підписів осіб, яким відповідно до законодавства України надано право розпоряджатися реєстраційним рахунком і підписувати платіжні та інші розрахункові документи. У картку також потрібно вносити зразок печатки бюджетної установи;
- звіт про виконання кошторису видатків установи на дату закриття фінансування через поточний бюджетний рахунок в установі уповноваженого банку (тобто на момент переходу на казначейське виконання кошторисів видатків);
- витяг з особової картки розпорядника бюджетних коштів (у разі зміни адреси та органу державного казначейства).

Відповідно до наданих документів здійснюється реєстрація розпорядників кредитів державного бюджету у зведеному реєстрі, де їм надається порядковий номер, що використовується для кодування реєстраційних рахунків. Реєстраційні рахунки розпорядників кредитів відкриваються в розрізі розділів бюджетної класифікації. Рахунки відкриваються на один бюджетний рік та щорічно продовжуються.

З метою регулювання правовідносин, пов'язаних з виконанням державного бюджету, органи Державного казначейства укладають договір з розпорядниками коштів державного бюджету, на підставі якого здійснюють їх розрахункове обслуговування відповідно до встановлених лімітів і затвердженого кошторису доходів і видатків. Договір складається за встановленою формою і має містити реквізити сторін, визначати їхні права та обов'язки, відповідальність за невиконання умов договору, термін його дії та інші умови. Договір передбачає право Державного казначейства обмежувати та відкликати

ліміти видатків у разі виявлення фактів порушення встановленого порядку виконання державного бюджету.

При зміні юридичної адреси або інших реквізитів розпорядник коштів має в тижневий термін повідомити орган Державного казначейства в письмовій формі про свої нові дані. Якщо зі зміною юридичної адреси змінюється й адміністративно-територіальне підпорядкування розпорядника коштів, то договір на розрахункове обслуговування укладається ним з органом Державного казначейства за новим місцезнаходженням. Реєстраційний рахунок і особова справа, відкриті за старою адресою, закриваються [14].

Кожний конкретний розпорядник бюджетних коштів у системі Державного казначейства може мати кілька реєстраційних рахунків, що залежить від деталізації контролю за використанням бюджетних коштів відповідно до бюджетної класифікації.

## 2.3. Розбудова організаційної структури єдиного казначейського рахунка

Ефективність наповнення дохідної частини державного бюджету, окрім рішень у сфері податково-бюджетної політики, залежить також від організації системи управління державними платежами, яка визначає ефективність такої політики. Тому з прийняттям рішення про створення Державного казначейства та початком упровадження безпосередньо казначейської системи касового виконання державного бюджету почалася розробка принципово нової системи управління державними платежами з боку казначейства, а також перегляд процедур прискореного переказування надходжень з банків-посередників на єдиний казначейський рахунок в ОПЕРУ НБУ.

Для досягнення цього було прийняте рішення про розбудову організаційної структури ЄКР, яку організовано у вигляді сукупності обмеженої кількості субрахунків у межах Національного банку України в поєднанні з транзитними рахунками в банках-посередниках. Інакше кажучи, оптимальний варіант побудови структури ЄКР передбачає наявність двох субрахунків у штаб-квартирі Національного банку, субрахунка у кожному регіональному відділенні Національного банку та транзитних рахунків у банках-посередниках.

До субрахунків у штаб-квартирі Національного банку належать:

- “Рахунок поточних операцій”;
- “Зведений балансовий рахунок”.

Рахунок поточних операцій — це основний операційний рахунок казначейства, по якому здійснюються записи про всі угоди, укладені через щоденні операції. Фактичні проводки по рахунку відбивають:

- розрахунок по щоденних чистих вимогах до банків-посередників у зв’язку з операціями з широким колом клієнтів на місцях;
- прямі операції казначейства на ЄКР;
- операції Національного банку відповідно до постійних інструкцій Центрального казначейства, наприклад щодо виплат відсотків власникам державних боргових зобов’язань.

Остаточне сальдо наприкінці робочого дня на рахунку поточних операцій може бути переказане на технічний субрахунок “Зведений

балансовий рахунок”. Метою цього рахунка, який відбиває сальдо наприкінці робочого дня, є спрощення заходів щодо запобігання короткостроковим порушенням рівноваги в потоках касових коштів. Дебетовий баланс на зведеному балансовому рахунку відбиває позику Національного банку казначейству та породжує вимоги до казначейства, а кредитовий баланс дає казначейству проценти. Але якщо функціонує комп’ютерна програма, що відслідковує сальдо наприкінці робочого дня по рахунку поточних операцій та вираховує відповідні проценти, тоді потреби у вільному балансовому рахунку може й не бути.

Субрахунки в регіональних відділеннях Національного банку організовані у вигляді субрахунка рахунка поточних операцій. Залишки касових коштів на регіональних субрахунках завжди є складовою ЄКР. Тому передавання грошових активів між штаб-квартирою та регіональними субрахунками є обов’язком Національного банку. У технічному плані він здійснює електронний переказ кредитових записів між субрахунками та щодня переказує залишки касових коштів з регіональних субрахунків на рахунок поточних операцій у Національному банку з тим, щоб останній правильно відбивав сальдо наприкінці робочого дня.

Основною метою субрахунків у регіональних відділеннях Національного банку є скорочення ліній зв’язку між відділеннями банків-посередників, що здійснюють операції з широким колом клієнтів у регіонах, і ЄКР у Національному банку. Ці субрахунки можуть не використовуватися в невеликих країнах з розвинутою системою електронного зв’язку в банківському секторі. Операції з широким колом клієнтів можуть здійснюватися банками-посередниками. Водночас така діяльність банків-посередників має бути організована так, щоб не допускати утворення невикористаних запасів готівки на рахунках або дроблення грошових ресурсів органів управління. А тому кожне регіональне представництво казначейства відкриває в банку-посереднику “Казначейський транзитний рахунок” і за необхідності “Казначейський поточний рахунок”.

Банк-посередник, який затверджений Національним банком для здійснення операцій з широким колом клієнтів, зараховує на казначейський транзитний рахунок усі державні надходження без жодних розмежувань між ними, а також здійснює з нього платежі за всіма казначейськими платіжними дорученнями та чеками. Наприкінці ро-



бочого дня остаточне сальдо на транзитному рахунку, яке підтверджується відділенням відповідного територіального казначейства, має бути надане в найближче відділення Національного банку для врегулювання розрахунків по субрахунку ЄКР.

Дуже важливо, щоб оперативні процедури за участю трьох сторін, а саме органів Державного казначейства, банків-посередників і Національного банку України, були відпрацьовані ретельно для забезпечення безперервної роботи. Ці процедури, крім іншого, мають передбачати регулярне узгодження за операціями між зазначеними трьома сторонами. Банки-посередники мають право на певну оплату своїх послуг, що потрібно обумовити у відповідних угодах. З іншого боку, також необхідно передбачити можливість накладення штрафних санкцій, в тому разі якщо банк-посередник не виконує своїх обов'язків або безпідставно затримує зарахування державних надходжень на казначейський транзитний рахунок.

Зазначений казначейський транзитний рахунок передбачається для опрацювання більшої частини операцій з широким колом клієнтів. Водночас для його нормального функціонування та забезпечення розрахунків у той самий день або наступного дня необхідно мати надійний і швидкий зв'язок між банками-посередниками та Національним банком України. Однак у віддалених районах країни з неадекватними лініями зв'язку щоденні розрахунки можуть бути неможливими. У таких випадках казначейству потрібний казначейський поточний рахунок, що відкривається в банку-посереднику. За вказівкою казначейства через певні проміжки часу на даний рахунок (з даного рахунка) переказуватимуться кошти найближчим відділенням Національного банку (у найближче відділення Національного банку), що веде субрахунок ЄКР.

Але, безперечно, за такої організації роботи цілком імовірно, що на рахунку в банку-посереднику утворюються невикористані запаси готівки. Їх можна звести до мінімуму за допомогою відповідних оцінок і фінансового планування потоків касових коштів, що утворюються на рахунках, а також за умови наявності фінансового контролю з боку відділень Національного банку та територіальних органів Державного казначейства. Без сумніву, практика відкриття казначейського поточного рахунка в банку-посереднику має застосовуватися лише у виняткових випадках.

## Рекомендована література до розділу 2

[1; 3; 13; 14; 20; 21; 26; 33; 36]

### Контрольні питання до розділу 2

1. Розкрийте сутність і призначення єдиного казначейського рахунка.
2. Розкрийте сутність і призначення реєстраційних рахунків.
3. Назвіть моделі казначейської системи виконання бюджету.
4. Розкрийте сутність і призначення уповноважених банків.
5. Які критерії відбору застосовуються до уповноважених банків?
6. Розкрийте сутність взаємодії банківських установ та органів Державного казначейства України.
7. Яка установа фінансує видатки головних розпорядників кредитів?
8. Дайте характеристику системи управління державними платежами.
9. Дайте характеристику сфери діяльності єдиного казначейського рахунка.
10. Які існують межі охоплення фінансових ресурсів єдиним казначейським рахунком?
11. Які комерційні банки нині уповноважені брати участь у виконанні державного бюджету України?
12. Якими є функції банківських установ при казначейській системі виконання державного бюджету?
13. Назвіть види банківських рахунків, розкрийте їх сутність і призначення при казначейському виконанні бюджету України.
14. Яку модель казначейської системи виконання бюджетів обрала Україна?
15. Перелічіть фінансові ресурси, які підлягають поетапній інтеграції в систему єдиного казначейського рахунка.
16. Які негативні прояви практики перерозподілу бюджетних коштів між різними розпорядниками бюджетних кредитів?

## *Розділ 3*

# **ОРГАНІЗАЦІЯ КАСОВОГО ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА ДОХОДАМИ**

### **3.1. Зміст і характеристика доходів державного бюджету**

Упродовж свого розвитку вчення про державу відкривало нові можливості для пізнання суті фінансового господарства держави, а водночас і для з'ясування природи його першооснови — фінансових ресурсів держави. Відокремлення фінансової науки в цілком самостійний сегмент дало змогу їй у ХХ ст., використовуючи ідеї неокласиків і вчення про правову державу, обґрунтувати й дати чітке визначення основних елементів фінансового господарства держави:

- фінансових ресурсів;
- доходів держави;
- доходів бюджетів.

На перший погляд, ці фінансово-економічні категорії сприймаються як синоніми. Однак, з'ясувавши їхню внутрішню природу, можна чітко розмежувати ці поняття. Найоб'ємніше з них — фінансові ресурси держави. До них належать, крім державних доходів і доходів бюджетів держави, заощадження населення, що були отримані завдяки продажу облігацій державних позик, і фінансові ресурси державних підприємств, установ та організацій.

На відміну від фінансових ресурсів держави, державні доходи є власністю держави без будь-яких умов і зобов'язань щодо суб'єктів держави. Залежно від порядку формування системи державних доходів їх можна поділити так:

- централізовані — кошти, що надходять для формування централізованих грошових фондів держави і залишаються в розпоряджен-

ні держави завдяки розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту;

- децентралізовані — кошти, що залишаються в розпорядженні державних підприємств, установ та організацій при розподілі та перерозподілі валового внутрішнього продукту.

Основою формування державних доходів є прибутки й доходи державних підприємств, установ і організацій, що використовуються відповідно до фінансових планів і кошторисів.

Залежно від методів акумулювання грошових ресурсів можна виокремити такі групи державних доходів:

- обов'язкові платежі та збори;
- добровільні надходження;
- емісія (включаючи як емісію грошей, державних цінних паперів, так і кредитну емісію);
- надходження від роздержавлення та приватизації державного майна;
- державний борг і державний кредит;
- надходження від зовнішньоекономічної діяльності.

Центральне місце в системі доходів держави посідають доходи бюджетів держави. Бюджет, бюджетний процес, бюджетна політика постійно перебувають у полі зору науковців-аналітиків, адже саме ці категорії безпосередньо пов'язують державні інститути влади з усіма суб'єктами господарської діяльності. Нині науковці визнають безперечним той факт, що бюджет є найдієвішим інструментом у руках держави, завдяки якому вона має змогу впливати на економічні, соціальні та політичні процеси в Україні. Саме бюджету надається перевага у вирішенні питань забезпечення повної зайнятості, цінової стабільності, економічного зростання та інших макроекономічних цілей.

При глибшому вивченні категорії “бюджет” виникає цілком обґрунтоване припущення, що незалежно від рівня формування він може розглядатися в трьох аспектах:

- як економічна категорія;
- як правова категорія;
- як матеріальна категорія.

Бюджет як економічна категорія — це система економічних (грошових) відносин, виникнення та реалізація яких пов'язані з формуванням, розподілом і використанням бюджетних фондів різного рівня.

Бюджет як правова категорія — це основний фінансовий план утворення, розподілу та використання централізованого грошового фонду відповідної території, що затверджується відповідними органами державної або місцевої влади й набуває правової сили.

Бюджет як матеріальна категорія — це централізований грошовий фонд, що формується на різних рівнях для забезпечення виконання функцій відповідних органів державної або місцевої влади.

Саме останній аспект зумовлює ту постійну зацікавленість щодо бюджету, яка особливо зростає в періоди формування та затвердження як державного бюджету, так і бюджетів інших рівнів. Така зацікавленість пов'язана з тим, що централізований грошовий фонд, який формується на різних рівнях, — це за своєю суттю величезний обсяг реальних грошей, на частину яких тією чи іншою мірою в тій чи іншій формі претендує кожний член суспільства.

Тому недивно, що в цивілізованому суспільстві ухвалення державного бюджету завжди досягається як компроміс між основними групами носіїв різних соціально-економічних інтересів у країні. Це компроміс між власниками та працівниками з питань оподаткування, власності, доходів, заробітної плати; загальнодержавними та місцевими інтересами з питань бюджетних видатків на соціальні потреби; промисловими та сільськогосподарськими районами з питань бюджетних дотацій, пільгових кредитів, субсидій; окремими галузями та підприємствами різних форм власності з питань податків, державних замовлень, підрядів на будівництво, інвестиційних премій тощо.

Державний бюджет — основний елемент фінансової системи країни та основна фінансова категорія. У ньому поєднуються та взаємодіють такі важливі фінансові категорії, як податки, державний кредит, державні видатки, державні доходи тощо. Як зазначалося, державні доходи здебільшого представлені доходами бюджетів різних рівнів. Доходи бюджетів України поділяються так:

- доходи державного бюджету;
- доходи бюджету Автономної Республіки Крим;
- доходи місцевих бюджетів.

Бюджетні доходи — поняття більш вузьке, ніж державні доходи, оскільки останні, окрім коштів бюджетів усіх рівнів влади, містять також кошти позабюджетних фондів та інші ресурси.

Бюджетні доходи формуються в результаті економічних відносин, що виникають між державою та підприємствами (об'єднаннями),

установами, організаціями та громадянами у процесі формування централізованих грошових фондів.

Формування таких фондів є об'єктивною потребою. Це зумовлено тим, що в руках держави щорічно має концентруватися певна частка національного доходу, яка необхідна для задоволення соціально-економічних і культурних потреб громадян, розв'язання завдань обороноздатності країни, покриття загальних витрат державного управління, забезпечення перспектив економічного зростання країни та ін. Отже, усі доходи державного та місцевого бюджетів призначені для забезпечення видатків держави в центрі та на місцях.

Доходи державного бюджету не мають спеціального цільового призначення, тобто бюджетні кошти використовуються без урахування джерела їх надходження. Розрізняють такі джерела надходження доходів до бюджетів різних рівнів:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження;
- доходи від операцій з капіталом;
- офіційні трансферти;
- державні цільові фонди.

### **3.1.1. Податкові надходження**

Податок — це універсальна категорія, яка відбиває основні риси та властивості всієї сукупності доходів у будь-якій економічній системі ринкового типу. Розгляд та аналіз податків дає правильний орієнтир для дослідження доходів бюджетів держави у чіткій послідовності щодо розвитку економічного процесу. Невипадково, що за умов функціонування ринкової економіки податкова форма в системі фінансових відносин стає провідною.

Чи не вперше науково обґрунтовану характеристику податків дали представники англійської класичної політичної економії Адам Сміт і Давид Рікардо. Адама Сміта часто називають фундатором наукової теорії податків; саме він одним із перших вивів чотири найзагальніших принципи оподаткування.

1. Піддані держави мають підтримувати її відповідно до своєї платоспроможності, тобто пропорційно доходу, яким вони користуються під заступництвом держави.
2. Податок, який сплачує кожний платник, має бути чітко визначений, а не довільний. Необхідно визначити час, місце та обсяг платежу.

3. Податки мають стягуватись у найвигідніший час і найвигіднішим способом для особи, яка його сплачує.
4. Кожний податок має бути побудований так, щоб він був необтяжливий для населення.

Відповідно до бюджетної класифікації податкові надходження визначаються як обов'язкові, безповоротні платежі органам державного управління і поділяються так:

- податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості;
- податки на власність;
- збори на спеціальне використання природних ресурсів;
- внутрішні податки на товари та послуги;
- податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції;
- інші податки (місцеві податки та збори, надходження плати за надання послуг з оформлення документів на право виїзду за кордон тощо).

Важливо розглядати податки не лише як економічну, а й як суспільно-соціальну категорію. Суспільна ціна податків вимірюється втратою частки особистого добробуту конкретними платниками із переміщенням цієї частки через бюджет до всього населення держави. Суспільний характер податків нерозривно пов'язаний з державними благами.

Державні блага — це види благ, джерелом забезпечення яких є кошти органів державної влади. Блага, що є суспільними, не виробляються приватною економікою, а забезпечуються лише державою. Причому якщо держава — орган з виробництва незамінних суспільних благ, то вони споживаються громадянами за цінами, рівень яких запроваджується за суспільною згодою. Ціною суспільних благ є податки, і оплата державних благ — єдине можливе використання податкових надходжень. Завдяки цьому між державою як виробником суспільних благ і суспільством досягається еквівалентна мінова угода “блага — податки”.

Розкрити суспільне призначення податків як соціально-економічного поняття неможливо, не визначивши функції цієї категорії. Ураховуючи те, що податки є необхідним елементом централізації частки вартості національного продукту в бюджеті для оплати державних суспільних благ і засобом перерозподілу цієї вартості між державою та юридичними й фізичними особами, можна констатувати

ти, що податки виконують фіскальну та розподільчо-регулятивну функції.

Фіскальна функція забезпечує об'єктивні умови для утворення матеріальної основи функціонування суспільства. Саме через цю функцію проявляється суспільне призначення податків, конкретні форми утворення грошових фондів держави, що забезпечують виконання покладених на неї функцій.

Розподільчо-регулятивна функція закладена в сутності кожного податку, адже, як зазначалося, податки пов'язані з процесами перерозподілу вартісних пропорцій національного продукту між платниками податків і державою. Причому обсяги цих вартісних пропорцій безпосередньо регулюються за допомогою податків. Сутність регулятивної функції полягає у впливі через податки на різні види діяльності їх платників.

Податки за умов переходу до ринкової економіки мають використовуватись не лише як джерело отримання доходів бюджету, а й як важливий фінансовий інструмент фінансового регулювання економіки. Проте використовувати податок як фінансовий регулятор надто складно, оскільки податки обов'язково виконують регулятивну функцію, а ступінь впливу податків на перелічені аспекти залежить від податкової політики, що є досить суб'єктивним явищем.

Податкова політика — це діяльність держави у сферах запровадження, правового регламентування та організації стягнення податків і податкових платежів до централізованих фондів грошових ресурсів держави.

Формуючи свою податкову політику, держава збільшенням або зменшенням державних обсягів податкових надходжень, зміною форм оподаткування та податкових ставок, використанням податкових пільг щодо окремих галузей виробництва, територій, груп населення може сприяти зростанню господарської активності чи зумовлювати своїми діями її спад, сприяти створенню сприятливої кон'юнктури на ринку, умов для розвитку пріоритетних галузей економіки, реалізації збалансованої соціальної політики.

Можна з упевненістю сказати, що податки в руках одних управлінців можуть бути знаряддям та інструментом стабілізації й економічного процвітання в державі, а в руках інших — засобом нестабільності та економічного саморуйнування. Отже, податки є потужною зброєю в руках держави, з якою необхідно поводитись обережно, розумно, виважено.



### 3.1.2. Неподаткові надходження

Неподаткові надходження порівняно з податковими становлять меншу частку грошових ресурсів у загальному обсязі доходів бюджетів усіх рівнів. Проте вони також мають суттєве значення в реалізації державою своїх функцій та обов'язків, оскільки є додатковим джерелом наповнення дохідної частини державного бюджету та бюджетів самоврядування необхідними фінансовими ресурсами.

Неподаткові надходження містять усі безповоротні надходження, окрім доходів від продажу капіталу, усі надходження по штрафих і санкціях, окрім штрафів за порушення податкового законодавства, і всі добровільні, невідплатні поточні надходження з недержавних джерел.

Отже, зазначена категорія не містить доходів, отриманих державними органами від податків, офіційних трансфертів, позик, платежів у рахунок наданих у минулому державних кредитів, реалізації основного капіталу, запасів товарів, землі, нематеріальних активів.

Отже, до складу неподаткових платежів входять:

1. Доходи від власності та підприємницької діяльності;
  - надходження спеціальних коштів бюджетних установ;
  - надходження від грошово-речових лотерей;
  - надходження до бюджету сум відсотків банків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;
  - надходження дивідендів (частки прибутку) від суб'єктів підприємницької діяльності, утворених за участю державних підприємств та організацій;
  - рентна плата;
  - надходження коштів від приватизації державного майна.
2. Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу:
  - збори, що стягуються державною автомобільною інспекцією;
  - плата за пробірування та клеймування виробів і сплавів із дорогоцінних металів;
  - плата за надання послуг службою дозвільної системи органів внутрішніх справ;
  - плата за оренду цілісних майнових комплексів державних підприємств;
  - державне мито.

3. Надходження від штрафів і фінансових санкцій:
  - суми, стягнені з винних осіб за шкоду, завдану підприємству, установі й організації;
  - перерахування підприємцями частки вартості нестандартної продукції, виготовленої з дозволу на тимчасове відхилення від вимог відповідних стандартів щодо якості продукції, виданого державним комітетом України зі стандартизації, метрології та сертифікації;
  - адміністративні штрафи та інші санкції;
  - надходження штрафних санкцій за порушення правил пожежної безпеки;
  - збори, що стягуються інспекціями Комітету з нагляду за охороною праці України.
4. Інші неподаткові надходження:
  - надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув термін позовної давності;
  - надходження коштів від реалізації надлишкового озброєння військової та спеціальної техніки, майна, передачі в оренду основних фондів Збройних сил України та інших військових формувань, а також за виконані ними роботи та надані послуги;
  - надходження сум перевищення фактичного фонду споживання над розрахунковим;
  - надходження амортизаційних відрахувань для фінансування заходів структурної перебудови базових галузей національної економіки.

### **3.1.3. Доходи від операцій з капіталом**

Доходи від операцій з капіталом (реалізація основного капіталу, державних запасів товарів, землі та нематеріальних активів) формуються з надходжень від продажу *основного капіталу*:

- надходження коштів від реалізації безхазяйного майна, майна, що за правом спадкоємства перейшло у власність держави і скарбів;
- надходження коштів до державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України;

*державних запасів товарів:*

- надходження від продажу запасів матеріально-технічних і сировинних ресурсів для розгортання виробництва військової та іншої промислової продукції, надання медичної допомоги;
- надходження від продажу запасів сировинних, матеріально-технічних і продовольчих ресурсів (стратегічний резерв);
- надходження від продажу матеріально-технічних ресурсів для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Серед інших доходів бюджетів від операцій з капіталом передбачено відшкодування витрат державного бюджету України за відпущені та неоплачені в минулі роки матеріальні ресурси з державного матеріального резерву, надходження від продажу землі та нематеріальних активів і податки на фінансові операції та операції з капіталом.

### **3.1.4. Офіційні трансферти**

Для бюджетної системи України, ураховуючи її нерівномірні природні ресурси та економічний потенціал регіонів, важливе значення мають трансферти.

Трансферти є формою перерозподілу частки коштів, що мобілізовані в доходах бюджетів різних рівнів.

У складі трансфертів виокремлюють так звані офіційні трансферти; в основному це платежі з-за кордону, наприклад поточні надходження від секретаріату ООН за український контингент. До інших трансфертів належать розподільчі податки, специфічні гранти цільового призначення, а також генеральні гранти, що не зумовлені конкретними цілями їхнього витрачання.

З метою збалансування бюджетів усіх рівнів здійснюється перерахування дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету України. Такі кошти перераховуються до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів і міського бюджету м. Севастополя відповідно до закону України про державний бюджет на поточний рік управліннями Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, в областях і в м. Севастополі.

### 3.1.5. Державні цільові фонди

Державні цільові фонди створені відповідно до законів України і формуються за рахунок визначених законами України податків і зборів (обов'язкових платежів) юридичних осіб незалежно від форм власності та фізичних осіб.

*До державних цільових фондів належать:*

- Пенсійний фонд України;
- Фонд соціального страхування України;
- Фонд сприяння зайнятості населення України;
- Державний інноваційний фонд України;
- Фонд соціального захисту інвалідів;
- Фонд охорони навколишнього природного середовища;
- Державний дорожній фонд;
- інші фонди.

Безперечно, формування та функціонування державних цільових фондів неможливі без надходження до них певних платежів.

*Так, Пенсійний фонд України формується за рахунок:*

- зборів на обов'язкове державне пенсійне страхування;
- коштів державного та місцевих бюджетів;
- коштів, що надходять за регресивними вимогами;
- добровільних внесків підприємств, установ та організацій і громадян;
- сум фінансових санкцій, стягнених за порушення порядку сплати зборів на обов'язкове державне пенсійне страхування;
- інших надходжень.

*Кошти Фонду соціального страхування України формуються за рахунок:*

- збору на обов'язкове соціальне страхування;
- сум, отриманих платниками збору від працівників за видані путівки, що придбані Фондом;
- сум витрат на виплату допомоги по тимчасовій непрацездатності, спричиненій трудовими каліцтвами, і професійними захворюваннями, які виникли внаслідок порушення власником підприємства або уповноваженим органом чинних правил з охорони праці та техніки безпеки;
- сум пені, штрафів, не прийнятих до заліку витрат із соціального страхування та інших фінансових санкцій щодо організацій і службових осіб;

- добровільних внесків підприємств, установ, організацій і фізичних осіб;
- інших надходжень (2 % коштів, отриманих від продажу спеціальних торгових патентів).

*Фонд зайнятості населення України функціонує за рахунок:*

- асигнувань з державного та місцевих бюджетів, обсяг яких встановлюється Верховною Радою України;
- обов'язкових внесків підприємств, установ і організацій всіх форм власності, які здійснюють виробничо-господарську або комерційну діяльність;
- добровільних внесків об'єднань громадян, громадян і зарубіжних фірм, інших надходжень;
- коштів служби зайнятості, отриманих від надходжень платних послуг підприємствам, організаціям, і частини прибутку підприємств і організацій, що створюються державною службою зайнятості;
- зборів на обов'язкове соціальне страхування в разі безробіття.

*Державний інноваційний фонд України формується за рахунок:*

- бюджетних надходжень (збору до Державного інноваційного фонду, частини коштів, що виділяються державою для підтримки науково-технічної діяльності);
- позабюджетних надходжень (добровільних внесків юридичних і фізичних осіб, інших надходжень, що не суперечать законодавству).

*Бюджет Фонду соціального захисту інвалідів формується за рахунок:*

- коштів, що передаються Фонду з державного бюджету;
- надходжень від підприємств, установ та організацій, що не забезпечили дотримання встановлених нормативів робочих місць для працевлаштування інвалідів;
- благодійних внесків організацій, трудових колективів і громадян;
- відтворення позабюджетних коштів, зокрема відсотків за користування комерційними банками тимчасово вільними залишками коштів Фонду;
- інших надходжень.

*Державний фонд охорони навколишнього природного середовища формується за рахунок:*

- коштів від збору за забруднення навколишнього природного середовища;

- інших коштів відповідно до доходів державного бюджету України.

*Державний дорожній фонд формується у складі державного бюджету України за рахунок надходжень:*

- від акцизного збору та ввізного мита на нафтопродукти;
- від акцизного збору та ввізного мита з імпортованих транспортних засобів;
- визначених Законом України “Про Державний бюджет України” на поточний рік.

Територіальні дорожні фонди формуються у складі республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів і бюджету м. Севастополя за рахунок:

- податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;
- плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів;
- частини коштів Державного дорожнього фонду України;
- плати за передачу доріг у концесію або в оренду;
- плати за проїзд автомобільними шляхами транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують встановлені норми;
- плати за проїзд автомобільними шляхами транспортних засобів іноземних держав;
- плати за проїзд платними автомобільними дорогами;
- добровільних внесків;
- інших надходжень (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад і міської ради м. Севастополя).

## **3.2. Сутність касового виконання державного бюджету за доходами**

Основною складовою бюджетної системи та гарантованою можливістю її функціонування є доходи бюджетів усіх рівнів. Практичну дієвість бюджетної системи України забезпечує касове виконання державного бюджету за доходами й видатками. Його суть полягає в організації приймання та зарахування коштів, що надходять на рахунки відповідних бюджетів, зберігання коштів бюджету, видачі цих коштів на заходи, передбачені бюджетом на відповідний рік, здійснення обліку та складання звітності про касове виконання бюджетів.

Як зазначалося, світова практика бюджетних відносин розрізняє три системи касового виконання державного бюджету: 1) банківську, 2) казначейську, 3) змішану. Принципова відмінність між ними полягає в межах повноважень, наданих банківській та фінансовій системам для виконання державного бюджету.

У колишньому СРСР функціонувала достатньо ефективна система касового виконання державного бюджету, яка загалом відповідає потребам централізованої планової економіки. Її функціонування забезпечувалося взаємодією державних банків, які вирішували широкий спектр питань, пов'язаних із касовим виконанням бюджетів. Основним органом, який здійснював касове виконання державного та місцевих бюджетів, був Державний банк СРСР. Отже, діяла банківська система касового виконання бюджетів.

При банківській системі касове виконання бюджетів, а саме приймання та зарахування надходжень на відповідні рахунки, ведення обліку доходів і видатків державного та місцевих бюджетів, складання у встановлені терміни звітів про касове виконання бюджетів та інші операції, пов'язані з касовим виконанням бюджетів, здійснювалися установами банків.

Проте надалі внаслідок виникнення суперечностей між банківською та фінансовою системами й неможливістю банківської системи відповідати вимогам і потребам ринкової економіки, в останньої було відібрано певні повноваження у сфері виконання бюджетів, що свідчило про початок поступового переходу до казначейської системи касового виконання бюджетів усіх рівнів. Так, Законом України

“Про банки та банківську діяльність”, який було прийнято у 1992 р. (з подальшими змінами), на банківську систему покладалися лише функції здійснення операцій з касового виконання державного бюджету, а ведення обліку касового виконання державного бюджету, контроль за його виконанням, управління коштами державного бюджету не входило до переліку функцій банківської системи й мало забезпечуватись фінансовою системою.

Крім того, через відмову від прямого фінансування дефіциту коштом власних ресурсів Національного банку України виникла потреба у запровадженні нових функцій, які раніше не виконувались ані банківською, ані фінансовою системами. Це, передусім, такі функції, як короткострокове прогнозування доходів державного бюджету та операційно-касове планування його видатків (у розрізі головних розпорядників коштів і в розрізі територій).

Казначейська система касового виконання державного бюджету забезпечується повноваженнями, наданими органам Державного казначейства для організації й проведення роботи, пов'язаної з прийманням і зарахуванням на відповідні рахунки бюджетних коштів, їх зберігання та видачі на заходи, що передбачені бюджетом на відповідний рік, здійснення обліку бюджетних коштів і складання звітності про касове виконання бюджетів.

Процес виконання державного бюджету України за доходами передбачає, що платники податків, рахунки яких відкриті в установах комерційних банків або Національного банку України, перераховують платежі до державного бюджету на дохідні рахунки органів Державного казначейства в установах банків, уповноважених здійснювати операції з коштами державного бюджету. Участь органів Державного казначейства у цьому процесі орієнтована на те, щоб максимально правильно визначити обсяг ресурсної бази державного бюджету як загалом, так і за окремими видами доходів у адміністративно-територіальному розрізі. Це надає урядові широкі можливості щодо маневрування державними ресурсами та оперативного контролю за їх рухом.



### **3.3. Механізм виконання державного бюджету за доходами через органи Державного казначейства**

З метою створення умов для ефективного управління коштами державного бюджету та коштами державних позабюджетних фондів, підвищення оперативності фінансування бюджетних видатків Кабінет Міністрів України та Національний банк України затвердили Постанову № 401 “Про касове виконання Державного бюджету України” від 03.04.1996 р. Цій постанові передував Указ Президента України № 335 “Про Державне казначейство України” від 27.04.1995 р. та Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України № 306 “Про заходи щодо забезпечення касового обслуговування коштів Державного бюджету України” від 12.03.1996 р.

Обидва законодавчих акти визнавали необхідність організації касового виконання державного бюджету за доходами та видатками через органи Державного казначейства України. Але оскільки казначейська модель реалізації бюджету на той час перебувала в стані впровадження і не мала достатнього кадрового й матеріально-технічного забезпечення для виконання відповідних функцій і завдань, касове виконання державного бюджету деякий час передбачалося здійснювати через установи Національного банку України, Державного експортно-імпортного банку України, Акціонерно-комерційного агропромислового банку “Україна”, Акціонерно-комерційного банку соціального розвитку “Укрсоцбанк”, Українського акціонерного промислово-інвестиційного банку “Промінвестбанк”. Отже, усі міністерства, відомства, інші органи державної виконавчої влади, а також органи, які здійснюють управління цільовими державними фондами, що входять до державного бюджету, отримали розпорядження перевести до 15 травня 1996 р. усі поточні бюджетні рахунки коштів державного бюджету, відкриті в установах банків, не уповноважених здійснювати касове виконання державного бюджету, до установ банків, яким таке право було надане, тобто уповноваженим [8].

Уповноваженими банками вважаються такі комерційні банки України, яким органами Державного казначейства надано повноважен-

ня здійснювати операції з касового виконання державного бюджету. Зазначені операції передбачають приймання та зарахування коштів на відповідні рахунки, їх перерахування на інші рахунки (за дорученням органів Державного казначейства), зберігання та видачу коштів на заходи, передбачені державним бюджетом і з дозволу Державного казначейства, а також приймання, зберігання та видачу готівки. Інакше кажучи, основною функцією уповноваженого банку є здійснення розрахунково-касового обслуговування державного казначейства.

За час становлення та розвитку Державного казначейства в Україні механізм виконання державного бюджету за доходами та видатками зазнавав певних змін. Так, на початку впровадження казначейської системи касового виконання державного бюджету в установах уповноважених банків для органів Державного казначейства відкрилися дохідні бюджетні рахунки, а саме “Кошти Державного бюджету” та “Кошти бюджетів України до розподілення”. На балансовий рахунок “Кошти Державного бюджету” зараховувалися кошти, що безпосередньо надходили до державного бюджету. На балансовий рахунок “Кошти бюджетів України до розподілення” зараховувалися загальнодержавні податки та збори, які потім розподілялися між державним і місцевими бюджетами. Органи Державного казначейства отримували з дохідних рахунків виписки з додатками копій платіжних документів, завірених установою відповідного банку. Для того щоб кошти надходили до державного бюджету України правильно, згідно з бюджетною класифікацією, фінансові органи, органи Державного казначейства та Державної податкової адміністрації за місяць до початку бюджетного року подавали відповідним установам комерційних банків списки платників податків по кожному району з визначенням виду платежу, розділу бюджетної класифікації доходів, символів звітності банку та номерів рахунків, на які слід зараховувати кошти.

Кошти, що надходили на балансовий рахунок “Кошти бюджетів України до розподілення”, розподілялися установами уповноважених банків між державним і місцевими бюджетами відповідно до нормативів, установлених Верховною Радою України. У разі порушення цих нормативів до уповноважених банків Національний банк України застосовував відповідні фінансові санкції, зокрема позбавляв права обслуговувати операції, що пов’язані з проходженням коштів як державного, так і місцевих бюджетів.

Кошти, що надходили на балансовий рахунок “Кошти Державного бюджету”, установи комерційних уповноважених банків щоденно, не пізніше 10 годин, перераховували на транзитні дохідні рахунки, відкриті в регіональних управліннях Національного банку України. Одночасно вони подавали органам Державного казначейства оперативну щоденну звітність про доходи державного бюджету. Регіональні управління Національного банку України не пізніше 16 годин перераховували кошти з транзитних рахунків на централізовані дохідні рахунки Головного управління Державного казначейства України, відкриті в Операційному управлінні Національного банку (далі скорочено — ОПЕРУ НБУ). Щоденно Головне управління Державного казначейства отримувало від ОПЕРУ НБУ виписки з цього рахунка, а також оперативну звітність про доходи державного бюджету в розрізі видів доходів. Аналогічна інформація також надавалася по закінченню кожного місяця та за підсумками звітного року.

Такий механізм виконання дохідної частини державного бюджету діяв до моменту створення мережі територіальних органів Державного казначейства на місцях, після того на початку 1997 р. цей процес дещо змінився. Для зарахування податків і зборів (обов’язкових платежів) до державного бюджету в установах уповноважених банків на ім’я органів Державного казначейства замість існуючих балансових рахунків відкрилися нові бюджетні рахунки — “Кошти Державного бюджету України” та “Кошти бюджетів України до розподілу Державним казначейством України”. На балансові рахунки “Кошти Державного бюджету України” зараховувалися кошти, що безпосередньо надходили до державного бюджету. На балансові рахунки “Кошти бюджетів України до розподілу Державним казначейством України” зараховувалися загальнодержавні податки та збори, які потім розподілялися між державним і місцевими бюджетами.

При безготівковій формі сплати податків і зборів (обов’язкових платежів) розрахункові документи, що подавалися до уповноваженого банку, мали оформлюватися відповідно до вимог Інструкції № 7 “Про безготівкові розрахунки в господарському обороті України”, затвердженої постановою Правління Національного банку України від 02.08.1996 р. № 204. Розрахункові документи на сплату податків і зборів (обов’язкових платежів), отримані уповноваженими банками від платників податків, виконувалися ними у порядку, встановленому зазначеною Інструкцією № 7. Приймаючи розрахункові документи на сплату податків та інші платежі до державного

бюджету, установи уповноважених банків перевіряли наявність кодів бюджетної класифікації. Якщо коди були відсутні, платіжні документи до виконання уповноваженими банками не приймалися. Відповідальність за правильність зазначених у документах кодів бюджетної класифікації доходів несли платники податків.

Механізм проходження коштів, що надійшли на балансний бюджетний рахунок “Кошти Державного бюджету України”, через установи уповноважених банків залишився таким самим, як і за часів існування балансового бюджетного рахунка “Кошти Державного бюджету”. Проте зазнав змін механізм проходження коштів, що надходили на балансний рахунок “Кошти бюджетів України до розподілу Державним казначейством України”. Кошти, які протягом дня надходили на цей балансний рахунок, розподілялися відділеннями (управліннями) Державного казначейства. Органи Державного казначейства України відповідно до своїх функцій, визначених у Положенні “Про Державне казначейство України”, розподіляли загальнодержавні податки, збори та інші обов’язкові платежі між державним бюджетом і бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя [15]. Такий розподіл здійснювався відповідно до встановлених нормативів відрахувань.

Кошти, відраховані до державного бюджету України, органи казначейства в той самий день платіжними дорученнями перераховували на рахунки “Кошти Державного бюджету України”, відкриті в установах уповноважених банків або в установах Національного банку України. Кошти, що належали місцевим бюджетам, перераховувалися на розподільчі рахунки “Кошти бюджетів України до розподілу”, відкриті на ім’я обласних фінансових управлінь, для їх подальшого розподілу між рівнями місцевих бюджетів. Підготовлені розрахункові документи подавалися до установ уповноважених банків, які виконували їх у встановленому порядку.

Із 2001 р. в Україні запроваджено Трансакційну автоматизовану систему казначейства (ТАСК). Ця система забезпечується створенням електронної мережі, яка має зв’язок із банківською системою і є революційним кроком у вдосконаленні казначейської роботи. Схожі системи функціонують у розвинених країнах, в Україні робота такого масштабу виконується вперше. ТАСК — це система реєстрації, обліку, організації платіжного документообігу, а також подання звітності з фінансових операцій, що здійснюються учасниками бюджетного процесу в ході їхньої діяльності та виконання державного

бюджету. Органам Державного казначейства надається статус учасників системи електронних платежів Національного банку України (далі — СЕП НБУ).

Таке нововведення ґрунтується на організаційних перетвореннях у системі управління державними платежами, які вплинули на механізм виконання державного бюджету як за доходами, так і за видатками. А тому порядок виконання державного бюджету за доходами нині знову зазнав певних змін. Платежі, що тимчасово віднесені до доходів державного бюджету й підлягають розподілу, зараховуються на аналітичний рахунок 3411 “Кошти, тимчасово віднесені на доходи державного бюджету, що підлягають розподілу”, відкритий за балансовим рахунком 341 “Кошти, тимчасово віднесені на доходи державного бюджету, що підлягають розподілу” Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Державного казначейства України від 28.11.2000 р. № 119 із змінами та доповненнями станом на 24.07.2000 р. Кошти, які протягом дня зараховувались на аналітичний рахунок 3411, наприкінці дня розподіляються органами Державного казначейства за нормативами, встановленими відповідними законодавчими актами України.

Після розподілу частина коштів, що належить загальному фонду державного бюджету, зараховується відділеннями та територіальними управліннями Державного казначейства на аналітичний рахунок 3111 “Надходження до загального фонду державного бюджету”, з якого в регламентованому режимі перераховуються на аналітичний рахунок 3112 “Загальний фонд державного бюджету”, відкритий за балансовим рахунком 311 “Кошти загального фонду державного бюджету”. Інформація щодо перерахування суми доходів Державному казначейству України одночасно відбивається на рахунку 8211 “Кошти загального фонду державного бюджету, передані вищестоящим органам Державного казначейства”, відкритому за балансовим рахунком 821 “Кошти державного бюджету, передані вищестоящим органам Державного казначейства”.

Кошти, що належать місцевим бюджетам, зараховуються на аналітичний рахунок 3141 “Надходження до загального фонду місцевих бюджетів”, з якого в регламентованому режимі перераховуються на розподільчий аналітичний рахунок 3142 “Кошти загального фонду місцевих бюджетів”, відкритий за балансовим рахунком 314 “Кошти загального фонду місцевих бюджетів”. Такі рахунки відкриваються

на ім'я обласних фінансових управлінь для подальшого розподілу отриманих коштів між рівнями місцевих бюджетів. Інформація щодо перерахування сум доходів місцевим бюджетам одночасно відбивається на рахунку 8141 “Кошти загального фонду місцевого бюджету, отримані від вищестоящих органів Державного казначейства”, відкритому за балансовим рахунком 814 “Кошти місцевого бюджету, отримані від вищестоящих органів Державного казначейства”.

Частина коштів, що належить спеціальному фонду державного бюджету, зараховується на аналітичний рахунок 3121 “Надходження коштів спеціального фонду державного бюджету, які спрямовуються на спеціальні видатки”, з якого відповідно до встановленого регламенту перераховується на аналітичний рахунок 3122 “Кошти спеціального фонду державного бюджету, які спрямовуються на спеціальні видатки”, відкритий за балансовим рахунком 312 “Кошти спеціального фонду державного бюджету, які спрямовуються на спеціальні видатки”. Інформація щодо перерахування суми доходів Державному казначейству України одночасно відбивається на аналітичному рахунку 8212 “Кошти спеціального фонду державного бюджету, передані вищестоящим органам Державного казначейства”, відкритому за балансовим рахунком 821 “Кошти державного бюджету, передані вищестоящим органам Державного казначейства”.

Повернення надмірно та/або помилково сплачених платежів, що тимчасово зараховані до доходів державного бюджету й підлягають розподілу, здійснюється з відповідних аналітичних рахунків до їх розподілу в межах поточних надходжень за день.

### **3.4. Бюджетний облік надходження доходів до державного бюджету**

Щоб мати широкі можливості для гнучкого маневрування бюджетними ресурсами та оперативного контролю за їх станом і рухом, Державне казначейство щоденно має отримувати інформацію про доходи, що надійшли на відповідні дохідні рахунки. Отримання такої інформації можливе лише за умови, що в системі Державного казначейства здійснюється детальний облік доходів по розділах і параграфах бюджетної класифікації. Така деталізація обліку дає змогу в ході виконання бюджету повніше реалізовувати принцип збалансованості бюджету та своєчасно регулювати грошові потоки по територіях, а отже, забезпечує своєчасне фінансування передбачених в бюджеті витрат у максимально можливому обсязі. Отже, здійснення бюджетного обліку надходження доходів до державного бюджету є об'єктивною потребою процесу управління бюджетними потоками.

Органи Державного казначейства виконують аналітичний облік доходів державного бюджету з кожного виду податків і зборів (обов'язкових платежів) відповідно до бюджетної класифікації доходів. Облік податків і зборів (обов'язкових платежів) відповідно до бюджетної класифікації доходів з кожного платника здійснюють органи Податкової служби. Як зазначалося, на ім'я органів Державного казначейства в установах уповноважених банків і Національного банку України відкрито дохідні рахунки. Саме на них і здійснюється облік доходів державного бюджету відповідно до бюджетної класифікації.

Установи Національного банку України або комерційних уповноважених банків, де відкрито дохідні рахунки Державного казначейства, не пізніше 10 години ранку передають органам Державного казначейства виписки про рух коштів на цих рахунках за попередній день разом з реєстрами завірених ними копій розрахункових документів. Зазначені документи передаються засобами телекомунікаційного зв'язку або на паперових носіях. Виписки надаються також з транзитних рахунків, відкритих для перерахування коштів державного бюджету України. Територіальні відділення (управління) Державного казначейства опрацьовують отриману інформацію, підби-

вають підсумки надходжень за день за видами платежів відповідно до бюджетної класифікації доходів і загальну суму надходжень за день з урахуванням повернень.

За результатами опрацювання інформації складаються такі документи:

1. Реєстр № 1 про доходи, що надійшли до державного бюджету й зараховані на відповідні дохідні рахунки.
2. Довідка № 2 про суми надходжень до галузевих інноваційних фондів і галузевих фондів охорони праці в розрізі відомств відповідно до бюджетної класифікації за відомчою ознакою.

Реєстр № 1 містить такі відомості:

- а) залишок на початок і на кінець дня;
- б) номер розрахункового документа платника, його ідентифікаційний код;
- в) МФО банку;
- г) розрахунковий рахунок платника;
- г) код виду доходів;
- д) повернення (дебет);
- е) надходження (кредит);
- є) сальдо (різниця між кредитом і дебетом);
- ж) кореспонденція (взаємодія) рахунків.

Реєстр складається щоденно і є основним базовим документом для ведення аналітичного та синтетичного обліку надходжень до державного бюджету. Складається реєстр лише на підставі виписок банку. До реєстру № 1 включаються податки й збори (обов'язкові платежі), які у повному обсязі зараховуються до державного бюджету.

Для обліку загальнодержавних податків і зборів, які відповідно до затверджених Верховною Радою України нормативів розподіляються між державним і місцевими бюджетами, установами уповноважених банків, складається щоденна оперативна звітність про їх надходження на відповідні дохідні рахунки в розрізі їх видів за формою № 412-Д. Зазначена звітність передається органам Державного казначейства, які на її підставі та на основі інформації, отриманої від фінансових органів (про взаємні розрахунки між бюджетами) складають власну звітність за доходами.

Наприкінці кожного місяця відповідний орган Державного казначейства звіряє дані з органами Податкової служби. За результатами



звіряння складається довідка № 5 про звіряння доходів, що надійшли до державного бюджету на відповідні дохідні рахунки. Ця довідка містить інформацію про код виду доходу та його найменування, а також про суму доходів, що надійшли з початку року та за відповідний місяць згідно з даними Державного казначейства та Податкової адміністрації [26].

### **Рекомендована література до розділу 3**

[1; 2; 3; 4; 6; 9; 15; 19; 21; 24; 26; 27; 29; 34; 36; 39; 43; 44; 50]

### **Контрольні питання до розділу 3**

1. Розкрийте зміст поняття “бюджетний процес”.
2. Розкрийте зміст поняття “виконання державного бюджету за доходами”.
3. Дайте характеристику статей дохідної частини бюджету.
4. Які ви знаєте джерела наповнення дохідної частини державного бюджету?
5. Дайте характеристику державних органів, які беруть участь у виконанні державного бюджету за доходами.
6. Яким є місце та значення інституту казначейства у процесі виконання державного бюджету за доходами?
7. Розкрийте соціально-економічну сутність бюджетів розвинених країн.
8. Дайте характеристику податкових надходжень до державного бюджету.
9. Дайте характеристику неподаткових надходжень до державного бюджету.
10. Дайте характеристику доходів від операцій з капіталом як джерела надходження до державного бюджету.
11. Дайте характеристику офіційних трансфертів як джерела надходження до державного бюджету.
12. Дайте характеристику державних цільових фондів як джерела надходження до державного бюджету.
13. Розкрийте механізм виконання державного бюджету за доходами через органи державного казначейства.
14. Розкрийте сутність бюджетного обліку надходження доходів до державного бюджету.

## *Розділ 4*

# ОРГАНІЗАЦІЯ КАСОВОГО ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА ВИДАТКАМИ

### **4.1. Характеристика та функціональне призначення видатків державного бюджету**

Бюджет завжди був важливим інструментом впливу на розвиток економіки та соціальної сфери. Досвід країн з ринковою економікою свідчить про великі можливості використання бюджету для державного регулювання соціально-економічних процесів. Використовуючи фінансове програмування, розвинені держави через бюджет впливають на структурну перебудову держави, науково-технічну політику, самозабезпечення енергетичними ресурсами, ефективність зовнішньоекономічних зв'язків, обсяг валового національного продукту.

На державний бюджет покладено виконання таких функцій:

- перерозподіл національного доходу;
- стабілізація процесу суспільного відтворення;
- здійснення державної соціальної політики.

Важливо, що саме виконанням державного бюджету за видатками, тобто через певні витрати, держава має змогу реалізовувати як бюджетні функції, так і державні. На відміну від доходів, що акумулюються в бюджеті внаслідок вилучення частини коштів у населення, підприємств та організацій, видатки державного бюджету є ресурсами, що передаються державою в розпорядження окремих суб'єктів господарювання та громадян. При цьому фінансові взаємовідносини між державою та суб'єктами фінансування завжди мають вартісну форму та безвідплатний і публічний характер<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Обов'язковим учасником фінансових взаємовідносин у процесі виконання державного бюджету за видатками є держава.

Структура видатків державного бюджету та їх склад формуються під впливом багатьох чинників. Найважливішими з них є рівень розвитку продуктивних сил і виробничих відносин, а також реальний економічний і соціальний стан країни. Крім того, суттєво впливає фінансова політика Уряду, обрані ним пріоритети розвитку суспільства та методи реалізації завдань. Однак суспільною рисою видатків бюджету будь-якої країни є їх головне призначення — забезпечити виконання державою її внутрішніх і зовнішніх функцій.

Видатки у повному і всебічному обсязі характеризуються функціональною структурою, до якої входять: міжнародна діяльність; фундаментальні дослідження та сприяння науково-технічному прогресу; правоохоронна діяльність і забезпечення безпеки держави; державне управління; промисловість та енергетика; будівництво; сільське господарство, лісове господарство, рибальство та мисливство; транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації й інформатика; інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю.

Функціональний поділ видатків дає змогу виявляти пропорції в розподілі бюджетних коштів і, змінюючи їх, добиватися необхідних зрушень у галузевій структурі суспільного виробництва. Так, зважаючи на необхідність посилення соціальної спрямованості суспільного розвитку, нині більше коштів потрібно спрямовувати в соціальну сферу, забезпечуючи тим самим прискорення її розвитку. У загальному вигляді до видатків державного бюджету України зараховують:

- видатки на загальнодержавні централізовані програми підтримання та підвищення життєвого рівня населення, заходів щодо соціального захисту населення;
- видатки на заходи в галузі освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального забезпечення, що мають загальнодержавне значення;
- видатки на оборону;
- видатки на охорону навколишнього природного середовища;
- видатки на утримання Президента, органів законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури;
- видатки на утримання правоохоронних і митних органів, податкової адміністрації;
- видатки для здійснення зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної діяльності;

- трансферти, що передаються з державного бюджету України до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних місцевих бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя;
- утримання державних матеріальних і фінансових резервів;
- обслуговування внутрішнього та зовнішнього боргу та його погашення.

Якщо ми проаналізуємо наведений перелік видатків, то побачимо, що їх можна об'єднати в чотири основні групи:

- народне господарство;
- соціально-культурні заходи;
- оборона;
- управління.

У середині кожної з цих груп видатки розрізняються за галузевою, відомчою та предметною ознакою. Такий підхід вельми зручний, проте він не дає повного уявлення про економічну природу окремих видів видатків, їх соціальну спрямованість і значимість. Для більш поглибленого аналізу ефективності використання бюджетних ресурсів і їх впливу на суспільні процеси бюджетні видатки можна класифікувати також за такими ознаками:

*сферою витрачання бюджетних ресурсів:*

- матеріальна;
- невиробнича.

*суб'єктами фінансування:*

- юридичні особи;
- фізичні особи.

Витрати на матеріальну сферу об'єднуються за своєю належністю до першого підрозділу (виробництво засобів виробництва) або до другого (виробництво засобів споживання), що допомагає визначити їх вплив на структуру суспільного виробництва та споживання. У їх межах більш чіткий напрям витрачання дає галузь, відомство, група однотипових підприємств або заходів, конкретний об'єкт вкладення.

Витрати бюджету на утримання та розвиток невиробничої сфери передусім різняться за їх основним призначенням:

- на соціально-культурні заходи;
- на побутове обслуговування населення;
- на загальнодержавні витрати.

Кожна з цих груп містить чимало видатків, які, в свою чергу, об'єднуються також за галузевою, відомчою ознакою, а далі більш конкрет-

но — за своїм змістом і специфікою діяльності окремих установ та організацій. Наприклад, до видатків на соціально-культурні заходи зараховують витрати на освіту, охорону здоров'я, фізичну культуру та соціальне забезпечення. До видатків на побутове обслуговування населення належать витрати на розвиток комунального, житлового, дорожнього господарств, упорядкування адміністративних одиниць. До загальнодержавних видатків належать витрати на управління, утримання правоохоронних органів, оборону, створення державних резервів, обслуговування державного боргу.

Бюджетні видатки на фінансування юридичних осіб класифікуються за галузевою, відомчою ознакою, формами власності (державна, акціонерна, приватна), видами діяльності (виробнича, наукова, комерційна), типами підприємств (крупні, середні, малі, концерни), а також методами господарювання (госпрозрахунковий, бюджетний).

Бюджетні видатки на фінансування фізичних осіб, які націлені на підвищення (або підтримку) матеріального та культурного рівня населення, поділяються на *прямі та непрямі*.

До прямих витрат належать бюджетні асигнування, які безпосередньо передаються окремим громадянам. Такі витрати можна групувати за верствами населення, їхньою соціальною належністю, а також формами надання (пенсія, допомога, індексація доходів, субсидія приватним підприємцям, фермерам).

Непряме фінансування громадян відбувається через дотування окремих товарів першої необхідності з метою збереження певного рівня фіксованих роздрібних цін і тарифів на комунальні послуги. До них можуть бути зараховані також витрати держави на забезпечення певного рівня охорони здоров'я, освіти, надання на цій основі безкоштовних медичних та освітніх послуг, утримання будинків інвалідів і старих.

Загальна сума бюджетних ресурсів, спрямована на задоволення матеріальних і соціальних потреб населення, їх питома вага в загальному обсязі бюджетних видатків розкриває соціальну спрямованість державного бюджету. Більшість розвинених країн Заходу провадять політику саме соціально-орієнтованої ринкової економіки, оскільки такий тип політики дає змогу державі зменшувати соціальні наслідки розшарування населення за їхнім матеріальним станом (рівнем доходів), що спричинено негативними проявами ринкових умов господарювання.

Характерною рисою перехідного періоду є інфляційні та кризові явища, що посилюються та неминуче призводять до зниження життєвого рівня населення. При такому стані бюджет обов'язково повинен мати соціальну спрямованість, тобто передбачати можливість фінансування соціальних програм держави. У соціальних питаннях державним завданням має стати підтримка тих, хто з об'єктивних причин опинився в найскрутнішому становищі, а саме: пенсіонерів, дітей, студентів, працівників бюджетної сфери тощо.

На жаль, бюджет України в умовах економічної нестабільності поки що не може повною мірою виконувати такі функції. Лише на основі реальної стабілізації виробництва країна може отримати фінансові ресурси для створення по-справжньому справедливої системи соціального забезпечення. Інакше кажучи, надходження до бюджету безпосередньо залежать від стану виробництва. Щоб здійснити реальну розбудову через призму соціально-ринкової спрямованості й соціального добробуту, треба не вдосконалювати розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту, а налагодити виробництво та не заважати відродженню національного виробника.

Саме у видатках державного бюджету, як у дзеркалі, відбивається економічна та соціальна політика держави, її методи управління суспільними процесами в країні. Тому навіть якщо бюджети різних країн зовні схожі (в одній формації та в одному часовому періоді), структура та зміст їх видатків суттєво різнитиметься.

## 4.2. Бюджетне фінансування: принципи, форми та методи

Бюджетне фінансування — це безповоротне, безвідplatне виділення коштів з державного бюджету. Основна суть бюджетного фінансування полягає в тому, що за допомогою цього механізму налагоджуються грошові відносини, які виникають між державою, з одного боку, і підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності та фізичними особами — з іншого. Ці відносини важливі з точки зору спрямування та використання коштів централізованого фонду на розширене відтворення, підвищення рівня життя, задоволення суспільних потреб і забезпечення інших безпосередніх державних заходів. Обсяг, своєчасність і повнота фінансування значною мірою залежать від рівня централізації фінансових ресурсів і мобілізації коштів до державного бюджету, а це, в свою чергу, залежить від дотримання фінансової дисципліни<sup>1</sup> окремими платниками податків і від рівня виконання дохідної частини державного бюджету.

Отже, можна дійти висновку, що механізм бюджетного фінансування тісно пов'язаний з доходами бюджету. Цей взаємозв'язок полягає в кількісній відповідності, коли саме при забезпеченій дохідній базі бюджет має змогу фінансувати своєчасно й повною мірою суми запланованих державних видатків. Роль бюджетного фінансування визначається передусім тим, що саме є основним методом забезпечення прогресивних зрушень в економічній структурі. Лише за допомогою бюджетного фінансування створюються умови та забезпечується розвиток нових галузей виробництва.

Система бюджетного фінансування містить **принципи, форми та методи** надання бюджетних асигнувань суб'єктам господарювання. Незалежно від джерел покриття бюджетне фінансування здійснюється на основі принципів плановості; цільового спрямування коштів; безповоротності та безвідplatності; ефективного використання коштів; оптимального поєднання власних, кредитних і бюджетних джерел; дотримання режиму економії та здійснення постійного контролю за їх використанням.

---

<sup>1</sup> Фінансова дисципліна — це чітке дотримання встановлених приписів і порядку створення, розподілу та використання грошових фондів держави, суб'єктів самоврядування, підприємств, установ, організацій.

Принцип плановості означає, що витрати з державного бюджету визначаються законом про державний бюджет України на відповідний бюджетний рік.

Принцип цільового спрямування коштів полягає в тому, що кошти плануються, відпускаються та використовуються на суворо визначені цілі та заходи відповідно до затверджених фінансових планів.

Принцип безповоротності та безвідплатності фінансування державних витрат полягає в наданні коштів без прямого їх відшкодування (непряме відшкодування полягає в матеріальному прирості основних фондів для виробничої та невиробничої сфер, перспективній підготовці кадрів для суспільства тощо).

Принцип ефективного використання коштів має на меті отримання суспільно необхідного позитивного результату за мінімальних витрат фінансових ресурсів.

Принцип поєднання власних, кредитних і бюджетних джерел полягає в тому, що при визначенні обсягу фінансування як держава, так і органи виконавчої влади враховують наявність власних коштів, можливості отримання банківського кредиту й лише тоді, коли неможливо покрити витрати із зазначених джерел, вирішується питання про бюджетне або відомче фінансування.

Принцип здійснення постійного контролю передбачає викриття недоліків і помилок у фінансовій діяльності, вжиття заходів щодо їх усунення, а також надання зустрічної інформації для перспективного та поточного планування державних витрат.

Нині використовуються такі основні форми бюджетного фінансування: кошторисне; державне фінансування інвестицій; позики з бюджету державним підприємствам; державні дотації.

Кошторисне фінансування — це забезпечення державними коштами установ і організацій соціально-культурної сфери, оборони, органів державного управління, які отримують кошти на своє утримання з бюджету на підставі фінансових документів — кошторисів<sup>1</sup>. За такою формою фінансується майже вся невиробнича, тобто бюджетна, сфера. До неї належать соціально-культурні заходи й установи, фундаментальні дослідження, національна оборона, правоохоронна діяльність і органи безпеки, судова система та органи

---

<sup>1</sup> Єдиний кошторис доходів і видатків бюджетної установи є основним документом — фінансовим планом, що визначає загальний обсяг, цільове надходження, використання й шоквартальний розподіл коштів.



прокуратури, утримання законодавчої та виконавчої влади держави.

Державне фінансування інвестицій передбачає інвестування державних коштів в основні об'єкти економічного та соціального розвитку України за ринкових умов. Однак необхідно пам'ятати, що за наявності різних форм власності й різних організаційно-правових структур, об'єднань, підприємств і організацій правове регулювання фінансування інвестицій в умовах ринку є досить складним процесом.

Фінансування капітальних вкладень з державного бюджету за умов ринку, на відміну від планової системи, має свої особливості. По-перше, цей процес не є сталим, по-друге, держава в разі потреби втручається у процес фінансово-кредитного забезпечення капітальних вкладень державних підприємств. Інакше кажучи, поряд з державними, здебільшого бюджетними, коштами також залучаються іноземні джерела інвестиційного фінансування як з боку іноземних держав, так і з боку міжнародних і вітчизняних комерційних банків і кредитних установ.

Позики з бюджету державним підприємствам — це фінансова підтримка державних та інших підприємств, у яких понад 50 % майна є державною власністю. Така допомога надається за рахунок бюджетних асигнувань і, як правило, на поворотній основі під затверджені проекти використання цих коштів. Фінансову підтримку як бюджетну позику надає Міністерство фінансів на договірних засадах.

Умовами договору мають передбачатися зобов'язання сторін щодо обсягів, термінів надання позики, її цільового використання, заходи щодо забезпечення її своєчасного повернення, відповідальність сторін за порушення умов договору, а також обсяги й порядок сплати відсотків за використання бюджетних позик.

Державні дотації є формою бюджетного фінансування, що застосовується при фінансуванні планово-збиткових підприємств, організацій і установ, які надають послуги або виробляють необхідні товари, витрати на виробництво яких перевищують продажну ціну.

Форми бюджетного фінансування визначаються економічними умовами, залежно від яких змінюються як форми бюджетного фінансування, так і їх застосування. Нині, при переході до ринкових умов господарювання, нарізла потреба в удосконаленні форм бюджетно-

го фінансування, однак перспективи їх розвитку мають пов'язуватися з їх цілями. Бюджетне фінансування є механізмом, за допомогою якого держава має змогу виконувати державний бюджет за видатками. Бюджетне фінансування може реалізовуватись лише за допомогою певних методів. Нині в Україні застосовують два методи бюджетного фінансування:

- 1) зарахування коштів на поточні бюджетні рахунки розпорядників бюджетних кредитів;
- 2) перерахування бюджетних коштів через органи державного казначейства [38].

Докладніше про сутність і значення цих методів йтиметься в наступному підрозділі.

Важливим моментом у виконанні державного бюджету за видатками є процес перерахування бюджетних коштів їх розпорядникам. Саме він визначає напрям усієї наступної роботи, пов'язаної з бюджетним фінансуванням. Одна з особливостей фінансового та бюджетного планування витрат полягає в тому, що воно є адресним, тобто має у своїй основі конкретних виконавців. Саме тому видаткова частина державного бюджету являє собою перелік бюджетних призначень конкретним міністерствам, відомствам, управлінням (відділам) виконавчого комітету місцевих органів влади тощо. Юридичних осіб, яким надаються такі бюджетні призначення, називають розпорядниками бюджетних коштів.

Розпорядниками бюджетних коштів є керівники міністерств, відомств і установ, яким надано право розпоряджатися бюджетними асигнуваннями, виділеними на відповідні заходи. Залежно від ступеня підпорядкованості та обсягу наданих прав вони поділяються на головні й нижчестоящі.

- Головними розпорядниками коштів державного бюджету є міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади, місцевих бюджетів — керівники відділів обласних, міських, районних держадміністрацій, сільських і селищних бюджетів — голови сільських і селищних рад.
- Нижчестоящими розпорядниками бюджетних коштів є керівники підзвітних органів і підвідомчих підприємств, установ, організацій.

Нижчестоящі розпорядники коштів поділяються на розпорядників коштів другого та третього ступенів.

- Розпорядниками коштів другого ступеня є керівники, які отримують кошти на видатки установи та розподіляють суму коштів, визначену головним розпорядником, для переказування безпосередньо підпорядкованим їм установам, підприємствам і організаціям.
- Розпорядниками коштів третього ступеня є керівники підприємств, установ та організацій, які отримують кошти лише для безпосереднього їх витрачання.

Отже, головні та нижчестоящі розпорядники коштів наділені різними правами щодо використання бюджетних асигнувань, що надаються з державного бюджету. Головні розпорядники коштів мають право не лише витратити бюджетні гроші на утримання установ, які вони очолюють, а й розподіляти їх між нижчестоящими розпорядниками коштів. Водночас нижчестоящі розпорядники коштів, якщо в їх підпорядкуванні є підзвітні установи, можуть як витратити виділені їм кошти на власні потреби, так і перерозподіляти їх між установами, якими вони керують. Керівники окремих підприємств, установ та організацій отримують бюджетні кошти лише для їх безпосереднього витрачання.

Право на отримання бюджетних асигнувань розпорядники бюджетних коштів формально здобувають з моменту затвердження відповідного бюджету. Однак перерахування бюджетних коштів з відповідних бюджетних рахунків на користь розпорядників відбувається лише за наявності затверджених фінансових планів — кошторисів видатків бюджетної установи. При цьому кошти надаються не автоматично в річному обсязі, а відповідно до щоквартального розподілу та в разі дотримання певних вимог.

Незважаючи на те, що нині в Україні діють обидві схеми бюджетного фінансування, фактично саме друга (бюджетне фінансування перерахуванням бюджетних коштів через органи державного казначейства) набуває дедалі більшої сили та значимості в нових умовах господарювання. Це пов'язано з тим, що вона більшою мірою відповідає реальним вимогам щодо усунення умов, за яких можливе порушення фінансово-бюджетної дисципліни з боку підприємств і організацій, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів щодо посилення контролю за цільовим і доцільним використанням бюджетних коштів і виконанням зобов'язань, які беруть на себе розпорядники бюджетних коштів у процесі їх витрачання.

У зв'язку з цим дещо змінюється внутрішній зміст поняття “розпорядник бюджетних коштів”. Річ у тому, що за першою схемою бюджетного фінансування — бюджетне фінансування зарахуванням коштів на поточні бюджетні рахунки розпорядників бюджетних кредитів — бюджетні установи, підприємства та організації дійсно розпоряджалися бюджетними асигнуваннями, оскільки отримували їх перерахуванням на власні бюджетні рахунки й навіть вважали себе власниками цих коштів. Але нині при вдосконаленні процесу виконання державного бюджету за видатками діюча модель бюджетного фінансування — бюджетне фінансування перерахуванням бюджетних коштів через органи Державного казначейства — не передбачає надання бюджетних коштів у безпосереднє розпорядження бюджетним підприємствам, організаціям, установам. А тому поняття “розпорядник бюджетних коштів” нині відображає суб'єкта господарської діяльності, якому взагалі передбачено надавати кошти з державного бюджету, що, на наш погляд, не відповідає первинному змісту цієї категорії.

На нашу думку, поряд із поняттям “розпорядник бюджетних коштів” за існуючого характеру взаємовідносин між бюджетними підприємствами, організаціями, установами та Державним казначейством доцільно ввести нове поняття — “споживач бюджетних коштів”, яке більшою мірою відповідає суті економічних та організаційних перетворень, що останнім часом відбулися і відбуватимуться в механізмі виконання українського державного бюджету за видатками. Нову категорію “споживач бюджетних коштів”, на нашу думку, мають підтримати практики та науковці сфери державних фінансів, а введення її в науковий обіг дасть змогу більш чітко та повно розкрити зміст взаємовідносин між бюджетними установами, підприємствами, організаціями та Державним казначейством.

### **4.3. Механізм виконання державного бюджету за видатками через органи Державного казначейства**

У попередньому підрозділі зазначалося, що державний бюджет за видатками виконується проведенням бюджетного фінансування, яке реалізується за допомогою двох методів:

- зарахування коштів на поточні бюджетні рахунки розпорядників бюджетних кредитів;
- перерахування бюджетних коштів через органи державного казначейства.

Розглянемо ці два методи детальніше, а також з'ясуємо, яку участь у цих процесах бере Державне казначейство України.

#### **4.3.1. Бюджетне фінансування зарахуванням коштів на поточні бюджетні рахунки розпорядників бюджетних кредитів**

Бюджетне фінансування розпорядників бюджетних кредитів за першою схемою було запроваджено Постановою “Про касове виконання Державного бюджету України” від 03.04.1996 р. № 401, затвердженою Кабінетом Міністрів України та Національним банком України, і відбувалося через поточні бюджетні рахунки балансових рахунків “Поточні бюджетні рахунки установ та організацій, котрі утримуються за рахунок державного бюджету України” та “Фінансування капітальних вкладень за рахунок державного бюджету”, що відкрилися в установах уповноважених банків на ім'я розпорядників кредитів. Цей порядок поширювався також на головних розпорядників кредитів, які надалі здійснювали фінансування підпорядкованих їм установ, підприємств та організацій за так званою відомчою структурою [15]. Розпорядникам кредитів заборонялося відкривати в установах банків розрахункові рахунки для проведення операцій з бюджетними коштами.

Головне управління Державного казначейства фінансувало витрати державного бюджету в розмірах асигнувань, передбачених в державному бюджеті України, та залишків коштів на балансовому рахунку “Кошти Державного казначейства України”. Цей рахунок

був відкритий в ОПЕРУ НБУ на ім'я Головного управління Державного казначейства для щоденного зарахування коштів, що раніше надійшли на рахунок “Кошти Державного бюджету”.

Головне управління Державного казначейства перераховувало бюджетні кошти на поточні бюджетні рахунки головних розпорядників кредитів на підставі наданого ними розподілу бюджетних коштів, який складався у двох примірниках, реєструвався в журналі реєстрації розподілу коштів, підписувався керівником і головним бухгалтером, скріплювався відбитком печатки. Один примірник розподілу коштів передавався до управління оперативно-касового планування видатків Головного управління Державного казначейства, другий залишався в головного розпорядника кредитів, а витяг з розподілу коштів передавався головним розпорядником кредитів відповідним нижчестоящим розпорядникам.

Отримані примірники розподілу коштів Управління оперативно-касового планування видатків Головного управління Державного казначейства перевіряло стосовно відповідності зазначених у них сум затвердженим обсягам фінансування та залишкам невикористаних асигнувань по головних розпорядниках кредитів загалом і по розділах, параграфах, статтях бюджетної класифікації зокрема. Після цього управління оперативно-касового планування витрат складало в двох примірниках розпорядження на перерахування коштів з казначейського рахунка, яке реєструвалося в журналі реєстрації розпоряджень, підписувалося начальником цього управління та затверджувалося заступником міністра фінансів — начальником Головного управління Державного казначейства.

Один примірник розпорядження передавався Управлінню бухгалтерського обліку та звітності як підстава для перерахування коштів, а інший залишався в Управлінні оперативно-касового планування витрат. Після того як Управління бухгалтерського обліку та звітності порівнювало суми фінансування із залишками невикористаних асигнувань по конкретних розділах і главах бюджетної класифікації, перший примірник розпорядження передавався Операційно-контрольному управлінню для перерахування коштів за призначенням. Якщо зазначена в розпорядженні сума на перерахування перевищувала залишок невикористаних асигнувань, бухгалтерія повертала його на перегляд.

Перерахування бюджетних коштів з балансового рахунка “Кошти Державного казначейства України” здійснювалося платіжними

дорученнями, які Операційно-контрольне управління Головного управління Державного казначейства складало та оформлювало згідно з Інструкцією № 7 “Про безготівкові розрахунки в господарському обороті України”, затвердженою постановою Правління Національного банку України від 02.08.96 № 204. Після цього підготовлені платіжні доручення передавалися в ОПЕРУ НБУ, де обслуговується Головне управління Державного казначейства та куди було переведено всі поточні бюджетні рахунки міністерств, відомств, інших центральних органів державної влади.

Зазначені документи подавалися у вигляді електронних розрахункових документів каналами зв'язку в системі “клієнт — банк”, після чого ОПЕРУ НБУ безпосередньо перераховувало кошти державного бюджету з балансового рахунка “Кошти Державного казначейства України” на поточні бюджетні рахунки зазначених міністерств і відомств, що були визначені Кабінетом Міністрів України та Національним банком України як головні розпорядники бюджетних кредитів. Якщо виникала необхідність у проведенні фінансування витрат нижчестоящих розпорядників кредитів, кошти з поточних бюджетних рахунків міністерств і відомств в ОПЕРУ НБУ (при наданні всієї необхідної документації) зараховувалися на поточні бюджетні рахунки цих розпорядників коштів, які були відкриті їм в уповноважених банках за балансовими рахунками “Поточні рахунки клієнтів, які утримуються за рахунок державного бюджету України” та “Бюджетні рахунки цільового характеру клієнтів, які утримуються за рахунок державного бюджету України”.

Після отримання від ОПЕРУ НБУ виписки з казначейського рахунка Управління бухгалтерського обліку та звітності Головного управління Державного казначейства перевіряло повноту проведених платежів. Управління оперативного-касового планування витрат відбивало суму проведеного фінансування головного розпорядника кредитів у картці обліку асигнувань.

Розглянута схема бюджетного фінансування розпорядників бюджетних кредитів порівняно з банківською системою виконання державного бюджету мала певні переваги, що дало змогу вважати її більш досконалим варіантом виконання бюджету. Такими перевагами передусім можна вважати:

- максимальну сконцентрованість усіх поточних бюджетних рахунків у межах чітко визначеної мережі уповноважених банків, що

дало змогу здійснювати більш якісний фінансовий контроль за рухом і витрачанням бюджетних коштів;

- обмеження поширеної практики використання уповноваженими банками залишків бюджетних коштів, що перебувають на поточних бюджетних рахунках бюджетних установ та організацій через скорочення кількості установ комерційних банків, яким було надано статус уповноваженого.

Однак, не зважаючи на позитивні зрушення, ця схема виконання державного бюджету все-таки була не в змозі забезпечити управління державними коштами на якісному рівні, особливо в частині фінансування витрат бюджетних одиниць. Річ у тому, що цей варіант виконання державного бюджету став своєрідним перехідним етапом від банківської системи виконання бюджетів до казначейської. А тому йому здебільшого були притаманні ті самі недоліки, що й банківській моделі. Тоді як держава має забезпечувати фінансування видатків з мінімальним залученням позикових коштів, а тому зацікавлена в повному використанні наявних бюджетних ресурсів, уповноважений банк намагається збільшити залишки бюджетних коштів для проведення комерційних операцій. Ситуацію погіршують і суб'єктивні фактори, а саме: до складу банків, уповноважених здійснювати касове виконання державного бюджету, включаються банки, що допускають велику кількість порушень під час здійснення операцій з бюджетними коштами. Не поліпшує стану виконання державного бюджету й те, що розпорядникам бюджетних коштів усіх рівнів залишено їхні поточні бюджетні рахунки, на які зараховуються кошти державного бюджету та які перебувають практично в повному розпорядженні цих структур. Це дає змогу, хай навіть меншою мірою, відволікати державні гроші на цілі, не передбачені кошторисом бюджетної установи, або ж витратити їх у більшому обсязі, ніж це заплановано кошторисом витрат бюджетної організації.

Як наслідок, зазначена схема виконання державного бюджету за видатками розглядалася лише як проміжна ланка між банківською системою касового виконання державного бюджету та казначейською системою, тобто як крок до досконалішої та прозорішої моделі. Адже для того щоб зазначена схема була в змозі вивести процес виконання державного бюджету на якісно новий рівень, вона мала передбачати, з одного боку, високий рівень довіри до розпорядників кредитів і уповноважених банків, а з іншого — високу відповідаль-



ність останніх. Тому, не зважаючи на те, що ця схема з успіхом використовується в бюджетній практиці деяких європейських країн, зокрема в Швеції<sup>1</sup>, Україна як визначальний обрала для себе інший варіант виконання державного бюджету за видатками, що відповідає другій схемі бюджетного фінансування.

#### **4.3.2. Бюджетне фінансування перерахуванням бюджетних коштів через органи Державного казначейства**

Упровадження нової схеми виконання державного бюджету було закріплено Постановою “Про впровадження казначейської системи виконання державного бюджету” від 14.01.1997 р. № 13, затвердженою Кабінетом Міністрів України та Національним банком України. Відповідно до цієї постанови було вирішено, починаючи з першого лютого 1997 р., запровадити поетапне касове виконання державного бюджету за видатками через територіальні органи Державного казначейства. У зв’язку з цим Головне управління Державного казначейства отримало розпорядження з першого квітня 1997 р. забезпечити фінансування видатків підприємств, установ та організацій у розмірах асигнувань, передбачених державним бюджетом, через територіальні органи Державного казначейства. Щодо міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, які є головними розпорядниками коштів державного бюджету, то, як і раніше, фінансування їх видатків мало здійснюватися через Головне управління Державного казначейства.

Наступним кроком, відповідно до зазначеної постанови, була розробка та затвердження Міністерством фінансів України та Головним управлінням Державного казначейства разом з Національним банком України Тимчасової Інструкції “Про порядок касового виконання державного бюджету за видатками”, а також Положення “Про єдиний казначейський рахунок”. Відповідно до цих нормативних

---

<sup>1</sup> Фінансування міністерств і відомств провадиться один раз на місяць у розмірі 1/12 річних призначень, перерахуванням бюджетних коштів з єдиного державного рахунка на рахунки міністерств і відомств, що відкриті в Поштовому банку Швеції. Фінансування державних установ та організацій провадиться щодаки в розмірі 1/3 місячних призначень перерахуванням бюджетних коштів з рахунків міністерств і відомств на рахунки цих державних установ та організацій.

документів касове виконання державного бюджету за видатками мали здійснювати органи Державного казначейства в межах асигнувань, передбачених державним бюджетом для конкретних розпорядників кредитів, а також надходжень на єдиний казначейський рахунок державного бюджету. При цьому деякий час видаткова частина державного бюджету мала виконуватися як бюджетним фінансуванням за відомчою структурою, так і перерахуванням бюджетних коштів через територіальні органи Державного казначейства.

Річ у тому, що відповідно до Постанови від 09.05.1997 р. № 437 “Про казначейське виконання кошторисів видатків на утримання апарату органів виконавчої влади”, затвердженої Кабінетом Міністрів України та Національним банком України, було прийняте рішення, що Головне управління Державного казначейства до ухвалення Кабінетом Міністрів України відповідних рішень збереже діючий порядок фінансування витрат для таких органів:

- Управління справами Верховної Ради України;
- Адміністрації Президента України;
- Центру стратегічного планування та аналізу при Раді національної безпеки і оборони;
- Господарського управління Кабінету Міністрів України;
- Управління державної охорони;
- Головного управління Державної фельд’єгерської служби;
- Міністерства закордонних справ;
- Міністерства оборони;
- Міністерства внутрішніх справ;
- Головного управління виконання покарань МВС;
- Служби безпеки України;
- Головного управління урядового зв’язку СБУ;
- Головного управління командуючого Національною гвардією;
- Держкомкордону;
- Держкомрезерву;
- Державного департаменту з питань ядерної енергетики;
- Держмитслужби;
- Генеральної прокуратури;
- Судів;
- Державної податкової адміністрації.

Бюджетне фінансування розпорядників бюджетних кредитів за другою схемою почало здійснюватися за безпосередньою участю те-

риторіальних органів Державного казначейства. Важливою умовою реалізації цієї схеми виконання видаткової частини державного бюджету було закриття в установах уповноважених банків усіх поточних бюджетних рахунків, відкритих на ім'я розпорядників бюджетних кредитів. Замість них у територіальних органах Державного казначейства кожній бюджетній установі було відкрито реєстраційний рахунок<sup>1</sup>. З появою такого рахунка бюджетне фінансування перерахуванням бюджетних коштів через органи Державного казначейства почало здійснюватися в два етапи:

- 1) перерахування коштів Головним управлінням Державного казначейства нижчестоящим територіальним органам Державного казначейства;
- 2) оплата витрат розпорядників бюджетних кредитів:
  - безготівковим здійсненням платежів безпосередньо на користь суб'єктів господарської діяльності, які виконали роботи та (або) надали свої послуги розпорядникам бюджетних кредитів;
  - наданням дозволу на отримання в установах уповноважених банків готівки на цілі, передбачені кошторисами доходів і видатків розпорядників кредитів.

Що стосується першого етапу другої схеми бюджетного фінансування, то механізм перерахування коштів по суті був аналогічний першій схемі бюджетного фінансування. Принципова відмінність полягала лише в тому, що тепер перерахування бюджетних коштів відбувалося не з рахунка “Кошти Державного казначейства України”, а з єдиного казначейського рахунка, відкритого на ім'я Головного управління Державного казначейства в ОПЕРУ НБУ, і не на поточні бюджетні рахунки розпорядників кредитів, а на рахунки, відкриті в уповноважених банках територіальним органам Державного казначейства. Після перерахування коштів Головним управлінням Державного казначейства територіальні органи Державного казначейства передавали бюджетні кошти виключно в розмірах отриманих сум фінансування, які доводилися до відома нижчестоящих розпорядників бюджетних коштів на рівні областей. Подальші взаємовідносини органів Державного казначейства та розпорядників бюджетних коштів на рівні областей, районів, міст організовувалися в порядку, аналогічному взаємовідносинам Головного

---

<sup>1</sup> Докладніше про сутність і значення реєстраційних рахунків йшлося в підрозд. 2.2.

управління Державного казначейства та головних розпорядників кредитів.

Другий етап другої схеми бюджетного фінансування передбачав, що зараховані на рахунок територіального органу Державного казначейства бюджетні кошти операційно-контрольне управління (операційний відділ, відділ бухгалтерського обліку та звітності) на підставі отриманої виписки із установи банку та реєстрів на здійснення видатків<sup>1</sup> записуватиме на реєстраційні рахунки розпорядників коштів. Виписки з їхніх рахунків з поданням перших примірників меморіальних ордерів<sup>2</sup>, що підтверджували зарахування коштів, видавалися цим розпорядникам коштів. Водночас в їхніх особових картках робилася позначка про кошти, виділені на їх потреби<sup>3</sup>. Кошти, які виділені на здійснення видатків з державного бюджету, використовувалися їх розпорядниками відповідно до затвердженого кошторису та бюджетних призначень, зазначених у реєстрах видатків. Після отримання виписки з реєстраційного рахунка розпорядник коштів протягом операційного дня подавав до органу Державного казначейства, у якому відкриті реєстраційні рахунки, необхідні розрахункові документи для здійснення витрат. Розрахункові документи приймалися лише в межах наявного залишку коштів на відповідному реєстраційному рахунку розпорядника коштів.

<sup>1</sup> Перевірені стосовно відповідності зазначених сум затвердженим обсягам фінансування та залишкам невикористаних асигнувань по головних розпорядниках коштів загалом і по розділах, параграфах, статтях бюджетної класифікації зокрема розподіли коштів Головне управління Державного казначейства групує по територіях (на рівні області), після чого у двох примірниках складаються реєстри видатків з бюджетного рахунка єдиного казначейського рахунка на відповідній території.

<sup>2</sup> Меморіальні ордери формуються у двох примірниках з обов'язковим зазначенням мети, для якої надійшли кошти з державного бюджету, підрозділів бюджетної класифікації, й дати виконання. Перший примірник меморіального ордеру видається розпорядникові коштів, а другий залишається в Операційно-контрольному управлінні (операційному відділі, відділі бухгалтерського обліку та звітності).

<sup>3</sup> Для обліку бюджетних асигнувань у розрізі розпорядників коштів у Операційно-контрольному управлінні (операційному відділі управління, відділі бухгалтерського обліку та звітності відділення) до кожного реєстраційного рахунка відкриваються особові картки. Особова картка містить розгорнуту інформацію про бюджетні кошти на рік і поточний квартал; суму, затверджену кошторисом; виділені кошти; касові видатки; залишок невикористаних коштів на рахунку та залишок асигнувань. Записи в особових картках групуються в розділі кодів економічної класифікації, по яких передбачається підбиття підсумків на необхідну дату.

Облік оплати витрат розпорядників бюджетних коштів здійснюється Операційно-контрольним управлінням Державного казначейства, відділом обліку лімітів видатків і контролю за виконанням кошторисів, операційним відділом, відділом бухгалтерського обліку та звітності в обласних, районних і міських відділеннях. Для регулювання операційного навантаження в управлінні (відділі) встановлюється окремий графік приймання документів.

Для оплати рахунків розпорядник коштів подає органу Державного казначейства платіжні доручення, до яких додаються відповідні рахунки, рахунки-фактури, накладні, товарно-транспортні накладні, трудові угоди, договори на виконання робіт, акти виконаних робіт тощо. Орган Державного казначейства перераховує кошти за надані послуги, виконані роботи безпосередньо суб'єктам господарської діяльності. Платіжні доручення подаються до Операційно-контрольного управління (відділ обліку лімітів видатків і контролю за виконанням кошторисів) за встановленою НБУ формою, у двох примірниках, на першому з яких ставиться відбиток печатки та підписи відповідальних осіб. Дата платіжного доручення має відповідати даті його фактичного подання або даті наступного дня, якщо документи надійшли після операційного часу. За правильність оформлення розрахункових документів відповідальність несе розпорядник коштів.

У поданих платіжних дорученнях перевіряються правильність заповнення реквізитів і відповідність підписів і відбитків печатки зразкам, що подаються розпорядниками коштів на спеціальних картках. У разі виявлення неправильного заповнення реквізитів платіжного доручення його повертають розпоряднику коштів з позначкою на зворотному боці про причину повернення, завіреною підписом казначея. У разі відсутності підтвердження певних витрат документами або невідповідності поданих документів кошторису, лімітній довідці орган Державного казначейства відмовляє в оплаті даного рахунка і повертає його розпоряднику коштів. Останньому повідомляється про це в письмовій формі. Відмова в оплаті обов'язково реєструється в органі Державного казначейства.

Розрахункові документи на оплату оформлюються Операційно-контрольним управлінням у день їх надходження. Позначка про дозвіл на проведення оплати ставиться на першому примірнику прийнятих платіжних доручень у вигляді відбитка печатки казначея.

Якщо доцільність проведення оплати рахунка викликає сумнів, термін надання дозволу на оплату може бути подовжений. Розрахункові документи, що підтверджують необхідність оплати рахунків, до проведення оплати залишаються в органі Державного казначейства. Вони повертаються розпорядникові коштів після здійснення оплати з відповідним відбитком печатки казначея. На документах, що передбачають довгострокову дію й часткову оплату (договори, трудові угоди тощо), в обов'язковому порядку на останній сторінці проставляється сума кожної окремої оплати та дата її проведення.

Видача готівки із спеціальних реєстраційних рахунків на всі потреби (заробітна плата, господарські витрати, відрядження тощо) здійснюється на підставі поданої до органу Державного казначейства України заявки. При поданні заявки на видачу готівки бюджетні установи не подають доручення на отримання грошового чека та документи, що підтверджують потребу в отриманні готівки (крім готівки на придбання продуктів харчування і на господарські витрати). Контроль за видачею готівки на всі цілі та безготівковим перерахуванням заробітної плати і прирівняних до неї платежів на підставі заявки розпорядників коштів здійснюють органи Державного казначейства. Відповідальність за правильність нарахування заробітної плати і прирівняних до неї платежів, а також перерахувань платежів до бюджету несуть розпорядники коштів відповідних бюджетів.

На підставі належно оформленого грошового чека уповноважена особа розпорядника коштів отримує готівку з відкритого в установі уповноваженого банку бюджетного рахунка органу Державного казначейства. Невикористана готівка повертається безпосередньо уповноваженою особою розпорядника коштів на цей самий бюджетний рахунок за документами, форма яких встановлена Національним банком України. При їх заповненні обов'язково зазначається номер відповідного реєстраційного рахунка.

Нині засади, на яких фінансуються видатки бюджетних установ, організацій, підприємств, майже не змінилися й відповідають останній схемі бюджетного фінансування. Однак варто зазначити, що більше уваги приділяється питанням отримання чіткої, правдивої та своєчасної інформації щодо територіального розміщення установ і організацій на відповідній території та обліку наявності фінансових зобов'язань, які беруть на себе розпорядники кредитів усіх рівнів.

Державне казначейство України створює нині єдину базу даних про мережу розпорядників бюджетних кредитів усіх рівнів і оперативної її підтримує. На кожному рівні органи Державного казначейства перевіряють відповідність даних, отриманих від вищестоящого органу Державного казначейства, з переліком розпорядників бюджетних кредитів, які безпосередньо обслуговуються у відповідному органі Державного казначейства. Про невідповідність або відсутність у базі даних необхідної інформації повідомляється вищестоящому органу Державного казначейства для здійснення відповідних організаційних заходів.

Відділення Державного казначейства відповідно до наказу Державного казначейства України від 19.10.2000 р. № 103 “Про затвердження порядку обліку зобов’язань розпорядників коштів бюджету в органах Державного казначейства” приймають від розпорядників бюджетних кредитів, яких вони обслуговують, реєстри зобов’язань разом з копіями первинних документів у межах залишків на реєстраційних рахунках. Найвні зобов’язання відбито в картках обліку зобов’язань розпорядників бюджетних коштів. Отримані відомості узагальнюються й подаються у встановлені терміни територіальним управлінням Державного казначейства. Після цього останні формують зведену інформацію за відповідною територією та подають її у встановлені терміни Державному казначейству України.

Зважаючи на те, що бюджетне фінансування перерахуванням коштів через органи Державного казначейства набуває дедалі більшої сили та значимості в нових умовах господарювання, є й певні нарікання бюджетних установ щодо цієї схеми бюджетного фінансування. Річ у тому, що бюджетні установи внаслідок організації й застосування реєстраційних рахунків і впровадження зазначеного механізму виконання бюджетів нині практично виведені з ланцюга розрахунків з іншими суб’єктами підприємницької та господарської діяльності за надані товари, послуги, виконані роботи. Такий стан справ вони сприймають як обмеження їхніх прав. Але бюджетна установа в принципі не може бути фінансово незалежною та самостійною, оскільки вся її діяльність здійснюється за рахунок не власних, а державних (бюджетних) коштів, внаслідок чого держава має всі права самостійно вирішувати питання щодо управління бюджетними потоками загалом і проведення державних платежів для погашення фінансових зобов’язань бюджетних установ зокрема [38].

## Рекомендована література до розділу 4

[1; 3; 5; 15; 17; 20; 24; 26; 27; 29; 34; 36; 39; 41; 43; 50]

### Контрольні питання до розділу 4

1. Розкрийте зміст поняття “виконання державного бюджету за видатками”.
2. Дайте характеристику статей витратної частини державного бюджету.
3. Які ви знаєте напрями витрачання коштів державного бюджету?
4. Дайте характеристику державних органів, які беруть участь у виконанні державного бюджету за видатками.
5. Місце та значення інституту казначейства у процесі виконання державного бюджету за видатками.
6. Розкрийте соціально-економічну сутність бюджетів розвинених країн.
7. Розкрийте механізм виконання державного бюджету за видатками через органи Державного казначейства.
8. Якими є повноваження Державного казначейства та Міністерства фінансів України при виконанні державного бюджету за видатками?
9. Як впливає казначейське виконання бюджету за видатками на основні макропоказники країни?
10. Розкрийте сутність функцій банківських установ при казначейській системі виконання державного бюджету за видатками.
11. Які державні установи нині фінансуються за відомчою структурою?
12. За якою схемою фінансуються бюджетні видатки за відомчою структурою?
13. За якою схемою фінансуються бюджетні видатки через територіальні органи Державного казначейства?
14. Визначте взаємодію банківських установ та органів Державного казначейства у процесі виконання бюджету за видатками.
15. Яка установа фінансує бюджетні видатки головних розпорядників кредитів?
16. Які установи фінансують бюджетні видатки нижчестоящих розпорядників кредитів?



## *Розділ 5*

# **УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМ ДЕФІЦИТОМ І ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ В УМОВАХ ВІТЧИЗНЯНОЇ ЕКОНОМІКИ**

### **5.1. Економічна сутність дефіциту державного бюджету та причини його виникнення**

Дефіцит державного бюджету — явище в економіці не нове. Повною мірою бюджетний дефіцит є наслідком дискреційної бюджетно-податкової політики<sup>1</sup>, адже уряд не може точно визначити розмір майбутніх бюджетних надходжень і необхідних витрат. Він лише затверджує загальні положення, що регулюють податкові ставки, форми та обсяги трансфертних виплат, а також визначає пріоритети в структурі державних замовлень і закупівель. Однак навіть при налагодженій процедурі прийняття зазначених рішень реальні обсяги надходжень до бюджету та розміри державних витрат значною мірою залежать від стадії (циклу) розвитку економіки. Інакше кажучи, бюджетний дефіцит зростає в періоди спаду, оскільки державні доходи від податкових надходжень зменшуються, а обсяги трансфертних виплат зростають, і скорочується під час підйому економіки, оскільки податкові надходження збільшуються, а обсяги трансфертних виплат відповідно зменшуються.

Отже, бюджетний дефіцит — це стан державного бюджету, при якому державні витрати перевищують бюджетні надходження. Інак-

---

<sup>1</sup> Дискреційна бюджетно-податкова політика — це свідоме маніпулювання податками та державними витратами з метою зміни реального обсягу національного виробництва та зайнятості, контролю над інфляцією та прискоренням економічного розвитку.

ше кажучи, дефіцит державного бюджету свідчить насамперед про його незбалансованість. Отже, поява бюджетного дефіциту зумовлена неправильно обраною та реалізованою концепцією збалансування бюджету.

Відомо три класичних концептуальних підходи до збалансування державного бюджету: 1) збалансування на щорічній основі; 2) збалансування в ході економічного циклу; 3) функціональні фінанси. Кожна з цих концепцій має характерні риси та економічні наслідки.

До “Великої депресії” 30-х років вважалося, що щорічно збалансований бюджет є бажаною метою державних фінансів. Однак при ближчому розгляді стає очевидним, що щорічно збалансований бюджет має ряд суттєвих недоліків, а саме такий підхід в основному виключає фіскальну діяльність держави як антициклічну, стабілізуючу силу. Більш того, щорічно збалансований бюджет насправді погіршує коливання економічного циклу. Припустімо, що економіка раптово стикається з тривалим періодом безробіття та зниженням доходів. Тоді держава з метою збалансування бюджету має або збільшити податки, або обмежити власні видатки, або використовувати поєднання цих заходів. Проблема полягає в тому, що ці заходи є стримуючими за характером і кожний з них ще більшою мірою зменшує, а не стимулює ділову активність і сукупний попит. Можна уявити іншу ситуацію. Економіка стикається з інфляційними процесами, внаслідок яких зростають грошові доходи та автоматично підвищуються податкові надходження до бюджету. Щоб збалансувати бюджет і ліквідувати майбутні бюджетні надлишки, держава має зменшити податкові ставки або збільшити державні видатки. Однак кожний з цих заходів (або їх поєднання) зумовить зростання ділової активності, зайнятості та в кінцевому підсумку не зменшить інфляції, а лише посилить її тиск на економіку. Отже, концепція щорічно збалансованого бюджету не є економічно ефективною, вона має суттєві суперечності та не може забезпечити стабільність економіки в довгостроковому періоді.

Не зважаючи на зазначені проблеми, ця концепція має прихильників. Ряд консервативних економістів, виступаючи за підтримку бюджету, що збалансовується на щорічній основі, вважає, що викликати сумнів має не зростаючий дефіцит державного бюджету та державний борг, а збільшення видатків, пов’язаних з проведенням

різних урядових програм. Зростання кількості урядових програм, а особливо тих, що потребують значних витрат, має бути суспільно контрольованим. Це можливо в тому разі, якщо такому зростанню сприяє сплата вищих податків. Якщо використовується дефіцитне фінансування, цей процес стає суспільно неконтрольованим, бо державні програми мають тенденцію в кількісному відношенні зростати швидше, ніж належало б, тому що суспільна опозиція цьому процесу набагато слабша, коли він фінансується за рахунок зростання дефіциту, а не податків. Зростання дефіциту державного бюджету, спричинене збільшенням кількості урядових програм, у даному разі розглядається як вияв більш фундаментальної проблеми — посягання уряду на існування приватного сектора.

Інша концепція, а саме бюджет, збалансований на циклічній основі, має цілком протилежний підхід. Обґрунтування цієї концепції логічне, просте та зрозуміле. Ідея бюджету, збалансованого на циклічній основі, передбачає, що уряд реалізовуватиме антициклічну політику та водночас збалансовуватиме бюджет. У цьому разі бюджет збалансовується не щорічно, а впродовж економічного циклу. Для того щоб протистояти спаду, уряд має зменшити податки та підвищити державні видатки. Отже, фактично цілеспрямовано збільшують бюджетний дефіцит, проте водночас стимулюється ділова активність і підприємництво (ставка на майбутнє). Протягом наступного інфляційного піднесення також логічно буде збільшити податкові ставки та зменшити державні витрати. Це дасть змогу, по-перше, вилучити з обігу частину надлишкової грошової маси, а по-друге, створити деякий бюджетний надлишок, за допомогою якого можна буде покрити державні борги, що з'явилися в період спаду.

Але навіть при такій привабливій бюджетній концепції ми стикаємося з серйозними проблемами. Перша з них полягає в тому, що підйому та спади в економічному циклі найчастіше неоднакові як за глибиною, так і за тривалістю. Тому тривалий та глибокий спад, за яким спостерігатиметься відносно короткий та скромний період підйому, безсумнівно, призведе до значного збільшення дефіциту державного бюджету й водночас до незначного позитивного сальдо бюджету (надлишку). Таке протиставлення не на користь даної концепції, бо воно свідчить про появу циклічного дефіциту державного бюджету.

Сутність другої проблеми полягає в перевагах, які можна отримати внаслідок інфляції. За природою інфляція сприяє перерозподілу

доходів між дебіторами та кредиторами. Непередбачувана інфляція дає вигоду дебіторам (позичальникам) за рахунок кредиторів (позикодавців). Наслідки інфляції в галузі перерозподілу є довільними та непередбачуваними. “У инфляции отсутствует общественное сознание, поэтому она берет у одних и дает другим, будь то богатые или бедные, молодые или старые, здоровые или больные” [32]. Держава також може отримати вигоду від інфляції, якщо вона є отримувачем позик від населення (позикодавча). Упродовж багатьох років у кожній державі накопичується значна сума державного боргу (як зовнішнього, так і внутрішнього). Інфляція дає змогу Міністерству фінансів сплатити борги грошима, що втратили частину своєї купівельної спроможності. Тобто, уряд отримує від населення “дорогі” гроші, а повертає за допомогою інфляції “дешеві”.

При інфляції національний дохід номінальний (офіційний); як наслідок, зростають податкові надходження, а розміри державного боргу не збільшуються. Це означає, що через інфляцію уряду вдається зменшити реальну величину державного боргу та істотно полегшити собі його сплату (йдеться лише про внутрішній державний борг). Отже, виникає запитання. Чи є гарантія того, що держава не буде зацікавлена в інфляції та свідомо не провокуватиме її, аби розрахуватися зі своїми боргами?

Третій концептуальний підхід до формування бюджету та його використання дотримується ідеї функціональних фінансів. Відповідно до цієї ідеї на перший план виходить питання про стабілізацію та оздоровлення економіки, питання ж збалансування бюджету як на щорічній, так і на циклічній основі, є другорядним. Не варто хвилюватися, якщо у процесі стабілізації економіки будуть стійкі надлишки бюджету або його дефіцит. Відповідно до даної концепції проблеми, що пов'язані з державним дефіцитом або з надлишком, незначні порівняно з більш небажаними альтернативами — тривалими спадами або стійкою інфляцією.

Сучасний період побудови ринкових відносин в Україні відбувається в досить складних умовах, що зумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами. Економічна ситуація характеризується скороченням обсягу національного виробництва майже в усіх галузях кризою платежів, зростанням тіньового капіталу, катастрофічною нестачею бюджетних коштів, а отже, і неспроможністю держави повноцінно фінансувати економічні та соціальні програми. За такого стану, можливо, саме ідея функціональних фінансів — це реальний

шанс “піднятися з колін”, бо реалізація даної концепції спрямована передусім на розв’язання проблем економіки, що дасть змогу вирішити питання бюджету. Бюджет і економіка взаємопов’язані, однак пріоритет надається останній. Без здорової економіки, що ефективно функціонує, не може бути життєздатного бюджету.

Зазначимо, держава будує свою фінансову політику в такий спосіб, що періодично використовуються три концептуальних підходу. Проте це не означає, що проблема дефіциту державного бюджету зникає. Основними причинами стійкого бюджетного дефіциту та збільшення державного боргу є:

- збільшення державних витрат у військовий час або в періоди будь-яких соціальних конфліктів;
- циклічні спади в економіці, особливо якщо вони глибокі та тривалі;
- скорочення податків з метою стимулювання економіки без відповідного коригування державних витрат.

Цікавою з точки зору реалізації фіскальної політики держави є остання причина. Річ у тому, що податкові надходження до державного бюджету та показник податкового навантаження на економіку в довготривалій перспективі мають тенденцію до зниження, оскільки:

- з метою стимулювання економіки держава цілеспрямовано зменшує податкове навантаження;
- усі системи оподаткування передбачають значну кількість пільг;
- дуже часто податкові збори зменшуються через незадовільну організацію оподаткування (неефективний митний контроль, незадовільна робота податкових служб тощо);
- у перехідних економіках податкові відрахування до бюджету мають тенденцію до зниження через спад у традиційних галузях виробництва;
- останніми роками посилюється вплив політичного бізнес-циклу, що пов’язано з проведенням “популярної” макроекономічної політики збільшення державних витрат і зменшення податків перед черговими виборами;
- зростає напруга в бюджетно-податковій сфері внаслідок збільшення державних витрат:
  - на соціальне забезпечення та медичне обслуговування (переважно в тих країнах, де зростає кількість людей похилого віку);
  - на освіту та створення нових робочих місць (переважно в тих країнах, де зростає кількість молодого населення).

Важливим моментом у процесі розгляду проблеми бюджетного дефіциту є те, що її неможливо розв'язати за рахунок боргового фінансування, оскільки категорії “бюджетний дефіцит” і “державний борг” тісно пов'язані між собою. Одне поняття впливає з іншого, а саме за рахунок боргового фінансування можна скоротити бюджетний дефіцит, проте одразу починає зростати обсяг державного боргу. І навпаки, при збільшенні виплат по державному боргу останній, звичайно, зменшується, однак це, в свою чергу, незмінно призводить до збільшення бюджетного дефіциту. Цей процес може бути нескінченним, внаслідок чого коло замкнеться, якщо уряд не докладе зусиль для того, щоб підвищити ділову та економічну активність у країні. Найвірогідніше, йдеться про те, щоб посилити увагу до концепції функціональних фінансів.

Безумовно, уряд має контролювати розмір бюджетного дефіциту. Інакше останній сам по собі чинитиме дестабілізуючий вплив на соціально-економічний розвиток країни. Щоб досягти контрольованості таких подій, використовують три основних загальноприйнятих способи фінансування дефіциту державного бюджету, а саме: кредитно-грошова емісія (монетизація); випуск державних позик; збільшення податкових надходжень до державного бюджету.

Щодо монетизації, то в цьому разі здебільшого виникає таке явище, як сеньйораж, тобто дохід держави від друкування паперових грошей. Термін “сеньйораж” має довгу історію. У середні віки золоті та срібні монети були основним видом грошей. Будь-який громадянин міг принести відповідну кількість срібла або золота до королівського казначейства для карбування монет, запропонувавши йому певну винагороду у вигляді збору за надані послуги. Ця політика, тобто отримання казначейством прибутку через карбування монет, і дістала назву “сеньйораж”. Однак з часом один кмітливий державний службовець зрозумів, що прибуток від карбування монет буде набагато більший, якщо казначейство замість монет випускатиме паперові гроші, які виготовляти дешевше, ніж золоті монети. Уряд, у свою чергу, переконував населення приймати до платежу паперові гроші за їх номінальною вартістю, пообіцявши на першу ж вимогу замінити їх на дорогоцінні метали, хоча загальна вартість випущених у обіг паперових грошей могла перевищувати вартість дорогоцінних металів, які зберігалися в казначействі.

Отже, сеньйораж виникає в тому разі, якщо темпи зростання грошової маси перевищують темпи зростання реального ВВП, що при-

зводить до підвищення середнього рівня цін. Як наслідок, усі економічні агенти платять своєрідний інфляційний податок, через що частина їхніх доходів перерозподіляється на користь держави через ціни, які зросли. При цьому домашні господарства сплачують такий податок автоматично, оскільки внаслідок підвищення цін вони втрачають більше своїх коштів. Однак при зростанні рівня інфляції виникає ефект Олівера — Танзі, який проявляється в тому, що платники податків свідомо зволікають із внесенням податкових відрахувань до державного бюджету. Зростання інфляційної напруги створює економічні стимули сплати, які породжують таку ситуацію: платники не дотримуються термінів сплати податків до бюджету, оскільки з часом відбувається знецінення грошей, від якого виграє саме платник податків. Проте внаслідок таких дій дефіцит державного бюджету та загальна нестійкість фінансової системи можуть зростати.

Фінансування дефіциту державного бюджету може не супроводжуватися безпосередньо емісією готівки, а відбуватися в інших формах, наприклад як надання кредитів Центрального банку державним підприємствам за пільговими ставками відсотків або у формі відстрочених платежів, коли уряд, придбавши товари та послуги, не сплачує за них у встановлений термін. В останньому випадку, якщо закупівля здійснюється у приватному секторі, це підштовхує виробників заздалегідь підвищувати ціни, аби застрахуватися від можливих неплатежів. Це, у свою чергу, дає новий поштовх до збільшення загального рівня цін, а отже, і рівня інфляції. Якщо відстрочені платежі належать підприємствам державного сектора, то ці дефіцити здебільшого безпосередньо фінансуються Центральним банком або накопичуються й збільшують загальний дефіцит державного бюджету. Хоча відстрочені платежі, на відміну від монетизації, офіційно вважаються неінфляційним способом фінансування бюджетного дефіциту, на практиці цей розподіл дуже умовний.

Якщо дефіцит державного бюджету фінансується за допомогою випуску та розміщення державних облігацій, зростає середня ринкова ставка відсотка, що призводить до скорочення інвестицій у приватному секторі, до зменшення чистого експорту й частково до зниження споживчих витрат. Боргове фінансування бюджетного дефіциту часто розглядають як антиінфляційну альтернативу фінансуванню дефіциту за рахунок монетизації. Проте борговий спосіб фінансування не усуває загрози зростання інфляції, а лише створює термінове відстрочення для такого зростання, що характерно для багатьох пе-

рехідних економік. У випадках обов'язкового, тобто примусового, розміщення державних облігацій серед комерційних підприємств і позабюджетних фондів, навіть якщо по них обіцяно достатні відсотки, боргове фінансування бюджетного дефіциту перетворюється, по суті, на механізм додаткового оподаткування.

Проблема збільшення податкових надходжень до державного бюджету виходить за межі фінансування бюджетного дефіциту, оскільки розв'язується в довготривалій перспективі на базі комплексної податкової реформи, яка спрямована на зниження ставок оподаткування та розширення бази оподаткування. Жоден із зазначених способів фінансування дефіциту державного бюджету немає абсолютних переваг перед іншими і не може розглядатися як цілковито антиінфляційний.



## 5.2. Управління бюджетним дефіцитом і державним боргом

Управління боргом — складний аспект державного управління та економічної політики, оскільки передбачається спільна робота кількох міністерств і відомств. Його мета — допомогти уряду виконувати зобов'язання щодо погашення внутрішнього та зовнішнього боргу без створення в майбутньому проблем у сфері платіжного балансу та державного бюджету.

Державний борг можна розглядати з двох позицій: з одного боку, державні позики збільшують навантаження на державний бюджет; з іншого — сприяють економічному зростанню країни. Тому дуже важливо визначити оптимальне співвідношення між інвестиціями, економічним зростанням і внутрішніми та зовнішніми позиками країни. При цьому умови залучення нових позик мають оцінюватися з урахуванням здатності країни обслуговувати внутрішній та зовнішній борг за раніше прийнятими зобов'язаннями. Значні витрати щодо обслуговування боргу, порівняно з податковими надходженнями до державного бюджету, викликають занепокоєння в уряді та вимагають побудови стрункої системи його управління.

У процесі управління державним боргом розв'язуються такі основні завдання:

- пошук ефективних умов отримання позик з точки зору мінімізації вартості боргу;
- недопущення неефективного та нецільового використання позик;
- забезпечення своєчасної та повної сплати суми основного боргу та нарахованих відсотків;
- визначення оптимального співвідношення між внутрішніми та зовнішніми позиками за умови збереження фінансової рівноваги в країні;
- забезпечення стабільності валютного курсу та фондового ринку країни.

У процесі управління державним боргом необхідно враховувати такі чинники:

- економічну та політичну ситуацію в країні;
- рівень інфляції в країні;

- ділову активність суб'єктів підприємницької та господарської діяльності;
- ступінь ризику країни щодо можливості неповернення боргу.

Одним з показників ефективності бюджетної політики є сальдо державного бюджету. Активне сальдо свідчить про ідеальне виконання державного бюджету. Воно має місце тоді, коли державні видатки цілковито покриваються доходами й утворюється бюджетний надлишок — явище досить рідкісне у практиці господарювання. Останніми роками всі країни світу, за невеликим винятком, мали пасивне сальдо, якому відповідає дефіцит державного бюджету, що означає перевищення видатків над доходами. Як наслідок, типовою стала тенденція до зростання бюджетного дефіциту відносно ВВП.

Необхідність контролю за дефіцитом державного бюджету зумовлена тим, що його фінансування може призвести до шкідливих соціально-економічних наслідків. Загалом державні видатки фінансуються за допомогою податків. Однак у разі їх нестачі фінансування може здійснюватися за допомогою так званого інфляційного податку (планова емісія). Такий метод покриття дефіциту державного бюджету практикувався в Україні протягом 1992–1995 рр. Його використання сприяло перетворенню інфляційних процесів у економіці на гіперінфляційні, що тим самим загрожувало економічному устрою. В Україні на практиці було доведено, що використання інфляційного податку має межі, за якими починають проявлятися негативні наслідки: населення відмовляється від національної грошової одиниці, долар використовується як міра вартості та засобу нагромадження, руйнується національна грошова система загалом.

З 1995 р. джерела покриття дефіциту державного бюджету були значно розширені. Поряд з інфляційним податком як внутрішнє джерело фінансування використовуються облігації внутрішньої державної позики (ОВДП). Їх частка у цей період становила близько 7,3 % загального обсягу внутрішнього фінансування дефіциту. ОВДП є якісно іншим інструментом впливу на розмір бюджетного дефіциту. Їх принципова ознака полягає в тому, що держава є позичальником грошей у населення та юридичних осіб, що призводить до появи внутрішнього державного боргу, обслуговування якого, у свою чергу, лягає тягарем на державний бюджет. Однак, на відміну від інфляційного податку, боргове фінансування не впливає на обсяг

грошової маси. Пропозиція грошей не змінюється, оскільки, вилучивши гроші в покупців державної позики, держава оформлює їх як видатки.

Отже, боргове покриття дефіциту державного бюджету має переваги над інфляційним податком, оскільки не спричинює прямих інфляційних процесів у економіці. Саме йому віддав перевагу український уряд. У 1995 р. в Україні було вперше використано зовнішні джерела покриття дефіциту державного бюджету. Сума зовнішніх позик була досить вагомою: вона майже в чотири рази перевищувала обсяг фінансування за рахунок ОВДП і покривала понад 20 % дефіциту державного бюджету. З 1996 р. починає різко зростати частка ОВДП у покритті дефіциту державного бюджету. Якщо в 1995 р. вона становила 5,8 %, то в 1996 р. — 39,5 %, а в 1997 р. — 78,5 %.

Обсяги внутрішніх державних позик зросли не лише через необхідність покриття так би мовити природних видатків. Процентні платежі держави, що збільшувалися протягом 1996–1997 рр., перетворилися на значну видаткову частину бюджету, яка вимагала покриття. Постійний дефіцит державного бюджету й те, що національна економіка майже не розвивалася, вимагали додаткових емісій ОВДП, щоб покривати не стільки природний дефіцит, скільки дефіцит, утворений розміщенням облігацій. Така ситуація не могла залишитися непомітною і стала підставою для змін у бюджетній політиці. Так, у 1998 р. частка ОВДП у фінансуванні бюджетного дефіциту скоротилася більш як на 10 % і становила 66,7 %, що, як і в 1997 р., відповідало повному обсягу внутрішнього фінансування дефіциту.

Зі зміною масштабів внутрішнього боргового покриття дефіциту державного бюджету змінилися й обсяги зовнішнього фінансування. Збільшення частки зовнішнього фінансування не спричинило зростання зовнішньої заборгованості, оскільки його абсолютна величина завдяки триразовому зменшенню дефіциту державного бюджету не збільшилася, а навпаки, зменшилася більш як у двічі. Отже, бюджетна політика в Україні демонструвала певні елементи гнучкості. Але вони й надалі залишатимуться елементами, а не системою, доки злягано не запрацює весь економічний механізм, який сприятиме розширенню доходної бази державного бюджету.

Аналізуючи структуру джерел покриття дефіциту бюджету за останні три роки, слід зазначити, що за цей час акцент щодо вибору

джерел фінансування змістився — від прямих позик НБУ до державних облігацій при відносно стабільній питомій вазі зовнішніх позик. Виходячи з неемісійної природи залучення коштів для фінансування дефіциту бюджету за рахунок розміщення державних облігацій, це явище мало на попередньому етапі певний позитивний характер. Проте, враховуючи надзвичайно високу дохідність ОВДП, короткотерміновий характер обігу та розміщення значної їх кількості серед нерезидентів, воно стало негативно позначатися на стані економіки України.

Ситуація фактичної безальтернативності ОВДП як джерела фінансування дефіциту бюджету, а також те, що покупці віддали перевагу облігаціям іноземних інвесторів, поставили уряд України в залежність від міжнародних потоків капіталу та створили умови для дестабілізації фінансового й валютного ринків України.

Розглядаючи питання, пов'язані з фінансуванням дефіциту державного бюджету, ми не можемо абстрагуватися від теми державного боргу, оскільки головна мета державних позик — це саме покриття бюджетного дефіциту на республіканському й регіональному (місцевому) рівнях і фінансування різноманітних проєктів. Державний борг є важливим структурним елементом фінансової системи багатьох країн, що утворюється внаслідок мобілізації ресурсів на внутрішніх і міжнародних ринках капіталу, тобто він є результатом накопичення обсягів зобов'язань держави перед позичальниками (кредиторами). Структурно державний борг України складається із зовнішнього та внутрішнього. Дослідження засад обслуговування та управління зовнішнім і внутрішнім боргом у динаміці дає змогу виокремити кілька етапів цього процесу за деякими характерними ознаками.

**Перший** з них (1991 р. — перша половина 1994 р.) характеризується безсистемним утворенням і накопиченням боргу: залучалися прямі кредити НБУ, надавалися урядові гарантії за іноземними кредитами українським підприємствам, урегульовувалися боргові відносини з Російською Федерацією. На початку 1994 р. державний борг становив 4,8 млрд дол. (з них три четвертих — зовнішній).

На **другому** етапі (друга половина 1994 р. — перша половина 1997 р.), поряд з продовженням боргової політики попередніх років, активізувались зв'язки з міжнародними фінансовими організаціями. Зовнішній борг за цей період зріс на 56 %. Внутрішній борг (початок 1995 р.) формувався переважно неінфляційним шляхом, тобто розмі-

щенням облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП). Ринок ОВДП відкрив нову сторінку в історії вітчизняної фінансової системи. Позичання коштів через механізм ОВДП поживило економічний кругообіг, відкрило нові можливості управління бюджетним дефіцитом, підтримало ліквідність різних фінансових інститутів. Водночас надмірне форсування динаміки внутрішнього боргу з 1996 р. і перехід до фінансування бюджетного дефіциту переважно за рахунок випуску облігацій державних позик зумовили штучну надекспансію сектора ОВДП у структурі боргових зобов'язань держави. Негативні явища поглиблювалися незадовільними темпами приватизації та розбалансованістю фіскальної політики держави. Активізація операцій на боргових ринках разом з розширенням позичкового інструментарію призвели до значного зростання державного боргу до 12 млрд дол. за станом на 01.07.97 (з них зовнішній — 74,1 %, внутрішній — 25,9 %).

Характерною ознакою **третього** етапу (друга половина 1997 р. — перша половина 1998 р.) є активне позичання на зовнішніх ринках капіталу. Це було зумовлено передусім меншою вартістю таких грошей (порівняно з ціною позик на внутрішньому ринку), а також тим, що дані кредити мали певну ознаку, а саме вони не були пов'язаними (тобто кредитори не пов'язували надання коштів з виконанням певних програм, як це робить, наприклад, МВФ). На 01.07.98 зовнішній борг України досяг 10,65 млрд дол.

І нарешті, **четвертий** етап (друга половина 1998 р. — донині). Починаючи з другої половини 1998 р. уряд України суттєво скорочує обсяг позик на зовнішніх ринках через азійську, а потім і російську кризи, які негативно вплинули на бажання інвесторів вкладати кошти в перехідні економіки, обмеживши, таким чином, можливість отримання позик. Україна була серед держав, які значно постраждали від кризи, тому для нівелювання її наслідків країна мала відмовитися від позик узагалі. Проте зовнішній борг країни станом на 01.01.2000 р. становив приблизно 12,4 млрд дол.

За оцінками спеціалістів, Україна має середній рівень зовнішнього боргу. Як аргументацію наведено кілька показників.

1. Однією з основних характеристик зовнішнього боргу є співвідношення суми зовнішнього боргу та ВВП (критичним рівнем вважається 80–100 %). Для України цей показник на 2000 р. становив близько 57 %.

2. Щоб охарактеризувати ліквідну позицію економіки країни, широко використовують співвідношення обсягу платежів з обслуговування зовнішнього боргу та обсягу експорту. Цей показник дає змогу оцінити платоспроможність на найближчу перспективу (критичним рівнем вважається 20–25 %). Для України цей показник на 2000 р. становив 16 %.
3. Для оцінки довгострокової платоспроможності часто використовується співвідношення дисконтованої вартості боргу та обсягу експорту (критичним рівнем вважається 200–250 %). Для України цей показник на 2000 р. не досягав 60 %.

Отже, зовнішній борг України начебто не є загрозливим, про що свідчать наведені дані. Однак структура платежів по цьому боргу все ж таки створює значне навантаження на державний бюджет. Саме на останні три роки припадає погашення майже 3,6 млрд дол. і сплата процентів на суму 1,3 млрд дол. США. Фактично за цей період з державного бюджету необхідно було сплатити майже 50 % усього зовнішнього боргу. Отже, на економічні процеси в Україні впливає не стільки обсяг державного боргу (хоча й це також суттєвий показник), скільки його структура щодо поділу на зовнішній та внутрішній, характер позичальників, а також напрями використання позик.

Як зазначалося, критична ситуація в економіці настає тоді, коли загальна сума державного боргу сягає понад 80 % ВВП. В Україні вона становить 57 %, тобто не є критичною. Однак враховуючи кризовий стан української економіки, зокрема її бюджетної системи, цей борг може реально загрожувати нашому розвитку. Небезпека нарощування обсягу боргу пов'язана з тим, що в умовах скорочення ВВП відволікання значних коштів на обслуговування боргу знекровлює українську економіку, затримує вихід країни з економічної кризи.

Одним із негативних наслідків залучення зовнішніх позик є їх вплив на національне багатство країни, оскільки обслуговування зовнішнього боргу вимагає відчуження частини цього багатства та його передачі іноземним власникам. Залучення зовнішніх кредитів, крім того, обмежує можливості щодо реалізації країною незалежної економічної політики, оскільки потрібно задовольняти вимоги міжнародних фінансових організацій, які не завжди враховують специфіку конкретної країни, а тому ці вимоги не завжди прийнятні для

неї. Залежність країни від зовнішніх позик породжує також небезпеку дестабілізації її фінансової сфери в разі їх нерівномірного надходження. Так, нерівномірне надходження зовнішніх кредитів в Україну протягом 1996–1998 рр. суттєво впливало на вартісні показники ринку державних облігацій.

Особливості впливу внутрішнього боргу на розвиток економіки України зумовлені особливостями нарощування його обсягу протягом 1995–1998 рр., а саме:

- високими темпами зростання державного внутрішнього боргу по ОВДП;
- високою вартістю позик на ринку ОВДП;
- короткостроковим характером позик;
- залученням іноземного капіталу на ринок ОВДП.

Усе це не могло не виснажувати державний бюджет. Основними наслідками впливу зростання обсягу внутрішнього боргу на соціально-економічні процеси в Україні стали:

- а) відплив капіталу з реального в грошовий сектор економіки, через що отримати кредити для довгострокових інвестицій та економічного зростання стало практично неможливо. Внаслідок цього виникла криза ліквідності, що гальмувала відновлення економічного зростання в Україні;
- б) зменшення валютних резервів НБУ через репатріацію нерезидентами коштів, які вони тримали в ОВДП, і зростання попиту на американські долари на валютному ринку;
- в) погіршення становища в банківському секторі економіки внаслідок примусової конверсії ОВДП, до якої уряд змушений був вдаватися, оскільки не міг їх своєчасно погасити;
- г) ослаблення довіри до уряду, як наслідок обмеження можливості отримати нові позички на внутрішньому фондовому ринку;
- г) неможливість нормального функціонування фондового ринку України.

Частково напруженість ситуації в країні зумовлена ще й невиконанням підприємствами своїх зобов'язань по іноземних кредитах, отриманих під гарантії уряду. У 2000 р., як і в попередні роки, значним навантаженням для державного бюджету України було погашення та обслуговування за рахунок бюджетних коштів іноземних товарних кредитів, залучених юридичними особами України на умовах окупності під гарантії уряду.

Однак, незважаючи на хронічні неплатежі підприємств-боржників, Кабінет Міністрів України й далі надає іноземним кредиторам гарантії щодо забезпечення зобов'язань позичальників за іноземними товарними кредитами. Можна констатувати, що нераціональна з точки зору державних інтересів політика уряду щодо управління державним боргом іноді призводить до некерованого збільшення його обсягів і стрімкого зростання витрат на його погашення та обслуговування.

Проте з державним боргом пов'язані не лише негативні наслідки для української економіки. Необхідність збільшення обсягів позик в Україні набула актуальності у зв'язку з труднощами перехідного періоду, глибиною трансформаційних процесів і неминучих при цьому кризових явищ. За цих умов позики допомагають неемісійним шляхом фінансувати дефіцит державного бюджету, а отже, запобігати зростанню темпів інфляції, пом'якшувати дефіцит платіжного балансу, підтримувати курс національної валюти, фінансувати критичний импорт, деякі інвестиційні проекти тощо.

Отже, вплив боргу на економічний розвиток України не можна охарактеризувати однозначно: він досить складний та суперечливий і значною мірою залежить від характеру використання позик. Так, зовнішні позики можуть сприяти економічному зростанню, якщо вони спрямовуються на розвиток національного виробництва, а не активно проїдаються. За умов їх продуктивного використання не виникає проблем з поверненням наданих кредитів і зі сплатою процентів по них. Кредити, надані Світовим банком у 2000 р. під конкретні проекти, тобто спрямовані на реформування української економіки, розподілялися так: розвиток підприємств (200 млн дол.), структурна перебудова фінансового сектора (110 млн дол.), реформування державного управління (100 млн дол.), управління державними ресурсами (100 млн дол.), структурна перебудова вугільного сектора (80 млн дол.). Важливим напрямом використання зовнішніх позик є підтримка національної валюти. З цією метою передбачалося залучити 520 млн дол. (20,3 % загальної суми зовнішніх позик). За допомогою цих позик передбачалося розв'язати гострі проблеми, що постають перед Україною. Однак в нашій країні зовнішні позики такого спрямування становлять незначну частку в їх загальній сумі. Зокрема, позики Європейського банку реконструкції та розвитку під інвестиційні проекти у 2000 р. мали досягти 713 млн дол. США, однак не були реалізовані.



І ще одним позитивним аспектом впливу зовнішніх позик є те, що вони сприяють прискоренню ринкової трансформації економіки України, оскільки частина з них має форму пов'язаних кредитів. Зокрема, найбільші кредитори України — МВФ і Світовий банк — надають кредити при дотриманні країною певних умов. МВФ, як правило, вимагає проведення скоригованої з ним фіскально-грошової політики, яка, на думку Фонду, має забезпечити поліпшення платіжного балансу, а Світовий банк вимагає лібералізувати торгівлю або провести приватизацію державного майна.

Однак не можна забувати, що накопичення зовнішніх боргів за певних умов може перетворити країну на неплатоспроможного боржника. Значні обсяги державного боргу та постійне його зростання в умовах реального падіння ВВП значно посилюють економічну залежність держави від зовнішніх і внутрішніх кредиторів, а отже, створюють небезпеку економічній незалежності України. Крім того, залучення коштів на внутрішніх і зовнішніх фінансових ринках може мати негативні наслідки, які необхідно враховувати:

- збільшення загальної суми державного боргу є перекладанням поточних витрат на майбутні періоди, а таке накопичення боргу може призвести до боргової кризи;
- позичені кошти мають свою ціну (часто невиправдано високу) і цим знову ж таки збільшують навантаження як на поточний, так і на наступні бюджети;
- позики на внутрішніх фінансових ринках відволікають наявні кредитні ресурси з реального сектора економіки, що негативно позначається на фінансовому стані підприємств та інвестиційно-му кліматі в країні.

В Україні реальність цієї загрози посилюється такими чинниками:

- абсолютним переважанням у структурі зовнішніх позик кредитів, у процесі використання яких не створюється джерело для їх повернення та сплати процентів, так що для їх обслуговування держава має залучати нові кредити, потрапляючи тим самим у замкнене коло;
- неефективним використанням інвестиційних кредитів, про що свідчить зростання заборгованості юридичних осіб — резидентів України по кредитах, наданих під гарантії уряду;
- відсутністю належного контролю за витрачанням даних коштів, внаслідок чого вони можуть використовуватися з своїм цільовим призначенням щодо конкретних проектів.

Вищезазначене зумовлює необхідність розв'язання ряду боргових проблем. Першочергове завдання — їх законодавче та інституційне врегулювання. Нині відчувається гостра потреба в законопроекті про державний борг, який би вдосконалив процедури надання державних гарантій по іноземних кредитах і посилив контроль за поведінкою фінансових посередників на боргових ринках. Крім того, дуже важливо, щоб сучасна політика управління державним боргом була спрямована на вирішення таких питань:

- скорочення обсягів державних позик;
- зниження їх вартості;
- пролонгацію термінів їх обігу;
- скорочення неперіоритетних видатків;
- коригування фіскальної та приватизаційної політики держави.

Саме ці питання й намагається вирішувати Державне казначейство, здійснюючи управління бюджетним дефіцитом і державним боргом країни. В останньому випадку це відбувається при тісній взаємодії й співпраці різних міністерств і відомств, які несуть відповідальність за розробку та реалізацію ефективної боргової стратегії держави. Зазначимо, що у світовій практиці роль міністерств і відомств в управлінні державним боргом різна. В деяких країнах казначейство виконує основні функції щодо управління державним боргом, в інших такі функції покладено на міністерство фінансів та центральний банк країни. Отже, загалом в управлінні державним боргом України беруть участь: Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Національний банк України, Державне казначейство України.

Казначейство в системі управління державним боргом виконує такі функції:

- здійснює разом з Національним банком України та Міністерством фінансів України управління внутрішнім державним боргом і його обслуговування відповідно до чинного законодавства;
- фінансує витрати з державного бюджету для обслуговування державного боргу в терміни згідно з графіком;
- забезпечує фінансування витрат з державного бюджету для погашення державних цінних паперів і сплати доходу по них;
- здійснює облік випуску та погашення державних цінних паперів за термінами обігу згідно з вимогами бюджетної класифікації;

- нараховує відсотки та здійснює облік за кредитами, отриманими на покриття дефіциту бюджету;
- здійснює контроль за відшкодуванням збитків бюджету по юридичних особах, які отримали іноземні кредити під гарантії уряду України;
- інформує Міністерство фінансів України та Національне агентство України з реконструкції та розвитку про суми, відшкодовані державному бюджету підприємствами-позичальниками, які отримали кредити в іноземній валюті під гарантії уряду України, і про застосовані до них санкції.

Належне виконання зазначених функцій дає змогу, по-перше, поліпшити ситуацію у сфері управління державним боргом, по-друге, наповнити дохідну частину державного бюджету України. Розглянувши процес управління державним боргом у динаміці, можна зробити висновок, що критична оцінка розмірів державного боргу та зростання витрат на його обслуговування як одне із першочергових ставлять питання про керованість борговим портфелем держави. При цьому найбільшу зацікавленість з точки зору фінансових можливостей України обслуговувати загальний обсяг державного боргу викликає визначення його реального рівня.

### **Рекомендована література до розділу 5**

[1; 3; 5; 15; 24; 26; 27; 29; 33; 34; 36; 39; 41; 43; 44; 49; 50]

### **Контрольні питання до розділу 5**

1. Розкрийте зміст поняття “бюджетний дефіцит”.
2. Розкрийте зміст поняття “державний борг”.
3. Якими є економічні наслідки існування державного боргу країни?
4. Дайте характеристику джерел фінансування дефіциту державного бюджету.
5. Яким чином практика перерозподілу бюджетних коштів між різними розпорядниками бюджетних кредитів впливає на існування бюджетного дефіциту?
6. У чому полягає функціональний взаємозв’язок між бюджетним дефіцитом і державним боргом?
7. Назвіть причини виникнення бюджетного дефіциту та державного боргу.
8. У чому полягають особливості кожного з етапів формування державного боргу України?

9. Дайте характеристику різних видів бюджетного дефіциту.
10. Дайте характеристику різних видів державного боргу.
11. Які завдання розв'язуються у процесі управління державним боргом країни?
12. Що передбачає процес управління державним боргом країни?
13. Як Державне казначейство сприяє вирішенню проблеми бюджетного дефіциту та державного боргу?
14. Які функції виконує Державне казначейство у процесі управління бюджетним дефіцитом і державним боргом країни?

## ВИСНОВКИ

У навчальному посібнику, з одного боку, розкрито сутність фінансових відносин, що виникають між державою та господарюючими суб'єктами щодо формування, розподілу та використання консолідованих на єдиному казначейському рахунку бюджетних коштів, а з іншого — розглянуто казначейську систему виконання державного бюджету, правові та організаційні проблеми її впровадження і функціонування, а також коло наукових проблемних питань, що безпосередньо стосуються розвитку та становлення Державного казначейства в Україні.

Цікавим, на наш погляд, є те, що до сьогодні реакція на новостворене Державне казначейство широкого кола фахівців з економіки, фінансів, права неоднозначна. Річ у тому, що категорія “бюджет” незалежно від рівня формування може розглядатися в трьох аспектах: а) бюджет як економічна категорія; б) бюджет як правова категорія; в) бюджет як матеріальна категорія. Саме останній аспект зумовлює постійну зацікавленість щодо бюджету, яка особливо посилюється в періоди формування та затвердження як державного бюджету, так і бюджетів інших рівнів. Така зацікавленість пов'язана з тим, що централізований грошовий фонд, який формується на різних рівнях, — це величезний обсяг реальних грошей, на частину яких — в тій чи іншій мірі та формі — претендує кожний член суспільства. А тому не менша увага прикута і до державного органу, який уповноважений виконувати державний бюджет, тобто організовувати процес надходження та розподілу бюджетних коштів.

Одна із закономірностей існування будь-якого суспільства полягає в постійному зростанні потреб і запитів, що, з одного боку, є стимулом до розвитку, а з іншого — причиною зіткнення різних інтересів. І щоб таке зіткнення не призводило до конфліктів, у цивілізованому суспільстві державний бюджет через обмеженість бюджетних ресурсів завжди є компромісом між основними групами носіїв різних соціально-економічних інтересів у країні. Це компроміс між власниками та працівниками з питань оподаткування, власності, доходів, заробітної плати; загальнодержавними та місцевими інтересами з питань бюджетних видатків на соціальні потреби; промисловими та сільськогосподарськими районами з питань бюджетних дотацій,

пільгових кредитів, субсидій; окремими галузями та підприємствами різних форм власності з питань податків, державних замовлень, підрядів на будівництво, інвестиційних премій тощо.

Однак навіть при досягненні компромісу будуть незадоволені, які вважатимуть, що їхні потреби не задовольняються повною мірою через погану роботу органів Державного казначейства. Як у будь-якої ідеї, теорії, концепції, у цієї структури є прихильники й супротивники. Ми спробуємо виступити в ролі опонентів щодо тих, хто ставиться до казначейства негативно, наводячи такі аргументи:

1. Створене Державне казначейство дублює діяльність і функції Міністерства фінансів України. Таке перехрещення функцій передбачає можливість їх перекладання на суміжний державний орган, внаслідок чого виконання таких функцій, як правило, незадовільне через невизначеність щодо того, хто має нести остаточну відповідальність за якість виконання спільних функцій.
2. Система державного казначейства — це витратна система, яка лягла додатковим навантаженням на державний бюджет України, оскільки, крім витрат на організацію територіальних органів казначейства, комплектування їх необхідними засобами, технікою, персоналом, є також суттєві витрати на оплату праці співробітників Державного казначейства. При цьому наголос робиться на тому, що з усіма завданнями та функціями, покладеними на органи Державного казначейства, могло б справлятися Міністерство фінансів при проведенні певних заходів, спрямованих на вдосконалення його структури та діяльності.
3. Державне казначейство не справляється зі своїми обов'язками й завданнями, як наслідок, у його роботі відмічено значну кількість недоліків, зловживань, порушень.

Поважаючи думку інших фахівців, ми вважаємо за необхідне висловити свою точку зору. На наш погляд, системі казначейського виконання державного бюджету безумовно притаманні певні недоліки, особливо на стадії її становлення. Однак вони мають певною мірою об'єктивну природу, оскільки жодне явище в суспільстві, жоден процес не можуть розглядатися з точки зору абсолютного позитиву або абсолютного негативу. Завжди спостерігаються прояви обох полярних станів.

Проблема перехрещення функцій Державного казначейства та Міністерства фінансів — певною мірою логічний наслідок того, що

завдання цих органів концентруються в однаковій площині. Більш того, вирішення цього питання перебуває не в компетенції Державного казначейства, оскільки воно не наділене правом самостійно визначати, які саме функції має виконувати. Тому претензії необхідно пред'являти не Державному казначейству, а вищому органу виконавчої влади — Кабінету Міністрів України. Ми вважаємо, що при вирішенні цього питання треба виходити з принципових положень.

Міністерство фінансів України має зосередити свою увагу виключно на таких питаннях: прогнозування та планування показників дохідної та видаткової частин державного бюджету, а також показників, пов'язаних із обслуговуванням державного боргу; аналіз їх виконання за підсумками звітного періоду; розробка пропозицій щодо вдосконалення порядку планування й використання бюджетних коштів загалом і по відповідних галузях; розробка проектів законодавчих, нормативно-методичних та інструктивних матеріалів з питань функціонування фінансової та бюджетної систем.

Щодо Державного казначейства, то сферою його діяльності мають бути питання безпосереднього виконання державного бюджету України як за доходами, так і за видатками, здійснення фінансового контролю за формуванням, розподілом і використанням бюджетних коштів (як попереднього, так і поточного), розробка пропозицій стосовно нормативно-правового забезпечення як бюджетного процесу загалом, так і стадії виконання державного бюджету зокрема. Ми переконані, що детальнішому розмежуванню функцій цих двох установ у сфері бюджетних правовідносин сприятиме чітке, законодавчо закріплене визначення ролі й місця Державного казначейства в бюджетному процесі України.

Можна по-різному ставитися до Державного казначейства, однак факт його участі в бюджетному процесі України свідчить про необхідність детального вивчення його функціонування під різними кутами зору. У даному разі наявність проблемних питань при розгляді та вивченні казначейської моделі лише зайвий раз підтверджує актуальність питання, яке ми намагаємось висвітлити.

Звичайно, для впровадження казначейської моделі виконання бюджетів необхідні значні вкладення коштів. Однак визначити казначейську модель як витратну ми зможемо лише тоді, коли зіставимо обсяг вкладених у неї ресурсів із сукупним ефектом, отриманим в ре-

зультаті її функціонування, і переконуємося, що витрати перевищують ефект. Складність таких розрахунків полягає в тому, що кінцеву межу, на яку ми орієнтуємось при визначенні отриманого загального ефекту, визначити важко. На наш погляд, це має бути період, який дорівнював би офіційно визнаному терміну впровадження та становлення системи казначейства (1995–2001) плюс три роки. Тоді справді можна буде зробити висновок щодо того, справилося чи ні Державне казначейство з основними стратегічними завданнями. Безперечно, Державне казначейство має постійно вдосконалювати свою роботу щодо касового виконання бюджетів усіх рівнів. І певна позитивна робота в цьому напрямі ведеться.



## Список використаної та рекомендованої літератури

1. *Закон України “Бюджетний кодекс України”* від 21.06.01.
2. *Закон України “Про банки та банківську діяльність”* від 23.01.01.
3. *Закон України “Про державний бюджет України на 2000 рік”* від 17.02.2000 р.
4. *Закон України “Про систему оподаткування”* від 25.06.91 №1251-ХІІ.
5. *Закон України “Про державну виконавчу службу”* від 24.03.98 № 202/97-ВР.
6. *Указ Президента України “Про заходи щодо забезпечення наповнення Державного бюджету та посилення фінансово-бюджетної дисципліни”* від 28.02.97 № 187/97.
7. *Указ Президента України “Про Державне казначейство України”* від 27.04.95 № 335.
8. *Постанова Кабінету Міністрів України “Про касове виконання Державного бюджету України”* від 03.04.96 № 401.
9. *Постанова Кабінету Міністрів України “Про причини невиконання дохідної частини бюджету та заходи щодо удосконалення законодавства і підвищення відповідальності керівників усіх рівнів за дотримання бюджетної дисципліни”* від 16.05.96 № 526.
10. *Постанова Кабінету Міністрів України “Питання Державного казначейства”* від 31.07.95 № 590.
11. *Постанова Кабінету Міністрів України “Положення про Державне казначейство”* від 31.07.95 № 590.
12. *Постанова Національного банку України “Про перерахування Державною митною службою України на рахунок в іноземній валюті Державного казначейства України іноземної валюти, одержаної як сплата митних платежів”* від 15.09.97 № 306.
13. *Положення “Про єдиний казначейський рахунок”*, затверджене наказом Головного управління Державного казначейства України від 21.03.97 № 28.
14. *Інструкція “Про відкриття реєстраційних рахунків органами Державного казначейства України”*, затверджена наказом Головного управління Державного казначейства України від 09.04.97 № 32.

15. *Інструкція* “Про впровадження казначейської системи виконання державного бюджету” від 21.03.97 № 28, затверджена Головним управлінням Державного казначейства України.
16. *Наказ* Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку застосування векселів Державного казначейства для фінансування витрат державного бюджету” від 31.05.96 № 115.
17. *Наказ* Міністерства фінансів України “Про порядок фінансування видатків Державного бюджету України Головним управлінням Державного казначейства України” від 22.01.96 № 11.
18. *Наказ* Міністерства фінансів України “Про строки передачі функцій фінансових органів з виконання Державного бюджету України до територіальних органів Державного казначейства України” від 03.01.96 № 3.
19. *Наказ* “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування позабюджетних коштів установ і організацій, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету” від 25.03. 99 № 27, затверджений Головним управлінням Державного казначейства України.
20. *Наказ* “Про затвердження Порядку безспірного списання коштів з реєстраційних рахунків установ і організацій, оплата видатків яких здійснюється з єдиного казначейського рахунка” від 22.03.99 № 25, затверджений Головним управлінням Державного казначейства України.
21. *Лист* Національного банку України “Щодо запровадження через органи Державного казначейства паралельно з установами банків касового виконання Державного бюджету за доходами” від 01.06.98 № 25-021/893-3934.
22. *Лист* Головного управління Державного казначейства України “Щодо переведення на обслуговування в органи Державного казначейства позабюджетних коштів бюджетних установ” від 12.02.99 № 07-09/110-2048.
23. *Аналіз вигод і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. — К.: Основи, 1999. — 175 с.*
24. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенко; Передм. та наук. ред. В. М. Федосова. — К.: Либідь, 2000. — 654 с.
25. *Блюх И. С.* Финансы России XIX столетия: История — Статистика. — СПб.: Тип. М. М. Стосюлевича, 1882. — 299 с.

26. Булгакова С. О., Базанова Н. В., Єрмошенко Л. В. та ін. / Казначейська система виконання бюджету: Підручник. — К.: Вид-во КДТЕУ, 2000. — 250 с.
27. Василик О. Д. Державні фінанси України. — К.: Вища шк., 1997. — 384 с.
28. Веймер Д. Л., Вайнінг А. Р. Аналіз політики: концепції і практика: Пер. з англ. за наук. ред. О. Кілієвича. — К.: Основи, 1999. — 175 с.
29. Єпіфанов А. О., Сало І. В., Дяконова І. І. Бюджет і фінансова політика України. — К.: Наук. думка, 1997.
30. Иванова Н. Г., Маковник М. Д. Казначейская система исполнения бюджетов. — СПб.: Питер, 2001. — 208 с.
31. Казначейство Франції: Конспект лекцій / Уклад. С. О. Булгакова. — К.: Вид-во КДТЕУ, 1998. — 24 с.
32. Макконнелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика: Пер. с англ. 11-го изд. — К.: Хагар-Демос, 1993.
33. Національний банк і грошово-кредитна політика: Підруч. / За ред. А. М. Мороза, М. Ф. Пуховкіної. — К.: Вид-во КНЕУ, 1999. — 368 с.
34. Оситчук Л. Л. Организация исполнения государственного бюджета (экономико-правовой аспект): Курс лекций. — К.: МАУП, 1999. — 160 с.
35. Оситчук Л. Л. Виконання державного бюджету // Економіка, фінанси, право. — 2000. — № 11.
36. Оситчук Л. Л. Інститут казначейства як гарант фінансового забезпечення економічних реформ в Україні // Економіка, фінанси, право. — 2000. — № 12.
37. Оситчук Л. Л. Уповноважені банки та їх роль в організації фінансування бюджетних видатків // Прил. к науч. журн. “Персонал”. — 2000. — № 4(58).
38. Оситчук Л. Л., Стовбчатий А. М. Реєстраційні рахунки в системі управління державними платежами // Підприємництво, господарство і право. — 2001. — № 9.
39. Плотников А. В. Финансово-экономические отношения в рыночной экономике. — К.: Мира, 1992. — 228 с.
40. Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 1996. — 192 с.
41. Сакс Дж., Пивоварський О. Економіка перехідного періоду: Уроки для України / Пер. з англ. О. Пивоварський. — К.: Основи, 1996. — 345 с.

42. *Селигман Е.* Основы политической экономии. — СПб., — 1908.
43. *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. — К.: Основи, 1998. — 854 с.
44. *Титова Т. Н., Осипчук Л. Л.* К вопросу формирования и исполнения Государственного бюджета // Предпринимательство, хозяйство, право. — 1999. — № 10.
45. *Федеральная резервная система: назначение и функции:* Пер. с англ. — Уфа: О-во “Спектр”, 1992. — 149 с.
46. *Фридман М. И.* Конспект лекций по науке о финансах. — СПб., — 1910.
47. *Чечулин Н. Д.* Очерки по истории русских финансов в царствование Екатерины II. — СПб.: Тип. Сената, 1906. — 380 с.
48. *Экономическая энциклопедия /* Науч.-ред. совет изд-ва “Экономика”; Ин-т экон. ФАН; Гл. ред. Л. И. Абалкин. — М.: ОАО “Издательство “Экономика”, 1999. — 1055 с.
49. *Экк. Ф.* Управление казначейства: Пер. с фр. — Уфа: О-во “Спектр”, 1992. — 111 с.
50. *Юрій С. І., Бескид Й. М.* Бюджетна система України: Навч. посіб. — К.: НІОС, 2000. — 400 с.

# ЗМІСТ

Вступ.....	3
<i>Розділ 1. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В УКРАЇНІ</i> .....	7
1.1. Історія виникнення та розвитку Державного казначейства .....	7
1.2. Передумови реформування механізму виконання державного бюджету .....	28
1.3. Правові засади забезпечення функціонування Державного казначейства в Україні .....	40
1.4. Функції, повноваження та організаційна структура Державного казначейства України .....	45
<i>Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ПЛАТЕЖАМИ</i> .....	53
2.1. Механізм функціонування Державного казначейства в режимі єдиного казначейського рахунка .....	53
2.1.1. Сфера діяльності єдиного казначейського рахунка .....	62
2.1.2. Межі охоплення єдиним казначейським рахунком фінансових ресурсів .....	66
2.2. Реєстраційні рахунки в системі Державного казначейства .....	68
2.3. Розбудова організаційної структури єдиного казначейського рахунка .....	71
<i>Розділ 3. ОРГАНІЗАЦІЯ КАСОВОГО ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА ДОХОДАМИ</i> .....	75
3.1. Зміст і характеристика доходів державного бюджету .....	75
3.1.1. Податкові надходження .....	78
3.1.2. Неподаткові надходження .....	81
3.1.3. Доходи від операцій з капіталом .....	82
3.1.4. Офіційні трансферти .....	83
3.1.5. Державні цільові фонди .....	84
3.2. Сутність касового виконання державного бюджету за доходами .....	87

3.3. Механізм виконання державного бюджету за доходами через органи Державного казначейства .....	89
3.4. Бюджетний облік надходження доходів до державного бюджету .....	95
<b>Розділ 4. ОРГАНІЗАЦІЯ КАСОВОГО ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА ВИДАТКАМИ .....</b>	
4.1. Характеристика та функціональне призначення видатків державного бюджету .....	98
4.2. Бюджетне фінансування: принципи, форми та методи .....	103
4.3. Механізм виконання державного бюджету за видатками через органи Державного казначейства .....	109
4.3.1. Бюджетне фінансування зарахуванням коштів на поточні бюджетні рахунки розпорядників бюджетних кредитів .....	109
4.3.2. Бюджетне фінансування перерахуванням бюджетних коштів через органи Державного казначейства .....	113
<b>Розділ 5. УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМ ДЕФІЦИТОМ І ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ В УМОВАХ ВІТЧИЗНЯНОЇ ЕКОНОМІКИ .....</b>	
5.1. Економічна сутність дефіциту державного бюджету та причини його виникнення .....	121
5.2. Управління бюджетним дефіцитом і державним боргом .....	129
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>141</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....</b>	<b>145</b>

The questions of establishment and formation of Ukrainian treasury system in government budget implementation process are given in the proposed educational manual. The special attention is focused on the historical aspects of government budget beginning and development, organization of public budget implementation according to incomes and charges, and problems of budgeted deficit and public debt.

It is meant for students of economic specialities in higher educational institutions, aspirants and also for everybody who is interested in questions of reforming of public budget fulfillment process in Ukraine.

Educational edition

**Osyphuk, Larysa L.**

**BASICS OF TREASURY AFFAIR**

*Educational manual*

Навчальне видання

**Осипчук Лариса Леонідівна**

**ОСНОВИ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СПРАВИ**

*Навчальний посібник*

Відповідальний редактор *В. Д. Бондар*

Редактор *Л. С. Тоболіч*

Коректори *Т. К. Валицька, Л. П. Ковальчук*

Комп'ютерне верстання *Г. М. Перечинська*

Оформлення обкладинки *М. В. Куліков*

Підп. до друку 20.01.03. Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 8,6. Обл.-вид. арк. 9,0. Тираж 3000 пр. Зам. № ???

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)

03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2, МАУП

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
суб'єктів видавничої справи ДК № 8 від 23.02.2000*