

Віктор РУСІН

ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ КАЗНАЧЕЙСЬКОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Розглянуто особливості казначейської системи обслуговування місцевих бюджетів в Україні. Проаналізовано переваги та недоліки казначейської системи обслуговування місцевих бюджетів. Запропоновано шляхи подальшого вдосконалення вітчизняної системи касового обслуговування місцевих бюджетів.

Обсяги ресурсів місцевих бюджетів і потенційні можливості їхнього наповнення не гарантують своєчасного виконання функцій, покладених на органи місцевого самоврядування. Тому важлива роль в сучасних умовах належить системі виконання місцевих бюджетів, яка, окрім акумулювання доходів і здійснення видатків, має забезпечувати ефективне управління бюджетними ресурсами, прозорість фінансових операцій, аналіз і надання інформації про стан бюджету, а також запобігати нецільовому використанню коштів. У світовій практиці, залежно від історичних і національних особливостей організації фінансової системи, вирізняють три основні моделі систем касового виконання бюджету: банківську, казначейську та змішану, яка поєднує ознаки двох попередніх. У більшості держав переважно застосовується банківська система виконання бюджетів. Однак поширенішою є практика створення спеціалізованого органу – казначейства, який провадить діяльність у сфері касового виконання бюджетів і наділений певними повноваженнями щодо управління суспільними фінансами. В Україні застосовується казначейська система касового виконання місцевих бюджетів, яка передбачає закріплення провідної ролі в цьому процесі за органами казначейства.

Проблематика казначейського обслуговування місцевих бюджетів в Україні відображена в працях багатьох вітчизняних науковців і практиків, зокрема: С. Булгакової, О. Даневича, А. Лучки, Б. Малиняка, К. Павлюк, В. Стоян, П. Петрашка, О. Чечуліної, С. Юрія та ін. Разом з тим, залишаються не з'ясованими багато актуальних питань, що стосуються визначення переваг, недоліків та шляхів удосконалення діяльності органів казначейства в процесі касового обслуговування місцевих бюджетів в Україні, що посилює актуальність даного дослідження.

Метою статті є визначення переваг та недоліків казначейського обслуговування місцевих бюджетів, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення цього процесу в Україні.

В нашій країні органи казначейства відіграють сьогодні одну з провідних ролей у бюджетному процесі на місцевому рівні. Запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів розпочалося в Україні з 1 червня 1999 р., коли на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 1 квітня 1999 р. № 522 “Про удосконалення управління бюджетними коштами” у Дніпропетровській і Черкаській областях було розпочато експеримент з касового виконання місцевих бюджетів органами казначейства. Позитивні

результати проведеного експерименту стали передумовою утвердження системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів на всій території України [1, 367].

Прийнятий у 2001 р. Бюджетний кодекс України закріпив обов'язковість казначейського обслуговування місцевих бюджетів. 29 жовтня 2001 р. Міністерство фінансів України затвердило наказ № 482 “Про забезпечення запровадження з 1 січня 2002 р. казначейського обслуговування місцевих бюджетів”. Територіальні органи казначейства почали здійснювати касове обслуговування місцевих бюджетів за доходами і проводити операції з перерахування міжбюджетних трансфертів. 5 грудня 2002 р. Президент підписав Указ № 1133 “Про невідкладні заходи щодо вдосконалення механізмів казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів” і з 1 січня 2003 р. розпочато переведення на казначейське обслуговування місцевих бюджетів за видатками. Починаючи з 2004 р., місцеві бюджети повністю переведені на казначейське обслуговування як за доходами, так і за видатками.

Основу нормативно-правової бази, згідно з якою здійснюється казначейське обслуговування місцевих бюджетів та регламентуються організаційні взаємовідносини між органами Державної казначейської служби України, фінансовими органами, місцевими радами та їх виконавчими органами, платниками податків, розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів у процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів в Україні, складають Бюджетний кодекс України та розроблений на виконання його вимог “Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів”, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 23.08.2012 р. № 938. Державна казначейська служба України – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казна-

чейського обслуговування бюджетних коштів та забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України.

Відповідно до норм Бюджетного кодексу казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає: 1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства; 2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями; 3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку; 4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами [2].

У процесі казначейського обслуговування коштів місцевих бюджетів органи казначейства здійснюють такі основні функції:

- обслуговують місцеві бюджети за доходами, видатками, кредитуванням та фінансуванням бюджету;

- відкривають рахунки в національній валюті в органах казначейства для зарахування доходів місцевих бюджетів та здійснення видатків;

- здійснюють розподіл платежів між рівнями місцевих бюджетів, розподіл інших платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів у розмірах, визначених законодавством, та перераховують розподілені кошти місцевих бюджетів за належністю;

- здійснюють повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів на підставі відповідних документів органів, які згідно із законодавством контролюють справляння надхо-

джень бюджету, погоджених з відповідними місцевими фінансовими органами;

- здійснюють розрахунки за міжбюджетними трансфертами;

- щодня перераховують залишки надходжень на рахунки загального та спеціального фондів місцевих бюджетів;

- здійснюють реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань, операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;

- здійснюють покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та надають середньострокові позики місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка (ЄКР) в установленому законодавством порядку;

- надають виписки з рахунків фінансовим органам, органам, що контролюють справляння надходжень бюджету;

- ведуть бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання місцевих бюджетів;

- здійснюють попередній та поточний контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;

- проводять взаємні розрахунки між державним та місцевими бюджетами;

- складають фінансову та бюджетну звітність про виконання місцевих бюджетів та подають її Міністерству фінансів України і місцевим фінансовим органам [3].

Переведення на казначейське обслуговування місцевих бюджетів забезпечило реалізацію на практиці основних норм одного із принципів бюджетної системи України – принципу єдності у частині дотримання забезпечення єдиної правової бази, єдиного регулювання бюджетних відносин, єдиної бюджетної класифікації, єдності порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності.

Досвід переведення місцевих бюджетів України на казначейське обслуговуван-

ня свідчить про низку суттєвих переваг, серед яких:

- акумуляція усіх коштів місцевих бюджетів на єдиному казначейському рахунку в єдиній структурі органів казначейства;

- скорочення термінів проходження платежів;

- забезпечення ведення централізованого обліку надходжень та видатків місцевих бюджетів, що дало можливість одержання оперативної та достовірної інформації про хід виконання місцевих бюджетів у режимі реального часу для прийняття управлінських рішень;

- можливість покривати тимчасові касові розриви та отримувати середньострокові позики за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка;

- застосування процедур попереднього та поточного контролю органами казначейства в процесі виконання місцевих бюджетів;

- підвищення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні та ефективне використання бюджетних коштів шляхом створення відповідних дієвих механізмів.

Суттєвою перевагою казначейської системи для органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є можливість отримання безвідсоткових позичок з єдиного казначейського рахунка для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням здійснення захищених видатків загального фонду [4]. Такі позики надають, як правило, для забезпечення витрат, пов'язаних з оплатою праці працівників бюджетних установ, придбання продуктів харчування, медикаментів, оплатою комунальних послуг та енергоносіїв [5, 28]. Механізм покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням здійснення захищених видатків загального фонду, реалізується шляхом надання територіальними органами

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА І БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ

казначейства на договірних умовах позик місцевим бюджетам за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка без нарахування відсотків за користування ними [4]. Так, у 2013 р. станом на 25.11.2013 р. місцевим бюджетам було надано 30892 позики на загальну суму понад 1 млрд. грн. (табл. 1).

Така кількість наданих позик свідчить про недостатність надходжень до місцевих

бюджетів за рахунок закріплених за ними видів доходів та обсягів отриманих дотацій вирівнювання. Значна кількість позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів певною мірою обумовлена недосконалістю порядку повернення цих позик. Строк погашення позики не може перевищувати 60 днів з дня ліквідації тимчасового касового розриву. Погашення позики

Таблиця 1

Позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів ЄКР станом на 25.11.2013 р.*

| Назва зведеного бюджету | Надано позик, тис. грн. | Кількість наданих позик | | | | | | Погашено позик, тис. грн. | Заборогованість, тис. грн. |
|---------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------------------|----------------|-------------------------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------------|----------------------------|
| | | Всього | в тому числі : | | | | | | |
| | | | Республіканський (обласний) бюджет | Міський бюджет | Районний (районний у містах) бюджет | Селищний (сільський) бюджет | | | |
| 01 АР Крим | 1 855 719,5 | 820 | 12 | 161 | 238 | 409 | 1 849 194,5 | 6 525,0 | |
| 02 Вінницька обл. | 957 137,4 | 681 | | 129 | 178 | 374 | 917 467,0 | 39 670,4 | |
| 03 Волинська обл. | 709 019,9 | 1 013 | | 121 | 117 | 775 | 707 987,9 | 1 032,1 | |
| 04 Дніпропетровська обл. | 2 738 220,7 | 1 992 | 17 | 195 | 716 | 1064 | 2 724 711,3 | 13 509,4 | |
| 05 Донецька обл. | 3 094 011,2 | 2 437 | | 740 | 559 | 1138 | 3 048 312,1 | 45 699,2 | |
| 06 Житомирська обл. | 1 161 427,7 | 1 163 | | 150 | 420 | 593 | 1 160 562,7 | 864,9 | |
| 07 Закарпатська обл. | 618 499,4 | 718 | | 108 | 132 | 478 | 618 497,7 | 1,7 | |
| 08 Запорізька обл. | 1 838 925,2 | 1 030 | 3 | 216 | 437 | 374 | 1 808 310,5 | 30 614,7 | |
| 09 Івано-Франківська обл. | 1 989 569,2 | 1 316 | 8 | 184 | 315 | 809 | 1 884 162,4 | 105 406,8 | |
| 10 Київська обл. | 1 814 744,0 | 1 771 | | 249 | 557 | 965 | 1 774 003,2 | 40 740,7 | |
| 11 Кіровоградська обл. | 925 503,5 | 730 | | 146 | 374 | 210 | 925 276,9 | 226,6 | |
| 12 Луганська обл. | 2 424 476,0 | 2 072 | | 569 | 370 | 1133 | 2 294 853,0 | 129 623,0 | |
| 13 Львівська обл. | 1 794 273,1 | 810 | | 336 | 227 | 247 | 1 788 684,8 | 5 588,4 | |
| 14 Миколаївська обл. | 626 253,0 | 562 | 2 | 117 | 224 | 219 | 618 005,3 | 8 247,7 | |
| 15 Одеська обл. | 1 055 021,6 | 696 | | 127 | 235 | 334 | 1 046 387,8 | 8 633,7 | |
| 16 Полтавська обл. | 837 787,2 | 778 | | 76 | 472 | 230 | 834 826,1 | 2 961,0 | |
| 17 Рівненська обл. | 575 894,3 | 765 | | 79 | 155 | 531 | 575 892,6 | 1,7 | |
| 18 Сумська обл. | 799 179,6 | 659 | | 200 | 304 | 155 | 765 454,9 | 33 724,7 | |
| 19 Тернопільська обл. | 1 345 273,3 | 2 732 | | 229 | 375 | 2128 | 1 345 270,9 | 2,4 | |
| 20 Харківська обл. | 1 662 402,7 | 1 561 | | 257 | 705 | 599 | 1 604 700,6 | 57 702,0 | |
| 21 Херсонська обл. | 643 934,6 | 1 027 | | 96 | 206 | 725 | 643 906,8 | 27,8 | |
| 22 Хмельницька обл. | 1 303 974,3 | 1 524 | | 248 | 393 | 883 | 1 289 931,4 | 14 042,9 | |
| 23 Черкаська обл. | 1 080 759,2 | 534 | | 242 | 217 | 75 | 1 053 671,5 | 27 087,7 | |
| 24 Чернівецька обл. | 613 372,5 | 335 | 7 | 48 | 127 | 153 | 613 368,5 | 4,1 | |
| 25 Чернігівська обл. | 1 532 123,2 | 3 046 | 10 | 237 | 760 | 2039 | 1 506 204,9 | 25 918,4 | |
| 26 м. Київ | 7 855 590,0 | 85 | | 85 | | | 7 361 063,6 | 494 526,4 | |
| 27 м. Севастополь | 102 668,3 | 35 | | | 35 | | 102 668,3 | | |
| ВСЬОГО | 41 955 760,6 | 30 892 | 59 | 5 345 | 8 848 | 16 640 | 40 863 377,2 | 1 092 383,4 | |

*Складено на основі [6].

здійснюється за рахунок не менш як 80% усіх надходжень загального фонду місцевого бюджету [4]. Взявши бюджетну позичку на початку року, наступного місяця майже усі надходження до загального фонду спрямуються на її погашення. Органи місцевого самоврядування змушені скористатися наступною позичкою у цьому ж місяці. Таким чином, взявши один раз позику на покриття тимчасових касових розривів на початку року, органи місцевого самоврядування майже приречені на взяття таких позик кожного наступного місяця аж до кінця року.

При порушенні вимог щодо взяття та реєстрації бюджетних зобов'язань органи казначейства не реєструють їх, а застосовують заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, визначені Бюджетним кодексом України. На цьому етапі органи казначейства оформлюють попередження

про неналежне виконання бюджетного законодавства (табл. 2).

Варто зазначити, що до 1.03.2011 р. органи казначейства оформляли відмови у реєстрації зобов'язань та фінансових зобов'язань, а з березня 2011 р. – попередження про бюджетні правопорушення.

Органи казначейства при невиконанні встановлених вимог мають право повертати розпорядникам і одержувачам коштів платіжні доручення без виконання. При цьому застосовують заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, зокрема, попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо його усунення або інший захід впливу відповідно до частини другої статті 118 Бюджетного кодексу України на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства (табл. 3).

Таблиця 2

Структура попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства щодо взяття та реєстрації бюджетних зобов'язань та бюджетних фінансових зобов'язань з виконання місцевих бюджетів за 2010–2011 рр.*

| Причини попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства | Роки | | | | | |
|--|-------|----------------|-------|-------|----------------|-------|
| | 2010 | | | 2011 | | |
| | к-сть | сума, тис. грн | % | к-сть | сума, тис. грн | % |
| Відсутність документів, які підтверджують факт узяття зобов'язання та фінансового зобов'язання | 1680 | 50678,7 | 6,67 | 867 | 54392,3 | 5,37 |
| Невідповідність напрямів витрачання бюджетних коштів бюджетному асигнуванню, паспорту бюджетної програми | 1514 | 24138,8 | 3,18 | 642 | 12227,9 | 1,21 |
| Неподання або подання неповного пакета підтвердних документів щодо проведення процедур закупівлі товарів | 280 | 103219,9 | 13,58 | 697 | 290740,5 | 28,70 |
| Недотримання розпорядниками коштів бюджетних повноважень та обмежень, які запроваджуються законодавчими та нормативно-правовими актами | 1565 | 259660,0 | 34,16 | 2460 | 400469,0 | 39,53 |
| Недотримання вимог щодо оформлення поданих документів | 5663 | 287939,6 | 37,88 | 2445 | 233604,4 | 23,06 |
| Відсутність відповідного зобов'язання у бухгалтер. обліку виконання бюджету | 1786 | 26891,7 | 3,54 | 936 | 19155,9 | 1,89 |
| Невідповідність фінансового зобов'язання відповідному бюджетному зобов'язанню, відображеному в бухгалтерському обліку | 157 | 7652,8 | 1,01 | 120 | 2604,9 | 0,26 |
| Всього | 12645 | 760181,5 | 100 | 8167 | 1013194,9 | 100 |

*Складено на основі даних Державної казначейської служби України.

Таблиця 3

Структура попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства при прийнятті до виконання платіжних доручень розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів у 2010-2011 рр.*

| Причини попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства | Роки | | | | | |
|---|-------|--------------------|-------|-------|--------------------|-------|
| | 2010 | | | 2011 | | |
| | к-сть | сума, тис. грн. | % | к-сть | сума, тис. грн. | % |
| Відсутність в казначейському обліку зобов'язань та фінансових зобов'язань | 962 | 24934,2 | 13,80 | 402 | 6907,2 | 15,05 |
| Невідповідність платежу зареєстрованим зобов'язанням та фінансовим зобов'язанням | 455 | 3375,3 | 1,87 | 224 | 7689,9 | 16,76 |
| Невідповідність зазначеного коду економічної класифікації видатків економічній характеристиці платежу | 941 | 4529,5 | 2,51 | 377 | 3365,0 | 7,33 |
| Обмеження здійснення видатків, що встановлюється нормативно-правовими актами | 1377 | 20592,1 | 11,40 | 425 | 16537,8 | 36,04 |
| Зупинення операцій з бюджетними коштами, накладення арешту на кошти, що перебувають на рахунку розпорядника | 348 | 1730,0 | 0,96 | 186 | 2415,7 | 5,26 |
| Відсутність або недостача залишків коштів на рахунках бюджетних установ | 6558 | 115198,2 | 63,77 | 151 | 3575,7 | 7,79 |
| Перевищення показників, затверджених у кошторисах, планах асигнувань | 986 | 9268,3 | 5,13 | 295 | 2926,8 | 6,38 |
| Неподання підтверджуючих документів | 134 | 1022,4 | 0,57 | 61 | 2470,7 | 5,38 |
| Всього | 11761 | 180650,0 | 100 | 2121 | 45888,8 | 100 |

*Складено на основі даних Державної казначейської служби України.

Несформованість в Україні громадсько-го та інших форм контролю у бюджетному процесі на місцевому рівні посилює увагу державної влади до підвищення якості виконання контрольних функцій органами казначейства. Очевидно, що в майбутньому, одночасно з розвитком в нашій країні системи громадського та муніципального контролю, повноваження Державної казначейської служби у сфері контролю мають бути певною мірою звужені. Це відповідає демократичним принципам організації влади в державі та сприятиме зміцненню місцевого самоврядування.

Однак, поряд із перевагами переведення на казначейське обслуговування місцевих бюджетів, мають місце певні проблемні аспекти методологічного, технічного й організаційного характеру.

В процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів часто трапляються ситуації, коли місцева рада приймає рішення з порушенням норм чинного бюджетного законодавства чи рішення місцевої ради подається до органів казначейства несвоєчасно. Мають місце часті внесення змін до розписів бюджетів і відповідно до кошторисів та планів асигнувань розпорядників коштів. Це суттєво ускладнює своєчасність і правильність обліку планових показників як бюджетів, так і розпорядників коштів у фінансових та казначейських органах і як наслідок унеможливорює належний рівень казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Органи казначейства у даному випадку не мають права вжити ніяких заходів та застосувати будь-які санкції до місцевих органів

влади. Тому доцільно врегулювати дане питання на законодавчому рівні.

Майже вся діяльність органів казначейства, що пов'язана з рухом грошових потоків з виконання місцевих бюджетів, автоматизована. Проте органи казначейства працюють із використанням різних програмних продуктів з обслуговування місцевих бюджетів за доходами і видатками. Єдиний програмний продукт для системи казначейства вже розроблений і пройшов випробування в окремих територіальних органах Державного казначейства, однак його впровадження по всій території України відкладено на 2014 р. Вважаємо за доцільне як найскоріше ввести його в дію в усіх територіальних органах казначейства.

Що стосується технічного забезпечення як органів казначейства, так і органів місцевого самоврядування, розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів та забезпечення телекомунікаційних зв'язків між ними, то тут також існують серйозні проблеми. Значна частина комп'ютерного обладнання потребує оновлення, зокрема це стосується органів казначейства на найнижчому рівні. Оскільки з кожним роком кількість оброблених документів в органах казначейства зростає, то варто і покращити технічні характеристики серверів та обладнання, призначеного для зберігання баз даних.

Потребують удосконалення і телекомунікаційні зв'язки як між казначейством та іншими фінансовими інститутами держави, так і між розпорядниками й одержувачами коштів місцевих бюджетів. Однією з проблем в обслуговуванні територіальними органами казначейства України розпорядників та одержувачів бюджетних коштів є обмін з клієнтами великою кількістю документів. Транспортне сполучення і значне віддалення окремих сільських, селищних рад з районними центрами не дозволяє головним бухгалтерам у разі потреби (прове-

дення видатків, розподілу коштів на окремі реєстраційні рахунки тощо), відвідувати районні управління Державної казначейської служби України.

Аналогічну проблему банківські установи вирішили створенням системи "Клієнт банк-банк", яку на сьогодні ефективно використовують банки для обслуговування клієнтів. Запровадження спеціалізованої програми "Клієнт казначейства-казначейство" допоможе місцевим бюджетам вирішити низку питань щодо більш раціонального використання робочого часу, оперативності у наданні планових показників та отриманні інформації за рухом коштів на рахунках, зменшення витрат на відрядження тощо [7, 27]. Система апробована в територіальних управліннях органів казначейства, однак впровадження її по всій території України вимагає урегулювання низки питань. Насамперед, необхідно забезпечити розпорядників коштів комп'ютерною технікою та телекомунікаційними зв'язками з органами казначейства. Вирішення потребують і питання стосовно захисту інформації. Крім технічного забезпечення необхідне і кадрове забезпечення. Основними причинами невикористання навіть наявної комп'ютерної техніки є відсутність навичок роботи працівників бухгалтерських та економічних служб бюджетних установ, а особливо сільських і селищних рад.

Органи казначейства, розпорядники та одержувачі коштів місцевих бюджетів формують звітність із використання різних програмних продуктів, що ускладнює можливість обміну нею з використанням телекомунікаційних зв'язків. Тому доцільно розробити програмний продукт для формування звітності, прийнятний для усіх учасників бюджетного процесу на місцевому рівні. Використання он-лайн доступу розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів до реєстрації бюджетних

зобов'язань та передавання платіжних доручень значно раціоналізує використання робочого часу як працівників органів казначейства, так і їх клієнтів. Це також зменшить матеріальні та фінансові витрати на формування розрахункових документів та їх обмін між органами казначейства та розпорядниками й одержувачами коштів місцевих бюджетів.

Упродовж останніх кількох років представники органів місцевого самоврядування та науковці наголошували на надмірному втручанні центральних органів влади в управління бюджетними ресурсами та маніпулюванні місцевими коштами, що акумулюються на ЄКР. Так, О. Молдован зазначає, що в 2009 р. в умовах значного дефіциту фінансових ресурсів уряд за рахунок залишків коштів місцевих бюджетів на ЄКР фінансував видатки державного бюджету. Аналогічна ситуація була зафіксована в другій половині 2011 р., коли кошти місцевих бюджетів на ЄКР тимчасово вилучалися на погашення державних боргів [8, 91]. Починаючи з середини 2012 р., органи місцевого самоврядування почали скаржитися на затримку проведення платежів територіальними органами казначейства. Ситуація значно загострилась у 2013 р. 24 липня 2013 р. у зв'язку з численними зверненнями органів місцевого самоврядування щодо незадовільного стану казначейського обслуговування, Асоціація міст України звернулася до голови уряду щодо безпідставних затримок та блокування Державною казначейською службою України платежів з місцевих бюджетів [9]. Більшу частину затриманих платіжних доручень та заблокованих рахунків складають так звані незахищені статті видатків місцевих бюджетів: житлово-комунальне господарство, транспорт, утримання установ бюджетної сфери та соціальної інфраструктури, забезпечення дорожнього

господарства та сфери благоустрою, капітальні видатки тощо. За даними Асоціації міст України у листопаді 2013 р. тільки за даними міст, що доступні для аналізу, заблоковано майже 1 млрд. грн. коштів місцевих бюджетів. Якщо екстраполювати ці показники на всю Україну, то можна говорити про те, що сьогодні держава безвідсотково кредитується в розмірі 3–4 млрд. грн. за рахунок місцевих бюджетів. Такий спосіб підтримки ліквідності єдиного казначейського рахунка негативно впливає на якість життя в більшості населених пунктів, а негативні наслідки від таких дій ще довго доведеться усувати [10].

Органи Державної казначейської служби України зазначають, що вживають усіх можливих заходів щодо проведення у повному обсязі розрахунків згідно з наданими платіжними дорученнями розпорядників коштів державного та місцевих бюджетів, спрямовуючи на це весь наявний фінансовий ресурс єдиного казначейського рахунка. Однак, враховуючи необхідність опрацювання значної кількості первинних і розрахункових документів, з метою уникнення соціальної напруги, органи казначейства України забезпечують виконання насамперед захищених статей видатків бюджету, а саме: виплату заробітної плати, стипендії, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, продуктів харчування, медикаментів тощо, перелік яких визначений частиною 2 статті 55 Бюджетного кодексу України.

Про критичний стан управління бюджетними ресурсами держави та місцевого самоврядування свідчить той факт, що залишки коштів на ЄКР зменшуються (табл. 4). Це при тому, що обсяги надходжень до бюджетів з кожним роком збільшуються. Так, у січні 2013 р. залишки коштів на ЄКР досягли рівня січня 2003 р., і нижчим цей показник був лише у серпні 2003 р. [11].

Таблиця 4

Вхідне сальдо ЄКР у 2003–2013 рр. (станом на початок місяця) *

(млн. грн.)

| | Роки | | | | | | | | | | |
|----------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|-------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| січень | 452 | 2 205 | 4 950 | 17 015 | 9 084 | 4 378 | 7 715 | 1 055 | 2 724 | 2 062 | 458 |
| лютий | 1 811 | 4 005 | 6 750 | 19 480 | 11 220 | 10 015 | 7 946 | 1 835 | 6 036 | 4 255 | 4 047 |
| березень | 1 637 | 5 433 | 6 957 | 19 357 | 13 834 | 14 141 | 5 988 | 1 334 | 7 755 | 4 703 | 2 773 |
| квітень | 903 | 5 652 | 6 866 | 16 323 | 14 865 | 15 571 | 5 453 | 5 412 | 6 158 | 5 726 | 3 579 |
| травень | 740 | 4 749 | 5 342 | 15 053 | 14 539 | 12 361 | 3 363 | 6 312 | 9 441 | 5 640 | 3 766 |
| червень | 1 180 | 5 573 | 7 685 | 16 415 | 16 557 | 18 085 | 4 966 | 5 478 | 17 182 | 7 878 | 4 108 |
| липень | 594 | 9 651 | 5 549 | 13 767 | 13 680 | 14 376 | 4 134 | 7 352 | 7 797 | 5 632 | 3 754 |
| серпень | 341 | 13 194 | 7 797 | 13 338 | 15 508 | 14 212 | 2 583 | 8 713 | 8 180 | 3 644 | 3 925 |
| вересень | 752 | 15 242 | 10 270 | 16 121 | 17 121 | 19 165 | 6 576 | 13 806 | 11 053 | 6 608 | 3 990 |
| жовтень | 2 508 | 12 883 | 8 267 | 15 091 | 13 217 | 15 857 | 3 544 | 8 751 | 6 307 | 2 311 | 4 073 |
| листопад | 3 092 | 9 603 | 7 148 | 13 840 | 13 340 | 11 430 | 3 311 | 5 749 | 5 332 | 1 762 | 410 |
| грудень | 4 475 | 8 703 | 27 350 | 15 149 | 15 229 | 16 995 | 3 291 | 10 926 | 6 217 | 8 834 | 1 197 |

*Складено на основі [11].

З метою вирішення даної проблеми вважаємо за доцільне на законодавчому рівні розробити механізм залучення залишків коштів місцевих бюджетів на ЄКР на покриття дефіциту державного бюджету. Головною умовою повинно стати забезпечення першочергового фінансування видатків місцевих бюджетів, і лише після цього, за умов наявності певного мінімального залишку коштів, залучати їх на покриття дефіциту державного бюджету. З метою визначення частки коштів державного та місцевих бюджетів у складі залишків на ЄКР пропонуємо у складі ЄКР виділити два субрахунки – один для акумуляції коштів державного бюджету, а інший для акумуляції коштів місцевих бюджетів. Доцільно також запровадити відповідальність посадових осіб органів казначейства за недотримання строків та інших порядків проведення бюджетних платежів.

Таким чином, підсумовуючи вищевказане, до найважливіших завдань вдосконалення вітчизняної системи казначейського

обслуговування місцевих бюджетів слід віднести:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні;
- прискорення запровадження в дію в усіх територіальних органах казначейства єдиного програмного продукту для казначейського обслуговування місцевих бюджетів як за доходами, так і за видатками;
- покращення технічного забезпечення органів казначейства, органів місцевого самоврядування, розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів та забезпечення телекомунікаційні зв'язків між ними;
- вдосконалення порядку надання позик з ЄКР для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів;
- врегулювання механізму залучення залишків коштів місцевих бюджетів на ЄКР на покриття дефіциту державного бюджету;
- спрощення системи казначейського обслуговування розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів.

Отже, виконання місцевих бюджетів, їх якість, своєчасність, достовірність і прозорість у багатьох випадках залежить від організації казначейського обслуговування. Тому цей процес необхідно постійно удосконалювати з метою спрощення та оптимізації існуючих процедур обслуговування клієнтів для підвищення рівня ефективності управління бюджетними коштами місцевих бюджетів.

Література

1. *Місцеві фінанси: Підручник / О. П. Кириленко та ін.; За ред. О. П. Кириленко – К.: Знання, 2006. – 677 с.*
2. *Бюджетний кодекс України, редакція від 8.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1370601878334638>.*
3. *Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів: Затв. наказом Міністерства фінансів України від 23.08.2012 р. № 938. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>.*
4. *Порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів : Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 р. № 1204. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1204-2010-%D0%BF/para10#n10>.*
5. *Лучка А. В. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів: теоретичні основи та вітчизняна практика // Світ фінансів. – 2006. – Вип. 1 (6). – С. 19–31.*
6. *Про обсяги позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів ЄКР (станом на 25.11.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23608&page=0.*
7. *Ракитський В. Механізми удосконалення казначейського обслуговування // Казна. – 2006. – № 4–5 (68). – С. 26–27.*
8. *Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ: Монографія. – К.: НІСД, 2011. – 380 с.*
9. *Державна казначейська служба України блокує платежі органів місцевого самоврядування за видатками місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/derzhavna-kaznacheiska-sluzhba-ukraini-blokue-platezhi-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-za-v>.*
10. *Аналітична оцінка проблем казначейського обслуговування місцевих бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/news/analitichna-otsinka-problem-kaznacheiskogo-obslugovuvannya-mistsevikh-byudzheta>.*
11. *Вхідне сальдо ЄКР у 2003–2013 роках (станом на початок місяця) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23608&page=0.*