

Стоян В.І.,
кандидат економічних наук,

Лучка А.В.

РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ УЧАСНИКАМИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ З НИМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

Розглянуто та класифіковано систему органів, які є учасниками бюджетного процесу. З'ясовано особливості розподілу бюджетних повноважень в Україні. Досліджено механізм організації взаємодії органів державного казначейства з іншими учасниками бюджетного процесу та окреслено перспективи його удосконалення.

The authors examine and classify the system of organs which are participants in the budgetary process; clarify some peculiarities concerning the distribution of budgetary powers in Ukraine; investigate the mechanism of interaction between the State Treasury bodies and other participants in the budgetary process, and also outline perspectives for its improvement.

Основи розподілу бюджетних повноважень в Україні закладено Бюджетним кодексом понад чотири роки тому. Відтоді проблеми розмежування завдань і обов'язків між учасниками бюджетного процесу розглядалися у наукових публікаціях та навчальних виданнях багатьох вітчизняних вчених — А. Бережної, С. Булгакової, О. Василика, О. Кириленко, Л. Коваленко, Л. Омелянович, Л. Осипчук, К. Павлюк, Ю. Пасічника, Л. Сафоновой, Т. Тігової, В. Федосова, М. Чечетова, Н. Чечетовой, О. Чечуліної, С. Юрія та інших. Однак проведені в цьому напрямку дослідження були здебільшого фрагментарного характеру. Тому, незважаючи на пильну увагу до окремих питань з цієї проблематики, досі маємо гостру потребу у комплексному її вивченні з метою формування чіткіших і повніших уявлень про розмежування повноважень у сфері бюджету. Це дасть змогу краще науково осмислити та оцінити з позиції доцільності чинний порядок розподілу функцій між учасниками бюджетного процесу і запропонувати теоретично обґрунтовані рекомендації щодо його поліпшення.

Актуальність зазначеного завдання зумовила написання цієї статті, головною метою якої є систематизація знань про розподіл бюджетних повноважень в Україні. Особливу увагу приділено питанням розмежування функцій і взаємодії з іншими учасниками бюджетного процесу органів державного казначейства, яким належить одна з провідних ролей на стадії виконання бюджетів.

Головні засади, стадії та порядок проходження бюджетного процесу визначено Бюджетним кодексом України. Згідно зі статтею 20 згаданого нормативно-правового акта учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями. Такими повноваженнями визнаються

права й обов'язки учасників бюджетних правовідносин. Кожен учасник бюджетного процесу діє лише у межах своїх повноважень і відповідає за свої дії згідно з чинним законодавством¹.

На кожній стадії бюджетного процесу залучені певні учасники, які наділені відповідними повноваженнями. У системі цих органів, залежно від ролі, місця, функцій та обсягів діяльності, можна виділити такі групи учасників:

- суб'єкти управління бюджетною системою — органи державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють загальне управління бюджетною системою або управління окремими її ланками;

- органи державної виконавчої влади і виконавчі органи місцевого самоврядування, котрі у межах своєї компетенції здійснюють контроль та оперативне управління бюджетними коштами;

- розпорядники та одержувачі бюджетних коштів;

- органи грошово-кредитного регулювання, представлені Національним банком України, установами комерційних банків, суб'єктами фінансового ринку;

- платники податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів.

Головним завданням учасників бюджетного процесу є формування досконалої бюджетної системи, забезпечення її надійного та ефективного функціонування, досягнення злагодженості у взаємодії окремих сфер і ланок бюджетних відносин. Діяльність цих органів має бути взаємоузгодженою і спрямованою на реалізацію дійової бюджетної політики.

Залучення до бюджетного процесу широкого кола учасників потребує чіткого й ефективного розмежування функціональних повноважень між ними. Дії учасників бюджетного процесу повинні бути взаємоузгодженими, аби не допустити дублювання функцій і в якомога ефективніший спосіб забезпечити реалізацію бюджетного процесу.

Взаємодія учасників бюджетного процесу на окремих його стадіях охоплює різноманітні напрями їхньої співпраці, основними з яких є оперативне прогнозування та касове планування надходжень до бюджетів, забезпечення цільового використання бюджетних коштів і здійснення дійового контролю за їхнім раціональним витрачанням, обмін інформацією про стан виконання бюджетів з метою оперативного втручання у бюджетний процес, підвищення його ефективності тощо.

У системі органів оперативного управління бюджетними коштами одну з провідних позицій утримує Державне казначейство України, яке функціонує уже понад десять років. Однак щороку упродовж десятиріччя, що минуло, функції органів казначейства постійно розширювались, а їхня діяльність зазнавала докорінних трансформацій. Еволюція казначейської системи триває й досі. Відтак, зважаючи на значний обсяг бюджетних повноважень державного казначейства, швидкоплинність його розвитку та недостатній рівень законодавчого врегулювання багатьох аспектів його функціонування, однією з пріоритетних

проблем, розв'язання якої дасть змогу істотним чином удосконалити вітчизняний бюджетний механізм, є проблема оптимального розмежування повноважень та організації належної співпраці між органами казначейства й іншими учасниками бюджетного процесу.

На наш погляд, однією з важливих особливостей діяльності органів державного казначейства є те, що результати їхньої роботи перебувають у безпосередній залежності від рівня ефективності взаємодії з багатьма суб'єктами бюджетного процесу — податковою, митною та контрольно-ревізійною службами, фінансовими органами, розпорядниками й одержувачами коштів тощо. Організація взаємовідносин казначейства із кожним з учасників бюджетного процесу має свою специфіку, яку розглянемо нижче.

У процесі виконання дохідної частини бюджетів завдання органів державного казначейства тісно переплітаються із завданнями державної податкової служби.

Для забезпечення повноти надходження платежів до бюджетів згідно з бюджетною класифікацією доходів органи податкової служби подають відповідним органам казначейства списки складу платників податків. Територіальні управління та відділення казначейства надають відповідним органам податкової служби, а на центральному рівні Державне казначейство України — Державній податковій адміністрації України, інформацію про реквізити відкритих чи перевідкритих рахунків для зарахування платежів до бюджетів.

Важливою формою взаємодії між цими органами є обмін інформацією з питань, що належать до їхньої компетенції. Щоденно органи казначейства подають відповідним органам податкової служби пакет документів про виконання державного та місцевих бюджетів за доходами: звіти про виконання бюджетів за доходами у розрізі бюджетів за видами надходжень; відомості розподілу платежів, які надійшли до бюджетів; відомості про зарахування та повернення коштів з рахунків для обліку надходжень бюджетів; виписки з рахунків для обліку надходжень бюджетів у вигляді електронного реєстру розрахункових документів.

Щомісячно проводяться звірки доходів за всіма кодами бюджетної класифікації на підставі даних про надходження до державного і місцевих бюджетів та відомостей розподілу коштів. За результатами складають акти звірки, які разом із звітами про виконання дохідної частини державного та відповідних місцевих бюджетів надсилають до органів вищого рівня².

Схему взаємодії органів казначейства і податкової служби у процесі виконання бюджетів наведено на рис. 1.

Розмежування повноважень і функціональних обов'язків між органами державного казначейства й державної митної служби регламентується Порядком перерахування до державного бюджету митних платежів та інших податків і зборів, контроль за справлянням яких здійснюється митними органами, затвердженим

² Державне казначейство України.

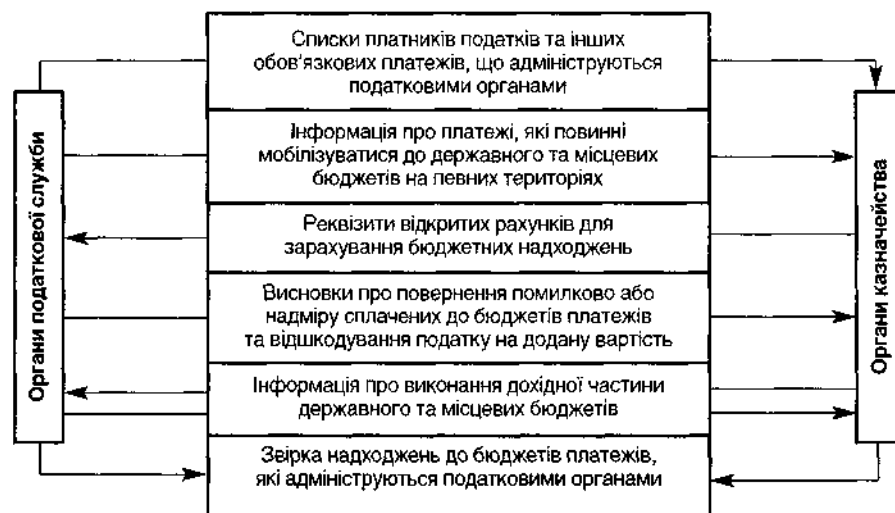


Рис. 1. Схема взаємодії органів державного казначейства та державної податкової служби у процесі виконання бюджетів.

спільним наказом від 31.07.2002 року № 149/416, а також Порядком взаємодії та обміну інформацією між органами Державного казначейства України і Державної митної служби України у процесі казначейського обслуговування державного бюджету за доходами, що контролюються митними органами, затвердженим спільним наказом від 31.07.2002 року № 150/417.

Схему взаємодії органів казначейства і митних органів у процесі виконання бюджету наведено на рис. 2.

Виконання завдань, які стоять перед органами державного казначейства на етапі спрямування бюджетних коштів на фінансування передбачених бюджетами витрат, потребує чіткої взаємодії та координації його роботи з органами державної контрольно-ревізійної служби. Оптимальна взаємодія органів державної контрольно-ревізійної служби з органами казначейства є важливим чинником створення дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням у бюджетній сфері.

Основи розподілу функціональних обов'язків між органами казначейства та державної контрольно-ревізійної служби у процесі виконання бюджетів встановлено Бюджетним кодексом України.

Органи державного казначейства у процесі виконання видаткової частини бюджетів забезпечують проведення попереднього (на стадії прийняття зобов'язань) та поточного (у процесі проведення платежів) контролю.

Органи контрольно-ревізійної служби здійснюють такий контроль. Їхня діяльність, здебільшого, зосереджується на контролі за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів та їх збереженням, максимальним відшкодуванням збитків винними особами, мобілізацією до бюджетів платежів й інших надходжень, що були приховані в обліку та звітності.

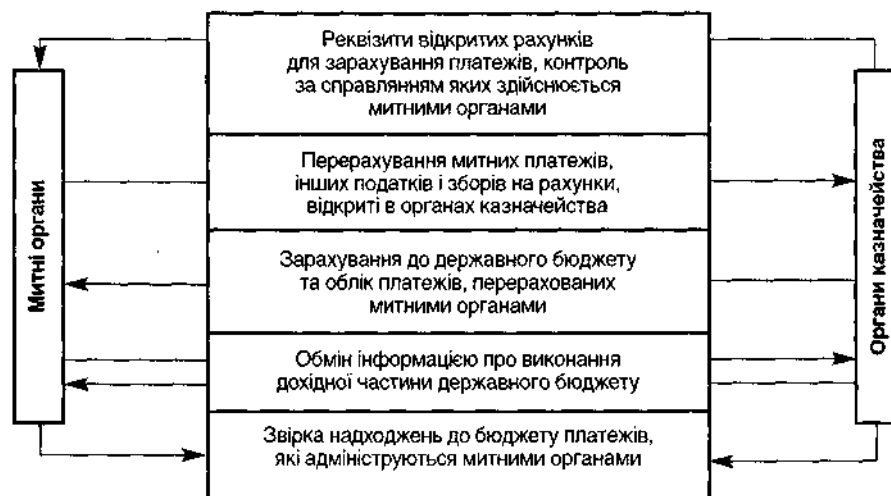


Рис. 2. Схема взаємодії органів державного казначейства та державної митної служби у процесі виконання бюджету.

Важливим аспектом взаємодії між казначейськими органами й органами контрольно-ревізійної служби є обмін інформацією про стан виконання державного та місцевих бюджетів. Крім того, ці органи обмінюються інформацією про виявлені у процесі контрольно-ревізійної роботи бюджетні правопорушення з метою створення дійових умов щодо їх попередження. У Державному казначействі України (центральный рівень) консолідацію та передачу таких даних проводить управління внутрішньовідомчого контролю, у територіальних управліннях казначейства — відділи внутрішньовідомчого контролю.

З метою підвищення ефективності державного фінансового контролю Державне казначейство України та його територіальні управління шокварталу передають Головному контрольно-ревізійному управлінню і регіональним органам контрольно-ревізійної служби інформацію про обсяги коштів державного й місцевих бюджетів, що виділялися головним розпорядникам бюджетних коштів (на центральному рівні) та установам, організаціям і підприємствам (на регіональному рівні). Після закінчення звітної кварталу в органах казначейства формується файл звіту про отримане фінансування та надходження бюджетних коштів і засобами електронної пошти надсилається відповідним контрольно-ревізійним органам³.

Для отримання додаткової інформації про видатки державного та місцевих бюджетів, що проведені розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів, необхідність у якій виникла під час здійснення контрольних заходів, органи контрольно-ревізійної служби направляють письмові запити відповідним органам каз-

³ Порядок надання інформації про обсяги коштів державного та місцевих бюджетів, що виділялись головним розпорядникам бюджетних коштів та установам, організаціям і підприємствам: затв. наказом Головного контрольно-ревізійного управління України та Державного казначейства України від 11.06.2002 року № 141/105 із змінами, внесеними наказом цих органів від 09.04.2003 року № 82/80.

начейства. У п'ятнадцятиденний термін після надходження запиту органи казначейства мають подати необхідну інформацію органам контрольно-ревізійної служби. На підставі отриманих від органів казначейства даних контрольно-ревізійні органи забезпечують формування, наповнення та супроводження інформаційної бази даних державного фінансового контролю щодо підконтрольних органам державної контрольно-ревізійної служби установ, організацій, підприємств.

Крім того, органи казначейства та державної контрольно-ревізійної служби щокварталу проводять звіряння надходжень до бюджетів та бюджетних установ платежів за результатами контрольних заходів, проведених контрольно-ревізійними органами⁴.

Зауважимо, що в сучасних умовах назріла актуальна потреба застосування системного підходу для оптимізації контролю за використанням бюджетних коштів. З огляду на це, на наш погляд, є потреба здійснення глибшого й чіткішого розподілу бюджетних повноважень між органами казначейства та контрольно-ревізійної служби, а також поліпшення правового врегулювання основних аспектів взаємодії між ними шляхом прийняття окремого нормативно-правового акта.

Взаємодію органів казначейства і контрольно-ревізійної служби у процесі здійснення контролю за використанням бюджетних коштів наведено на рис. 3.

Важливим напрямком підвищення ефективності бюджетного процесу є налагодження оптимальної взаємодії органів державного казначейства з фінансовими органами.

До впровадження казначейської системи Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи забезпечували виконання широкого кола завдань, пов'язаних з касовим виконанням бюджетів. З утворенням Державного казначейства України окремі бюджетні повноваження фінансових органів почали здійснювати органи казначейства. Однак за браком чіткого розмежування повноважень з виконання бюджетів між цими органами спостерігається певне дублювання функцій, що призводить до ускладнення взаємовідносин між ними, послаблює контроль за бюджетним процесом, провокує безвідповідальність з боку їхніх працівників.

Поза всяким сумнівом, що для забезпечення оптимізації механізму виконання бюджетів, злагодженої взаємодії казначейських і фінансових органів у бюджетному процесі, треба глибше розмежувати повноваження між цими органами. Вважаємо, що розподіл функцій між названими суб'єктами доцільно провести за принципом закріплення за ними тих завдань, які вони в змозі виконати в ефективніший спосіб. З огляду на такий принцип фінансові органи мають зосередити свою увагу на питаннях стратегічного прогнозування та планування показників дохідної й видаткової частин бюджетів. Вони повинні також проводити аналіз виконання зазначених показників за підсумками звітного періоду, розробляти пропозиції щодо вдосконалення порядку планування надходження та використання бюджетних коштів, координувати діяльність учасників бюджетного проце-

⁴ Наказ Державного казначейства України та Головного контрольно-ревізійного управління України від 14.12.2004 року № 215/338 "Про окремі питання взаємодії органів Державного казначейства України та державної контрольно-ревізійної служби в Україні".

Бюджет



Рис. 3. Схема взаємодії органів державного казначейства та державної контрольно-ревізійної служби.

су. До компетенції Міністерства фінансів, крім того, має бути віднесено методологічну діяльність у галузі бюджету, розроблення нормативно-правових та інструктивних актів з питань бюджетної діяльності.

Повноваження органів казначейства мають безпосередньо бути пов'язані з проведенням операцій щодо касового виконання бюджетів усіх рівнів, зберіганням та оперативним управлінням бюджетними коштами, здійсненням фінансового контролю за їхнім цільовим спрямуванням. Органи казначейства відповідно до своїх функціональних обов'язків мають здійснювати оперативне прогнозування та касове планування, а також поточний аналіз надходження й використання бюджетних коштів.

Взаємодія органів державного казначейства з фінансовими органами має відбуватися в напрямку розроблення і здійснення спільних заходів щодо забезпечення своєчасного та в повному обсязі надходження платежів до бюджетів, а також цільового спрямування бюджетних коштів. Тому актуальним постає питання організації ефективного обміну інформацією між фінансовими та казначейськими органами.

Проблему використання єдиної бази даних при плануванні, складанні звітності, аналізі стану виконання місцевих бюджетів певною мірою було розв'язано з набранням чинності Форматом та регламентом обміну інформацією між регіональними фінансовими органами та органами державного казначейства

в редакції, затвердженій наказом Міністерства фінансів України від 11.05.2004 року № 328. Завдяки прийняттю цього нормативного документа визначено перелік і терміни подання оперативної та підсумкової інформації як за доходами, так і за видатками місцевих бюджетів⁵.

Встановлення єдиних правил формування й передачі даних засобами електронного зв'язку між казначейськими і фінансовими органами, безперечно, заклало надійну основу для подальшого вдосконалення порядку обміну інформацією про планові показники та стан виконання місцевих бюджетів. Проте на практиці й досі виникають розбіжності в аналітичних та звітних показниках цих органів. Це пов'язано насамперед з тим, що фінансові органи не завжди вчасно формують і надсилають до органів казначейства інформацію про внесення змін у розписи місцевих бюджетів. З іншого боку, ще недостатньо відпрацьовані процедури подання органами казначейства фінансовим органам звітності про виконання видаткової частини місцевих бюджетів. Крім того, подальшим етапом оптимізації системи обміну інформацією, на нашу думку, має стати організація загальної електронної мережі, яка б об'єднала усі ланки бюджетної системи в єдиний інформаційний простір, дала б змогу формувати єдину базу даних для різних учасників бюджетного процесу, а відтак оперативно управляти бюджетними коштами. Обробка алгоритму взаємодії органів казначейства з фінансовими органами й іншими учасниками бюджетного процесу з використанням високопродуктивних програмно-технічних комплексів дасть змогу здійснювати оперативний контроль і управління бюджетними коштами у режимі реального часу із забезпеченням високої достовірності та надійності інформації.

Бюджетні повноваження фінансових та казначейських органів, розмежування функцій між цими органами, а також визначення їхнього місця й ролі у бюджетному процесі мають бути закріплені законодавчо. Оскільки система місцевих фінансових органів охоплює не лише фінансові управління державних адміністрацій, а й фінансові органи місцевого самоврядування, питання розмежування повноважень між органами казначейства і фінансовими органами доцільно врегулювати шляхом прийняття окремого законодавчого акта. Прийняття такого документа дасть можливість об'єднати зусилля цих суб'єктів бюджетного процесу та скоординувати їхню діяльність, спрямувати її на виконання пріоритетного завдання — оптимізації управління суспільними фінансами через використання ефективних механізмів виконання бюджетів усіх рівнів.

Схему взаємодії й розподілу повноважень між органами державного казначейства та фінансовими органами у бюджетному процесі наведено на рис. 4.

Одним із головних чинників забезпечення ефективності виконання місцевих бюджетів є налагодження оптимальної взаємодії між територіальними

⁵ Наказ Міністерства фінансів України від 11.05.2004 року № 328 "Про внесення змін до "Формату та регламенту обміну інформацією між регіональними фінансовими органами та регіональними органами Державного казначейства України".

Бюджет

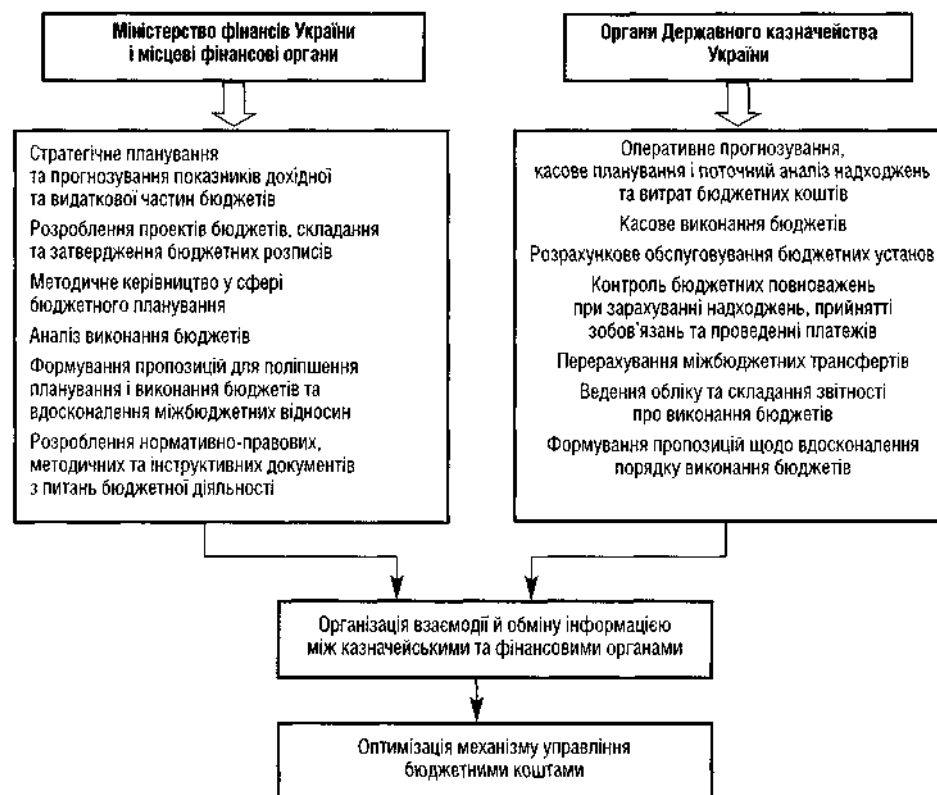


Рис. 4. Схема взаємодії й розподілу повноважень між органами державного казначейства та фінансовими органами у бюджетному процесі.

органами державного казначейства та органами місцевої влади і самоврядування. Зауважимо, що на сьогодні взаємовідносини між цими органами законодавчо не регламентовані належним чином, що породжує певні правові колізії, ускладнює бюджетний процес і вносить у нього елементи невизначеності та неузгодженості. Вирішення цього питання дасть змогу не тільки поліпшити ефективність діяльності кожного з цих учасників бюджетного процесу, а й оптимізувати функціонування усього бюджетного механізму.

Проблему розмежування бюджетних повноважень у процесі виконання місцевих бюджетів між органами державного казначейства, місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування може розв'язати прийняття окремого законодавчого акта. Незважаючи на те, що рішення про потребу прийняття такого закону схвалено понад два роки тому Постановою Верховної Ради України від 19.06.2003 року № 987-IV "Про Основні напрями бюджетної політики на 2004 рік", його й досі не прийнято. Надання чинності такому правовому акту дасть змогу уникнути дублювання функцій учасників бюджетного процесу, чітко розмежувати їхні повноваження та вдосконалити взаємодію, посилити відповідальність учасників.

На підставі законодавчо оформлених основних положень правових відносин для ефективної співпраці територіальних органів казначейства й органів місцевої влади та самоврядування між ними можуть укладатися певні угоди і домовленості. З метою забезпечення постійної конструктивної співпраці територіальних органів казначейства й органів місцевої влади та самоврядування у бюджетному процесі Державним казначейством України розроблено проект Типової угоди про співробітництво у сфері казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Проект розроблявся у рамках чинного законодавства та з урахуванням того, що робота фінансових органів, органів місцевої влади і самоврядування та державного казначейства зосереджується навколо ключових питань, що виникають у процесі формування і витрачання коштів місцевих бюджетів.

Укладення з місцевими органами влади угод, які конкретизують встановлені правила та норми, сприятиме підвищенню відповідальності кожної із сторін, узгодженню дій з питань виконання бюджетів. При цьому повна самостійність сторін щодо реалізації власних повноважень у межах компетенції органу та встановлення взаємовідносин на принципах рівності, чесного партнерства і врахування спільних інтересів є гарантією конструктивної співпраці, яка дає можливість власну зацікавленість учасників бюджетного процесу у результатах співпраці поєднати із загальною метою — підвищенням ефективності виконання бюджетів.

Належно не врегульовані сьогодні також основні аспекти взаємодії органів державного казначейства та суб'єктів банківської системи. Удосконалення їхніх взаємовідносин має бути пов'язане передусім із посиленням контролю з боку банків за правильністю перерахування їхніми клієнтами до бюджетів податків, зборів та інших обов'язкових платежів, а також розв'язанням комплексу проблемних питань, що стосуються готівкового обслуговування бюджетних установ.

Як бачимо, розмежування повноважень між учасниками бюджетного процесу у нашій країні потребує оптимізації. Одним із дійових засобів такої оптимізації має стати чіткіше й повне законодавче закріплення завдань, функцій та обов'язків кожного з суб'єктів, наділеного бюджетними повноваженнями. При цьому вважаємо, що в основі реформування правового поля мають лежати ґрунтовні наукові дослідження, а також досконале вивчення вітчизняної та зарубіжної практики. Такий підхід, на наш погляд, є найдоцільнішим, адже дає змогу уникнути багатьох помилок і конфліктних ситуацій, забезпечує стабільне функціонування бюджетної системи та веде до економії суспільних коштів.

Чітка визначеність бюджетних повноважень, раціональний розподіл функцій, консолідація зусиль і тісна взаємодія усіх учасників бюджетного процесу в ході виконання бюджетів сприятиме підвищенню ефективності управління фінансовими ресурсами держави, пришвидшенню перебудови фінансової системи відповідно до вимог ринкової економіки та сучасної стратегії розвитку суспільства.