РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ

О. Рубай, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0001-6103-8422

Львівський національний аграрний університет

Н. Роздайбіда, викладач

ORCID ID: 0000-0002-7173-8358

Вишнянський коледж ЛНАУ

<https://doi.org/10.31734/economics2021.28.062>

Рубай О., Роздайбіда Н. Роль Державного казначейства в управлінні державними фінансовими ресурсами

У статті розкрито роль та значення Державної казначейської служби України в управлінні державними фінансовими ресурсами з метою забезпечення стабільності національної бюджетної системи, фінансової безпеки та стійкого економічного росту країни; досліджено роль казначейства у вирішенні проблем обмеженості фінансових ресурсів і відсутності ефективних механізмів управління ними в процесі касового виконання державного бюджету, які стають чинником нераціональних запозичень для покриття касових розривів; втрат від невикористання тимчасово вільних державних фінансових ресурсів; відсутності оперативності, прозорості та контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, своєчасністю надходження учасникам бюджетного процесу державних коштів; висвітлено переваги використання казначейської системи касового виконання бюджетів; з'ясовано сутність відкриття асигнувань на погашення зобов'язань розпорядників і одержувачів коштів з державного бюджету, що дозволить оптимізувати процес доведення бюджетних асигнувань, забезпечуючи ефективне їх використання; показано необхідність консолідації фінансових ресурсів на єдиному казначейському рахунку, що сприятиме органам казначейства отримувати вичерпну інформацію про стан державних фінансів, а отже, оперувати фінансовими важелями економічного регулювання, контролювати їх цільове використання, прогнозувати майбутні залишки або нестачу бюджетних коштів. Окремлено сучасні проблеми управління фінансовими ресурсами в системі органів казначейства та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: Державна казначейська служба України, казначейство, управління державними фінансовими ресурсами, система казначейства, касове виконання бюджету, єдиний казначейський рахунок, казначейське обслуговування бюджету, залишки коштів на єдиному казначейському рахунку.

Rubai O., Rozdaibida N. The role of the State treasury in the public financial resources management

The article reveals the role and importance of the State Treasury Service of Ukraine in the management of public financial resources in order to ensure the stability of the national budget system, financial security and sustainable economic growth of the country; highlights the role of the treasury in solving the problems of limited financial resources and the lack of effective mechanisms for their management in the process of cash execution of the state budget, which become a factor in irrational borrowing to cover cash gaps; losses from non-use of temporarily free state financial resources; lack of efficiency, transparency and control over the targeted use of budget funds, timeliness of the receipt of public funds by participants in the budget process; identifies the advantages of using the treasury system of cash execution of budgets; clarifies the essence of opening appropriations to repay the obligations of managers and recipients of funds from the state budget, which will optimize the process of proving budget allocations, ensuring their effective use; shows the need to consolidate financial resources in a single treasury account that will help the Treasury to obtain comprehensive information on public finances, and therefore operate with financial levers of economic regulation, control their intended use, forecast future balances or budget shortfalls. The research outlines current problems of financial resources management in the system of treasury bodies and offers the ways of their solution.

Key words: State Treasury Service of Ukraine, treasury, state financial resources management, treasury system, cash execution of budget, single treasury account, treasury service of budget, balances of funds on a single treasury account.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку нашої держави характеризується підвищенням ролі казначейства в забезпеченні ефективного бюджетного процесу, який є одним із базових фінансових процесів держави. Безумовно,

саме своєчасне та ефективне виконання бюджету як за доходами, так і за видатками є в числі першочергових завдань держави. Власне, виконання такої ролі покладено на Державну казначейську службу, створення якої було зумовлене потребою

в ефективному управлінні державними фінансовими ресурсами, зміцненні державної фінансової системи, дотриманні принципів повноти, ефективності та результативності, цільового використання бюджетних коштів, покращання якості послуг, що надаються органами казначейства.

Незаперечним залишається той факт, що нині органи Державної казначейської служби України є одними з найактивніших учасників управління загальнодержавними та регіональними фінансовими ресурсами завдяки можливостям використання прийнятих на законодавчому рівні механізмів та процедур обслуговування бюджетів усіх рівнів. При цьому управління бюджетними потоками в процесі виконання бюджетів є однією з найскладніших та водночас актуальних проблем. Окрім того, системне управління процесом виконання бюджетів є невід'ємною запорукою розвитку економіки загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичні і практичні питання побудови та функціонування Державної системи казначейства України були предметом досліджень таких учених, як А. В. Суханова [8], В. І. Стоян, О. С. Даневич, М. Й. Мац [7]. Вагомий внесок у розв'язання проблем забезпечення ефективного функціонування та визначення ролі казначейської системи управління фінансовими ресурсами зробили Е. І. Курганська, Т. Б. Кублікова, Н. В. Душко, С. М. Юрій та ін. [2; 3]. Проте, незважаючи на значні наукові досягнення, залишаються малодослідженими питання значущості та ролі Державної казначейської служби в управлінні державними фінансовими ресурсами, у забезпеченні стабільності національної бюджетної системи та фінансової безпеки країни.

Постановка завдання. Наше завдання – дослідження значення та ролі системи казначейського обслуговування державного бюджету з метою забезпечення ефективного управління фінансовими ресурсами та підвищення якості казначейського обслуговування загалом.

Виклад основного матеріалу. Державне казначейство організовує свою діяльність відповідно до Положення про Державну казначейську службу України (ДКС) та реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів і бухгалтерського обліку виконання бюджетів [4]. Становлення та розвиток Державної казначейської служби України були досить

складними і тернистими, проте досягли значних успіхів. Однак на сьогодні існує низка важливих питань, які потребують прийняття виважених рішень та впровадження їх у життя.

У своїй діяльності Державна казначейська служба взаємодіє з органами законодавчої і виконавчої влади, національними і комерційними банками України, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також із підприємствами, установами, організаціями, іншими учасниками бюджетного процесу та фінансовими інституціями. Головним призначенням ДКС є сприяння оптимальному фінансовому управлінню державними ресурсами за допомогою забезпечення своєчасного отримання бюджетними установами необхідних ресурсів для успішного функціонування державних служб за одночасного зменшення видатків на державне фінансування [4].

Як зазначає А. В. Суханова, відокремлення держави від банківської системи у справі контролю та обліку доходів і платежів має багато переваг: по-перше, кошти надходять до кінцевого утримувача найкоротшим шляхом. У такій стадії ліквідується навіть можливість щонайменшої їх затримки на рахунках бюджетних установ різного рівня; по-друге, здійснення щоденного перерахування на державний рахунок податків та зборів дасть змогу негайно їх використовувати, 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 врешті-решт позитивно вплине на вдосконалення процесу підготовки бюджету [8, с. 236].

Зростає роль казначейства у вирішенні проблем обмеженості фінансових ресурсів і відсутності ефективних механізмів управління ними в процесі касового виконання державного бюджету, які стають чинником нераціональних запозичень для покриття касових розривів; втрат від невикористання тимчасово вільних державних фінансових ресурсів; відсутності оперативності, прозорості та контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, своєчасністю надходження учасникам бюджетного процесу державних коштів. Особливо актуальним є пошук способів покращання функціонування казначейської системи виконання державного та місцевих бюджетів, підвищення її дієвості й ефективності.

Створена система казначейства мала б бути зацікавленою в достовірності та прозорості даних обліку і звітності, у чіткості проведення платежів без затримок, в управлінні фінансовими ресурсами не на власний розсуд, а чітко дотримуючись фінансової дисципліни та бюджетного законодавства – в умовах сьогодення це важлива складова державного управління.

Система казначейства займає визначальне місце в управлінні фінансовими ресурсами держави. Саме вона є тим головним фінансовим інститутом держави, завдяки якому суттєвих змін зазнав процес управління видатками державного бюджету [2, с. 6]. Запровадження казначейського обслуговування бюджетних коштів внесло суттєві новації та якісно нові підходи до управління фінансовими ресурсами як на державному, так і на місцевому рівнях. З огляду на це, безумовно, змінились і правові взаємовідносини між усіма учасниками бюджетного процесу, що задіяні як на кожному рівні, так і на кожній його стадії.

Практичний досвід показав, що в сучасних умовах органи Державної казначейської служби постають одними з найактивніших учасників у процесі управління державними та регіональними фінансовими ресурсами завдяки використанню законодавчо прийнятих механізмів та процедур виконання державного і місцевих бюджетів відповідно до вимог бюджетного законодавства, оскільки саме від ефективності таких механізмів залежатимуть потенційні можливості економічного розвитку та фінансова безпека країни.

Опираючись на світовий досвід та вітчизняну практику, можна сказати, що найкращий результат в управлінні державними фінансовими ресурсами забезпечує використання казначейської системи касового виконання бюджетів.

Переведення на казначейське обслуговування державного та місцевого бюджетів було, без сумніву, правильним кроком і мало позитивний результат [7, с. 235]. Переваги казначейського обслуговування переконливо свідчать про те, що він є ефективним і доцільним, оскільки сприяє: вчасно і в повному обсязі здійснювати зарахування надходжень до бюджетів; оперативно опрацьовувати та надавати необхідну інформацію про надходження коштів органам державного управління та місцевого самоврядування; здійснювати ефективний та своєчасний перерозподіл бюджетних ресурсів задля виконання завдань соціальної політики, а також дає можливість нагромаджувати ресурси задля реалізації державних програм і розрахунків за зобов'язаннями; забезпечити про-

зорість бюджетного процесу й підвищити ефективність використання бюджетних коштів; покращити прийоми й методи державного фінансового контролю в системі казначейства.

Варто також зазначити, що з метою забезпечення оптимального використання фінансових ресурсів держави підприємствам і організаціям, які фінансуються з державного бюджету, проводиться відкриття асигнувань на погашення зобов'язань, прийнятих ними та зареєстрованих в органах казначейства. Відкриття асигнувань на погашення зобов'язань розпорядників і одержувачів коштів з державного бюджету дозволило оптимізувати процес доведення бюджетних асигнувань із забезпеченням ефективного їх використання, мінімізуючи залишки коштів на рахунках, оскільки вони гарантовано забезпечені ресурсами єдиного казначейського рахунку (ЄКР). Фінансування з ЄКР здійснюється тільки відповідно до бюджетного розпису й не передбачає жодного відхилення.

Проте сьогодні особливу увагу треба приділити вирішенню ще однієї проблеми – це наявність залишків на рахунках розпорядників значних сум невикористаних коштів бюджету. Значною мірою утворення цих залишків коштів на рахунках розпорядників виникає через розрив у часі між виділенням асигнувань головними розпорядниками бюджетних коштів розпорядникам коштів нижчого рівня та взяття останніми зобов'язань перед суб'єктами господарювання, які виконали роботи чи надали послуги. Значні обсяги залишків коштів, так само як і їх недостатність, призводять до зниження ефективності управління коштами. Виходом із цієї ситуації може бути проведення на фінансовому ринку операцій з розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів на депозитних рахунках у Національному банку України та в установах комерційних банків, що забезпечить додаткове джерело доходів та дозволить зменшити навантаження на видаткову частину державного бюджету, а також здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів ЄКР завдяки придбанню облігацій внутрішньої державної позики, водночас слід з'ясувати зобов'язання щодо їх продажу та подальшого повернення бюджетних коштів до кінця року.

Участь казначейства в управлінні фінансовими ресурсами держави зіштовхується з вимогою часу вирішувати складні й багатопланові проблеми, пов'язані з формуванням адекватного сучасним вимогам бюджетного законодавства; вдосконаленням бюджетного процесу та між-

бюджетних відносин, політики управління бюджетними коштами, спрямованої на створення такого механізму оперативного управління державними фінансовими ресурсами, який забезпечить своєчасність розрахунків за зобов'язаннями держави і сприятиме вирішенню проблеми незбалансованості в часі надходжень і видатків державного бюджету.

Усі ресурси держави повинні працювати максимально ефективно з дотриманням принципу наявності мінімально необхідної суми залишків коштів на рахунках Державного казначейства. З цього погляду найбільш прийнятним є використання ЄКР, який дозволяє оптимізувати процес управління державними коштами.

Концентрація на ЄКР дозволяє не лише акумулювати фінансові ресурси, контролювати їхне

цільове використання, прогнозувати майбутні залишки або нестачу бюджетних коштів, а й показує його роль у процесі управління. Від того, яким чином буде організовано роботу системи казначейства, насамперед такої його функції, як управління фінансовими ресурсами, залежатимуть і виконання бюджету, і макроекономічні процеси в державі. За наявності своєчасної й достовірної інформації про надходження до бюджету, здійснені видатки та наявні зобов'язання можна оперативно ухвалювати рішення щодо розміщення тимчасово вільних залишків або здійснення запозичень. Як показує практика, динаміка наявності бюджетних коштів на ЄКР протягом бюджетного періоду зазнає значних коливань, про що свідчать дані про залишки коштів на ЄКР, наведені на рисунку.

Рис. Динаміка залишків коштів на єдиному казначейському рахунку.

Джерело: [3].

Держказначейство отримує доходи нерівномірно, їхні залишки лежать на казначейському рахунку, казначейство їх ніде не розміщує, вони не працюють і не приносять державі доходу. Залишки накопичуються, і лише місцеві бюджети та окремі державні установи розміщують кошти на депозитних рахунках у банках.

Результати досліджень свідчать про необхідність запровадження комплексних заходів до управління бюджетними коштами, які полягатимуть не тільки у визначенні залишків коштів на ЄКР, а й порівнянні виявлених тенденцій з прогнозними показниками, з'ясуванні причин значних відхилень від мінімально допустимого значення.

Запровадження розрахунків через систему електронних платежів Національного банку України (СЕП НБУ), яка залишається єдиною

системно важливою платіжною в Україні [6, с. 90], і єдиного казначейського рахунку дозволило значно прискорити розрахунки та виконання державного та місцевих бюджетів, акумулювати бюджетні кошти з наступним їх розподілом та перерозподілом, вести контроль та оперативне управління ресурсами на всіх рівнях.

Треба зазначити, що входження Державного казначейства України до системи електронних платежів НБУ значно скоротило терміни проходження бюджетних коштів до розпорядників. Зазначена динаміка характерна не тільки для стану ресурсів держави загалом, а й для стану наповнення місцевих бюджетів [1].

Володіючи своєчасною і достовірною інформацією про надходження до бюджету, здійснені видатки та наявні зобов'язання, можна оперативно

ухвалювати рішення щодо розміщення тимчасово вільних залишків або здійснення запозичень [5, с. 48]. Одним із важелів управління ресурсами, що використовується казначействами багатьох країн, є злиття залишків коштів на єдиний рахунок в кінці дня з метою залучення коштів для інвестування у відповідні інструменти на фінансовому ринку або визначення обсягів коштів, які необхідно залучити. Однак сьогодні зазначений механізм управління коштами державного бюджету поки що не працює. Акумуляція у бюджеті значних грошових ресурсів створює можливість для забезпечення рівномірного розвитку економіки в цілому.

Висновки. Отже, у сучасних умовах Державна казначейська служба України:

- відіграє важливу роль в забезпеченні стабільності національної бюджетної системи, фінансової безпеки та стійкого економічного росту країни;
- забезпечує найкращий результат в управлінні державними фінансовими ресурсами через використання казначейської системи касового виконання бюджетів;
- один з найактивніших учасників процесу управління державними та регіональними фінансовими ресурсами завдяки використанню законодавчо прийнятих механізмів та процедур виконання державного і місцевих бюджетів відповідно до вимог бюджетного законодавства;
- забезпечує відкриття асигнувань на погашення зобов'язань розпорядників і одержувачів коштів з державного бюджету, що дозволяє оптимізувати процес доведення бюджетних асигнувань із забезпеченням ефективного їх використання;
- сприяє консолідації фінансових ресурсів держави на єдиному казначейському рахунку, що

зробило можливим отримувати вичерпну інформацію про стан державних фінансів, а отже, оперувати фінансовими важелями економічного регулювання, контролювати їхнє цільове використання, прогнозувати майбутні залишки або нестачу бюджетних коштів.

Бібліографічний список

1. Душко Н. В., Юрій С. М. Управління фінансовими ресурсами в системі казначейства. *Економічні науки*. URL: http://www.rusnauka.com/17_AND_2010/Economics/69190.doc.htm (дата звернення: 20.02.2021).
2. Курганська Е. І., Кублікова Т. Б. Система казначейства: управління фінансовими ресурсами: монографія. Одеса: ОНУ, 2015. 323 с.
3. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua> (дата звернення: 16.03.2021).
4. Положення про Державну казначейську службу України: затв. Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 460/2011. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4602011-13032> (дата звернення: 22.03.2021).
5. Рубай О. В., Богач М. М. Управління фінансовими ресурсами в системі казначейства. *Економічний вісник Дніпровської політехніки*. 2020. № 3. С. 43–50.
6. Содом Р., Агрес О., Шматковська Т. Платіжні системи в умовах діджиталізації. *Вісник Львівського національного аграрного університету: економіка АПК*. 2020. № 27. С. 87–91.
7. Стоян В. І., Даневич О. С., Мац М. Й. Казначейська система: підручник. 3-тє вид., змін. і доповн. Київ: Центр учбової літ., 2014. 868 с.
8. Суханова А. В. Основні передумови створення казначейської системи виконання бюджетів в Україні. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2018. № 1. С. 222–238.

Стаття надійшла 03.04.2021