

І. В. ФОРКУН

Хмельницький національний університет

Н. Л. ФРОЛОВА

Хмельницький торговельно-економічний коледж КНТЕУ

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ МЕХАНІЗМУ КАЗНАЧЕЙСЬКОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*У статті на основі проведеного аналізу існуючих наукових підходів до сутнісного наповнення змісту дефініції «виконання бюджету» запропоновано його авторське трактування. Визначено роль Казначейства України в процесі виконання місцевих бюджетів, розширено його функції та запропоновано авторський підхід до ранжування принципів діяльності, визначено складові механізму казначейського обслуговування місцевих бюджетів.*

*Ключові слова: місцеві бюджети, виконання бюджету, Казначейство України, казначейське обслуговування, механізм казначейського обслуговування.*

I. V. FORKUN

Khmelnytsky National University

N. L. FROLOVA

Khmelnytsky Trade and Economic College KNTEU

## THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES FOR CONSTRUCTION OF LOCAL BUDGETS TREASURY SERVICES MECHANISM

*The article offers the authorial interpretation of "budget execution" content on the basis of existing scientific approaches. The role of the State Treasury of Ukraine in the process of local budget's execution is defined. There is proposed the expansion of the State Treasury of Ukraine functions and authorial approach to the principles of activity ranking. The mechanism of treasury services for local budgets is determined.*

*Keywords: local budgets, the State Treasury of Ukraine, budget execution, treasury services, treasury services' mechanism.*

**Постановка проблеми.** Розвиток ринкових процесів в економіці України й реалізація політики її зростання в умовах кризових явищ багато в чому визначаються реформуванням бюджетної та банківської систем України. У міру імплементації процесів децентралізації системи державного управління й бюджетної системи, розширення самостійності в бюджетних питаннях місцевого самоврядування, зростає необхідність посилення їх відповідальності за прийняття і реалізацію фінансових рішень, а також посилення контролю за правильністю витрачання та цільовим використанням коштів. У цьому зв'язку досить актуальним є завдання забезпечення ефективності та оперативної керованості, транспарентності та підконтрольності всього процесу руху бюджетних коштів місцевих бюджетів для забезпечення їх оптимального використання в якості найважливішого чинника розвитку місцевих громад.

Процес формування та використання коштів місцевих бюджетів повинен супроводжуватися ефективним контролем за законним, цільовим і раціональним використанням бюджетних коштів. Такий механізм повинен володіти високою оперативністю й єдністю, щоб забезпечити необхідну маневреність фінансовими ресурсами.

Перехід до казначейської системи виконання місцевих бюджетів дозволив спростити механізм обслуговування бюджетів, посилити контроль за виконанням та ефективністю використання бюджетних коштів. Однак, як показує досвід, в Україні ще не повною мірою реалізований потенціал казначейської моделі виконання бюджетів, ще недостатньо ефективно функціонує її механізм в частині обслуговування бюджетів місцевого самоврядування, що й вимагає глибокої концептуальної і теоретичної дослідження. Передача функцій виконання бюджетів різного рівня органами казначейства не завжди супроводжується встановленням чіткого механізму взаємодії між усіма учасниками бюджетного процесу. Недостатньо відрегульований процес розподілу фінансових та інформаційних потоків між казначейством та іншими учасниками бюджетного процесу. Все вище зазначене не дозволяє повною мірою оптимізувати рух фінансових потоків як на місцевому рівні, так і в масштабах країни в цілому. Для того, щоб бюджетна система повною мірою сприяла запобігання кризових ситуацій в пропорційному і збалансованому розвитку економіки країни і всіх її адміністративно-територіальних одиниць, необхідно продовжити наукові розробки у сфері розвитку казначейської справи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання виконання бюджетів та казначейського методу їх обслуговування активно розроблялися представниками вітчизняної науки: Мац М.Й., Стоян В.І., Юрій С.І., Крохина Ю.О., Гапонюк М.А., Романенко О.Р., Огородник С.Я., Зязюн М.С., Федосов В.М., Опарін В.М., Сафонова Л.І., Завгородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С., Василик О.Д., Павлюк К.В. та ін. Однак слід зазначити, що в умовах децентралізації бюджетної системи актуальність питань ефективності

функціонування місцевих фінансів, казначейської системи виконання бюджетів, поки ще залишаються недостатньо розробленими. Деякі з них або взагалі залишилися за рамками наукових досліджень, або вимагають свого методологічного та науково-практичного переосмислення. Це більшою мірою стосується як змісту і функцій казначейського механізму виконання бюджетів, так і процесів його функціонування у вирішенні питань касового обслуговування місцевих бюджетів під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження сутнісного наповнення змісту дефініції «виконання бюджету», визначення ролі Казначейства України в процесі виконання місцевих бюджетів та формування на основі принципів його діяльності казначейського механізму їх обслуговування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [1].

Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування й вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією України [2] та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти та використовувати резерви фінансових ресурсів. В кінцевому підсумку все це розширює можливості місцевих органів влади в більш повному задоволенні потреб населення.

Виконання місцевого бюджету є центральною та однією із найбільш важливих стадій бюджетного процесу.

Відповідно до Бюджетного кодексу України [3] виконання місцевих бюджетів забезпечується місцевими органами самоврядування. Від ефективності функціонування місцевих органів, яка тісно пов'язана із здійсненням бюджетного процесу влади, та рівня виконання місцевого бюджету залежать якісні показники соціально-економічного розвитку території, необхідний рівень соціального захисту населення, забезпечення фінансування пріоритетних галузей економіки.

Аналіз наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних учених щодо вивчення питань місцевих бюджетів та, зокрема, бюджетного процесу показав, що термін «виконання бюджету», незважаючи на його широке застосування в економічній літературі, законодавчих та нормативно-правових актах, однозначного визначення й тлумачення змістовного аспекту не має.

Тому, перш ніж перейти до аналізу механізму виконання місцевого бюджету, доцільно визначити, що розуміють під терміном «виконання бюджету».

На підставі проведеного аналізу та порівняння дефініції «виконання бюджету», наведеної в різних наукових працях, можна зробити висновок, що у авторів є загальний підхід до визначення змісту виконання бюджету як стадії (етапу) бюджетного процесу, на якій відбувається формування та використання фінансових ресурсів (рис. 1).

Процес виконання бюджету має двостороннє спрямування (рис. 2):

- виконання бюджету за доходами;
- виконання бюджету за видатками та кредитуванням.

Відповідно до статті 78 Бюджетного кодексу України Рада міністрів Автономної Республіки Крим (АРК), місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені згідно із законодавством) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу із питань виконання бюджету [3].

Казначейське обслуговування бюджетних коштів здійснюється відповідно до статей 43, 78 Бюджетного кодексу України [3]. Казначейство України забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України (НБУ).

Основним завданням органів Казначейства в процесі обслуговування коштів бюджетів є сприяння, зокрема, реалізації бюджетної політики місцевого самоврядування та здійснення ефективного управління коштами місцевих бюджетів. Це завдання має бути реалізоване через створення оптимальної системи оперативного управління місцевими фінансами і забезпечення своєчасних розрахунків за зобов'язаннями місцевих органів влади та розв'язання проблеми короткострокової незбалансованості місцевих бюджетів.

Широкий перелік функцій, визначених у Наказі Міністерства фінансів України від 23 серпня 2012 року № 938 «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» [4] доцільно згрупувати, узагальнити та доповнити наступним чином (рис. 3):

- а) узагальнити попередньо визначені функції наступним чином:
  - обслуговування бюджетів за доходами та видатками;
  - облік операцій щодо виконання бюджетів;
  - контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;

- складання звітності про виконання місцевих бюджетів;
- б) доповнити перелік наступними функціями:
- моніторинг виконання місцевих бюджетів;
- управління бюджетними потоками.

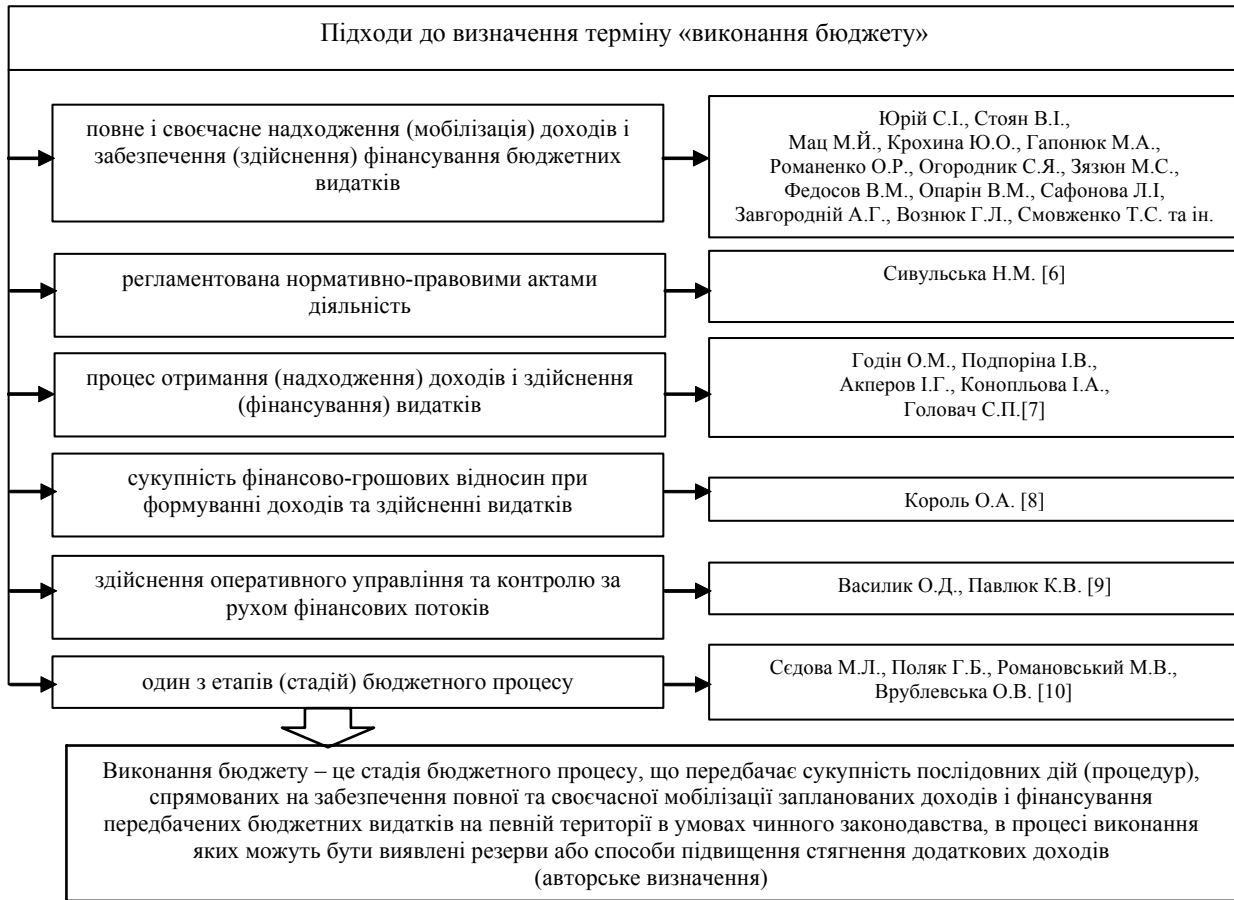


Рис. 1. Основні підходи до визначення терміну «виконання бюджету»

Вважаємо, що саме таке сполучення функцій Казначейства України є запорукою максимального дотримання законності та ефективності при зарахуванні бюджетних надходжень та використанні бюджетних коштів.

Спираючись на багаторічний світовий та вітчизняний досвід функціонування казначейства, можна стверджувати, що казначейська система обслуговування бюджету набула своєрідних базових принципів (рисунок 4):

Такий підхід до групування принципів забезпечить можливість побудувати концептуальну модель управління державними фінансами з визначенням місця в ній органів Казначейства України, розподілити функції та зони відповідальності між учасниками бюджетного процесу з акцентом на процес казначейського обслуговування бюджетів.

Важливе місце у процесі виконання місцевих бюджетів займає його казначейський механізм, який являє собою концентрацію взаємопов'язаних організаційних, економічних і управлінських методів.

Казначейський механізм – це сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації та використання бюджетних коштів, що повинен бути реальним втіленням бюджетної політики в частині касового виконання бюджетів, відображати певну спрямованість бюджетних відносин на вирішення економічних і соціальних завдань на певному етапі розвитку держави.

Формування казначейського механізму обов'язково повинно здійснюватися на засадах системного підходу, з позиції взаємодії різних форм і методів виконання бюджетів з метою досягнення поставлених конкретно цілей. Функціонування його підтримується нормативно-правовим та інформаційно-методичним забезпеченням і залежить від внутрішніх і зовнішніх факторів. Казначейський механізм обслуговування місцевих бюджетів подано на рисунку 5.

Важливими складовими механізму казначейського обслуговування місцевих бюджетів виступає мета, суб'єкти і об'єкт, які розкривають собою специфіку його функціонування. Функції і завдання казначейського обслуговування місцевих бюджетів виступають як основа формування даного механізму, а

його реалізація залежить від підібраних форм і методів та ґрунтується на основі відповідних принципів. Результатом функціонування механізму казначейського обслуговування місцевих бюджетів є касове виконання місцевих бюджетів, а його реалізації супроводжується обов'язковим здійсненням фінансового контролю результативних показників бюджетів. Також варто відмітити, що одну із ключових позицій в даному механізмі посідають інструменти виконання місцевого бюджету, які в свою чергу є специфічними як для забезпечення виконання дохідної, так і видаткової частин бюджету.

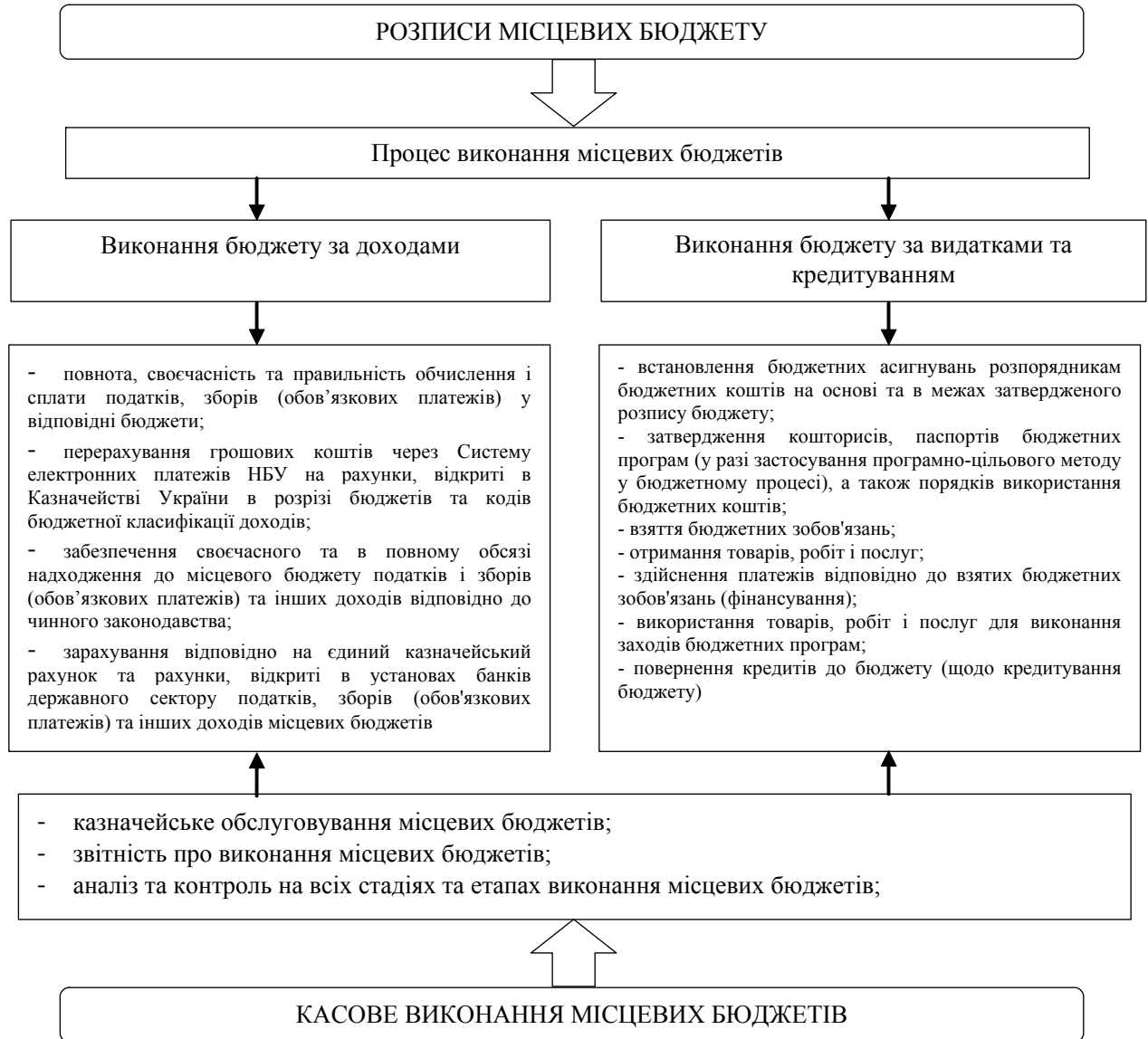


Рис. 2. Складові процесу виконання місцевих бюджетів (авторська розробка)

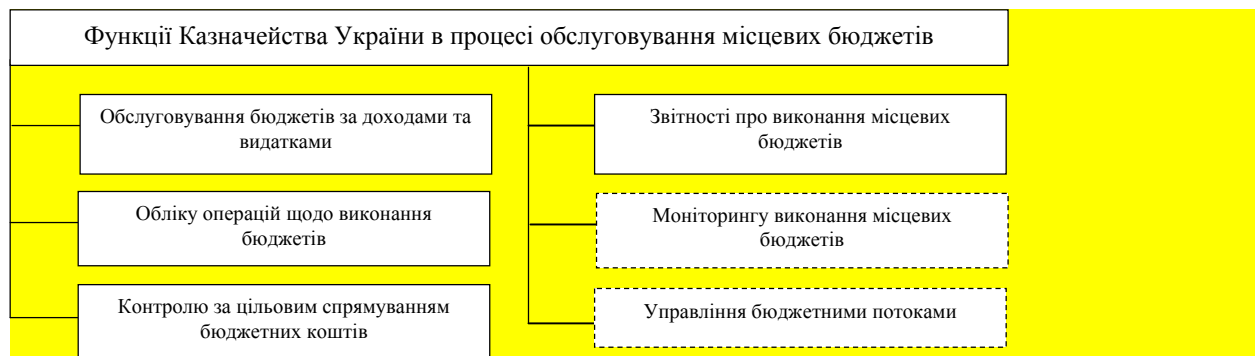


Рис. 3. Функції Казначейства України в процесі обслуговування місцевих бюджетів (розроблено та доповнено з врахуванням [3, 4])



Рис. 4. Базові принципи казначейського обслуговування бюджетів (авторська розробка з врахуванням [3])

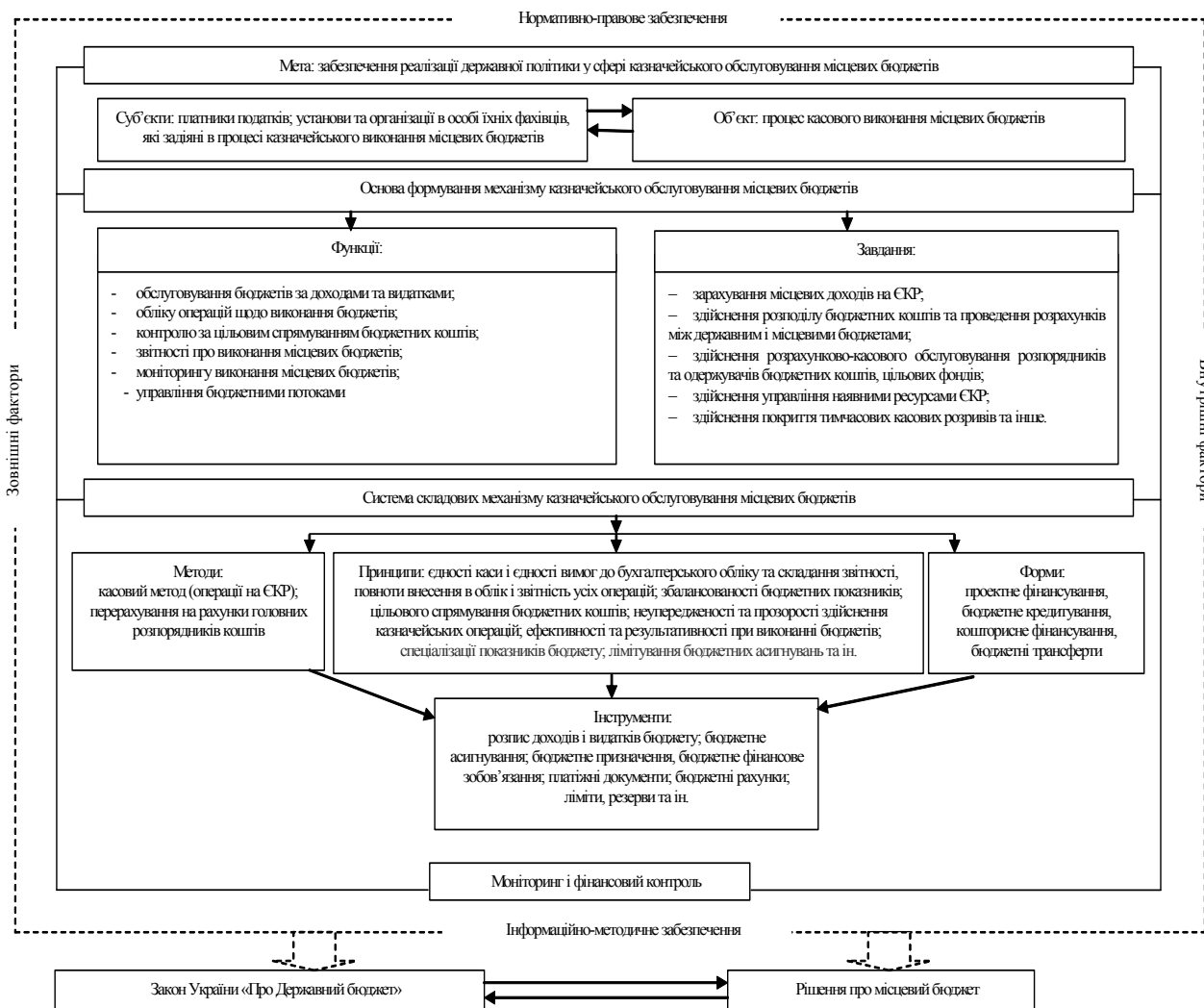


Рис. 5. Механізм казначейського обслуговування місцевих бюджетів (авторська розробка)

Варто зазначити, що даний механізм є одним із основних структурних елементів системи казначейського виконання місцевих бюджетів і забезпечує безпосередню реалізацію відповідної стадії бюджетного процесу.

**Висновки.** Результати проведеного дослідження засвідчують, що система виконання бюджетів є однією із найбільш важливих стадій бюджетного процесу, на якій відбувається формування доходів бюджетів та їх використання на видатки. Складовою процесу виконання місцевих бюджетів є касове виконання, що належить до функцій Казначейства України, котре забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення Єдиного казначейського рахунку, відкритого в НБУ.

Казначейська система обслуговування бюджету набула своєрідних базових принципів, що визначають специфіку казначейського обслуговування бюджетів та корелюється з принципами побудови бюджетної системи. Це дає можливість побудувати концептуальну модель управління державними фінансами з визначенням місця в ній органів Казначейства України, вибудувати казначейський механізм й розподілити функції та зони відповідальності між учасниками бюджетного процесу з акцентом на процес казначейського обслуговування місцевих бюджетів. Функціонування казначейського механізму має підтримуватись нормативно-правовим та інформаційно-методичним забезпеченням і залежить від внутрішніх і зовнішніх факторів.

### Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
2. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Бюджетний кодекс України : закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 23 серп. 2012 р. № 938. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>
5. Юрій С.І. Казначейська система : підручник / С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С. Даневич ; під заг. ред. С.І. Юрія. – Тернопіль : Карт-Бланш, 2006. – 818 с.
6. Сивульська, Н. М. Виконання місцевих бюджетів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук : 08.04.01 / Н. М. Сивульська. – К., 2004. – 18 с.
7. Годин А. М. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации : учебное пособие / А. М. Годин, И. В. Подпорина. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К<sup>о</sup>», 2002. – 340 с.
8. Король Е. А. О сущности понятий «бюджет», «исполнение бюджета» и «казначейское исполнение бюджета» [Електронний ресурс] / Е. А. Король. – Режим доступу : <http://bujet.ru/article/6318.php>
9. Василик О. Д. Державні фінанси України : навч. посібник / О. Д. Василик. – К. : Вища школа, 2004. – 685 с.
10. Седова М. Л. Некоторые вопросы организации бюджетов в Российской Федерации / М. Л. Седова // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2001. – № 1. – С. 7–10.

Надійшла 11.09.2015; рецензент: д. е. н. Хрущ Н. А.