

2. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / наук. ред. Андрій Яскевич. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2015. – 84 с.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 25, Ст. 192.
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 13 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
6. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
7. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. – Ст. 883.
8. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квітня 1992 р. № 2269-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 416.
9. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
10. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. – New York, United Nations Publication, 2014. – 283 p.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

УДК 336.144

СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Марченко Л. Ю.,

*заступник начальника управління – начальник відділу
видатків та обслуговування розпорядників коштів та інших клієнтів
Управління державної казначейської служби України в м. Харкові,
м. Харків*

Розглянуто основні етапи розвитку казначейської системи виконання державного та місцевих бюджетів за роки незалежності України. Визначено трансформацію функціональної змістовності системи. Окреслено сучасні проблеми в ході запровадження новітніх технологій в системі органів Казначейства та запропоновано заходи їх вирішення.

Ключові слова: бюджет, Казначейство, казначейська система, програмно-цільовий метод, ефективність, прозорість

Marchenko L. Yu.,

*Deputy Head of the Board – Head of Expenditures and Servicing
Fund Administrators and Other Clients Department of the State Treasury Service of Ukraine in Kharkiv,
Kharkiv*

FORMATION AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE TREASURY SYSTEM OF PERFORMING STATE AND LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

The main stages of development of the state system for implementation of the State and local budgets over the period of Ukraine's independence have been considered. The transformation of the system functional content has been determined. Current challenges arising in the course of innovative technologies introduction into the system of the Treasury authorities have been identified, and measures to address them are proposed.

Key words: budget, Treasury, treasury system, management by objectives, efficiency, transparency

© Марченко Л. Ю., 2016

Постановка проблеми. В сучасних умовах органи Державної казначейської служби України (далі – органи Казначейства) є одними з найактивніших учасників у процесі управління державними та місцевими фінансовими ресурсами завдяки використанню законодавчо прийнятих механізмів та процедур виконання державного і місцевих бюджетів відповідно до вимог бюджетного законодавства. На сьогоднішній день постає питання щодо підвищення дієвості й ефективності функціонування казначейської системи виконання державного та місцевих бюджетів, спрямованої на зміцнення державної фінансової системи, дотримання принципів повноти, ефективності та результативності, цільового використання бюджетних коштів, покращення якості послуг, що надаються органами Казначейства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у теоретичне обґрунтування принципів розвитку та ефективного функціонування казначейської системи виконання державного та місцевих бюджетів зробили сучасні вчені: С. Булгакова, Т. Кублікова, Е. Курганська, К. Опалко, П. Петрашко, Л. Попова, В. Стоян, А. Чечуліна, С. Харченко, С. Юрий та ін. Розвиток національної економіки в умовах євроінтеграційних процесів, необхідності адаптації до міжнародних вимог і стандартів, активного впровадження сучасних інформаційних технологій, вимагає подальшого удосконалення казначейської системи виконання державного та місцевих бюджетів в Україні, що актуалізує дослідження в сфері підвищення ефективності функціонування системи управління державними фінансами, ключовим елементом якої є казначейське виконання бюджетів.

Мета статті полягає у визначенні основних етапів розвитку та трансформації казначейської системи в Україні, обґрунтуванні напрямів подальшого розвитку системи виконання бюджетів з метою забезпечення ефективного, результативного та прозорого їх виконання.

Виклад основного матеріалу. На всіх етапах розвитку економічних відносин у суспільстві держава для реалізації своїх основних функцій формувала відповідну інституціональну структуру, до елементів якої входить і казначейство. Термін казначейство походить від поняття “казна”, що в перекладі з англійського (The Treasury) означає скарб, цінність [1].

Історично казначейство виконувало декілька функцій: відповідало за збереження багатства держави; було місцем, де збиралися платежі держави і з якого держава здійснювала виплати; відповідало (під королівським наглядом) за чеканку монет; а також виконувало функцію облікового відомства.

Наявність окремого уповноваженого органу в системі виконавчої влади держави, який відповідає за розробку та здійснення державної фінансової політики, є закономірністю для всіх епох і держав [2-3].

Державна казначейська служба України (далі – Казначейство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів [7].

З часу набуття незалежності України можна виділити основні етапи розвитку Казначейства, які вирізнялися певними якісними змінами в структурі і функціональній її змістовності залежно від економічної ситуації.

Жовтень 1992 р. – 1995 р. Створено Управління виконання державного бюджету на базі підрозділів Головного бюджетного управління Міністерства фінансів України, що дозволило (з 1 липня 1993 р.) перейти на нову систему виконання видаткової частини державного бюджету і забезпечити здійснення Міністерством фінансів України (далі – МФУ) функції обліку видатків державного бюджету, яка раніше забезпечувалась банківською системою. На цьому етапі було розроблено концептуальні засади

функціонування системи Казначейства, які знайшли своє юридичне закріплення в Указі Президента України “Про Державне казначейство України” та в Положенні про Державне казначейство України [4].

Листопад 1995 р. – грудень 1997 р. На базі Управління виконання Державного бюджету України МФУ та відповідних підрозділів місцевих фінансових органів у листопаді 1995 р. було створено трирівневу структуру Казначейства України. Така структура відзначалася максимальною наближеністю до адміністративно-територіального поділу, а саме: Головне управління Державного казначейства України (далі – ГУДКУ), Управління Державного казначейства в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районні (міські) відділення. За цей час було завершено передачу функцій фінансування від галузевих управлінь МФУ ГУДКУ; впроваджено Єдиний казначейський рахунок (далі – ЄКР) у Національному банку України (далі – НБУ) та уповноважених комерційних банках для зарахування доходів Державного бюджету та проведення видатків, підготовлено і впроваджено порядок оплати витрат з ЄКР. Саме цей період слід вважати новим у розвитку і впровадженні казначейських принципів в Україні [4].

Саме 1997 р. можна вважати роком початку запровадження казначейської системи виконання державного бюджету за видатками, яка передбачала відкриття рахунків розпорядникам коштів у системі органів Казначейства [4]. З квітня 1997 р. було розпочато перший експеримент з оплати рахунків.

Січень 1998 р. – грудень 2000 р. У 1998 р. завершується переведення на казначейську систему виконання державного бюджету майже всіх розпорядників коштів міністерств і відомств [2], запроваджується нова бюджетна класифікація та План рахунків бухгалтерського обліку.

Практика засвідчила необхідність удосконалення управління коштами державного бюджету шляхом надання Казначейству статусу учасника Системи електронних платежів Національного банку України (далі – СЕП НБУ). Консолідація у 2000 р. всіх коштів державного бюджету на рахунках Казначейства у НБУ дозволила ефективніше здійснювати управління загальним залишком грошових ресурсів і створила передумови для розміщення тимчасово вільних коштів на фінансовому ринку. При цьому органи Казначейства залишалися клієнтами НБУ.

2001 р. – 2010 р. У 2001 р. відбулася зміна статусу Казначейства: із клієнта банку Казначейство стало учасником СЕП НБУ. Запровадження розрахунків через СЕП НБУ і ЄКР надало широкі можливості на шляху прискорення розрахунків та виконанні державного бюджету на всіх рівнях, а також здійсненні безпосереднього контролю за проходженням розрахунків із бюджетом та здійсненні оперативного управління доходами на всіх рівнях.

Окрім того, з січня 2003 р. розпочалося поступове переведення на повнофункціональне казначейське обслуговування місцевих бюджетів.

Характер розвитку Казначейства можна назвати еволюційним з поступовим формуванням повнофункціональної системи, що працює за міжнародними стандартами бухгалтерського обліку та звітності, достатньою мірою забезпечує прозорість виконання бюджету, а також сприяє прогресивній формі організації збору та обробки фінансової та статистичної звітності на основі використання сучасних інформаційних технологій [4].

2011 р. – 2016 р. Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2010 р. № 1085 Державне казначейство України в березні 2011 р. перейменоване в Державну казначейську службу України [4]. Статус було визначено Положенням про ДКСУ згідно з Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 60/2011, в якому зазначено, що Державна казначейська служба України є правонаступником прав та обов’язків Державного казначейства України – урядового органу державного управління, що діяв у системі Міністерства фінансів України [7].

У 2014 р. введено в дію автоматизовану систему (далі – АС) обліку казначейського виконання бюджетів АС “Казна” з підсистемою АС Є-Казна, яка створена на основі АС “Казна-Доходи” та системі віддаленого доступу ВЕБ “Клієнт казначейства”. Використання головної книги АС “Казна-Доходи” забезпечує єдине середовище бухгалтерського обліку і дозволяє вести єдину облікову політику виконання як дохідної, так і видаткової частини бюджетів всіх рівнів [5, с. 29].

У зв'язку із внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України на базі центрального апарату Казначейства України у 2014 р. розгорнуто окремих технологічний майданчик для здійснення Електронного адміністрування податку на додану вартість (далі – ПДВ) з відкриттям понад 236 тисяч електронних ПДВ рахунків. З січня 2016 р. запроваджено централізоване обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів державного бюджету за видатками шляхом введення в промислову експлуатацію програмного забезпечення АС “Є-Казна ДБ” [6]. Впровадження АС “Є-Казна ДБ” має наступні переваги порівняно з децентралізованою системою: повне поєднання планових та касових показників, зростання швидкості обробки інформації, єдиний баланс по видатках державного бюджету та можливість прийняття оперативних управлінських рішень, можливість інтеграції із зовнішніми системами.

Внаслідок централізованого обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів державного бюджету можливо буде перейти до екстериторіальної системи обслуговування.

Сьогодні органами Казначейства проводиться повномасштабне впровадження Системи дистанційного обслуговування (далі – СДО) клієнтів через програмно-технічний комплекс “Клієнт Казначейства – Казначейство” (далі – ПТК “Клієнт Казначейства – Казначейство”) яке надає доступ до ресурсів інформаційного середовища Казначейства в частині формування та передачі до органів Казначейства платіжних документів з використанням електронного цифрового підпису, обміну плановими бюджетними документами (річний розпис призначень державного бюджету, розписи місцевих бюджетів, планові показники, розподіли, кошториси тощо), завантаження інформації щодо бюджетних зобов'язань і бюджетних фінансових зобов'язань, завантаження розподілів відкритих асигнувань і розпоряджень на виділення асигнувань місцевого бюджету, формування та отримання клієнтами Казначейства електронних виписок по рахунках.

Однак процес підключення до СДО клієнтів через ПТК “Клієнт Казначейства – Казначейство” йде досить повільно про що свідчать наступні дані: кількість установ та організацій, включених до Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів на сьогодні складає 77 626; а кількість установ та організацій, підключених до СДО клієнтів через ПТК “Клієнт Казначейства – Казначейство” складає лише 2230 [6]. Кількість установ та організацій підключених до СДО клієнтів через ПТК “Клієнт Казначейства – Казначейство” до загальної кількості установ та організацій, включених до Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у відсотках складає 2,9 %.

Низькі темпи підключення клієнтів через ПТК “Клієнт Казначейства – Казначейство” до СДО наголошують на необхідності проведення роз'яснювальної роботи, зокрема шляхом доведення переваг та можливостей СДО.

Впровадження новітніх технологій в системі органів Казначейства надає можливість пошуку більш досконалих методів управління фінансовими ресурсами, а також забезпечує ефективне, результативне та прозоре виконання бюджетів.

Наступним кроком розвитку казначейської системи виконання бюджетів є запровадження програмно-цільового методу виконання місцевих бюджетів. *Програмно-цільовий метод* є одним з найдієвіших інструментів бюджетування, який полягає в

розподілі фінансових ресурсів за програмами, що мають визначені цілі (кінцевий результат) або низки середньострокових чи довгострокових цілей, яких потрібно досягти. Обов'язковими елементами методу є відповідальні виконавці бюджетних програм, па-спорти бюджетних програм та результативні показники бюджетних програм, які вклю-чають: показники затрат, продукту, ефективності, якості. Даний метод бюджетування забезпечує комплексний підхід до формування бюджету [9].

Запровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджету на думку ряду науковців та практиків [8-9] надає низку переваг:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу (чітке визначення завдань, на які будуть витрачені бюджетні кошти);
- можливість оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей;
- чітке розуміння громадськістю, на що витрачені бюджетні кошти;
- участь при плануванні витрат як органів державної влади та місцевого самовря-дування, так і окремих бюджетотримувачів;
- можливість здійснення контролю протягом всього бюджетного процесу (від підготовки проекту до витрачання бюджетних коштів) шляхом встановлення показників результативності та порівняння фактично досягнутих результатів із запланованими;
- зацікавленість та активізація діяльності всіх учасників бюджетного процесу щодо підвищення віддачі від використання бюджетних коштів;
- заміщення контролю за цільовим використанням коштів на контроль за відповідністю досягнутих результатів встановленим цілям;
- отримання економії бюджетних коштів за рахунок підвищення ефективності ро-боти державного сектора та раціонального розподілу бюджетних коштів за пріоритет-ними напрямками;
- можливість порівнювати альтернативні варіанти програм за принципом “результати-витрати”;
- можливість виключення дублюючих одна одну програм;
- зміщення акцентів у бюджетному процесі з “управління бюджетними ресурсами (витратами)” на “управління результатами”;
- проведення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення цілей і завдань, аналіз причин неефективності їх роботи;
- чіткий розподіл відповідальності за реалізацію бюджетних програм між голов-ним розпорядником коштів і безпосередніми виконавцями.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у дано-му напрямку. Виокремлення етапів і механізмів впровадження казначейської систе-ми виконання бюджетів свідчить, що система Казначейства поступово набирала нової функціональної визначеності: з початку вона охоплювала державний бюджет, потім місцевий бюджет, здійснювала запровадження єдиних правил ведення бухгалтерсько-го обліку і звітності, з кожним роком удосконалюючи казначейську систему виконання бюджетів.

Упровадження новітніх технологій у системі органів Казначейства на сучасному етапі розвитку національної економіки надає можливість пошуку більш досконалих методів управління фінансовими ресурсами, а також забезпечує ефективне, результа-тивне та прозоре виконання бюджетів.

В епоху інформаційних технологій органи Казначейства продовжують запровад-жувати новітні технології при виконанні бюджетів, проте є необхідність активізації залучення клієнтів (користувачів послуги) задля досягнення ефективності таких процесів. Саме це і буде предметом нашого подальшого наукового пошуку.

Список використаних джерел

1. Булгакова С. О. Історія казначейської справи : [навч. посіб.] / С. О. Булгакова, О. Т. Колодій. – К. : КНТЕУ. – 2002. – 137 с.
2. Державне казначейство України у документах, цифрах та особах 1995 – 2010 : зб. матеріалів, присвячений 15-й річниці створення Державного казначейства України / [С. І. Харченко, О. С. Данивич, Н. І. Сушко та ін.]. – К. : Піраміда, 2010. – 416 с.
3. Історичні передумови виникнення системи казначейства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/92669>.
4. Казначейська справа : [навч. посіб.] / К. С. Опалко, І. І. Булах, Н. О. Соколовська [та ін.]. – К. : Аграрна освіта, 2014. – 296 с.
5. Курганська Е. І. Система казначейства: управління фінансовими ресурсами : [монографія] / Е. І. Курганська, Т. Б. Кублікова. – Одеса : ОНЕУ, 2015. – 323 с.
6. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua>.
7. Положення про Державну казначейську службу України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 460/2011. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>.
8. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на місцевому рівні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 6 трав. 2014 р., м. Суми / за заг. ред. О. В. Прокопенко, О. В. Люльова. – Суми : СумДУ, 2014. – Т. 1. – С. 235–237.
9. Сергієнко Н. В. Програмно-цільовий метод і проблематика його впровадження в бюджетний процес місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Н. В. Сергієнко // Державне будівництво. – 2013. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2013-2/index.html>.

Надійшла до редколегії 20.03.2016 р.

УДК 351

ФЕНОМЕН ГРОМАДЯНСЬКОЇ АКТИВНОСТІ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ДІЄЗДАТНІСТЬ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

Возний С. О.,

*аспірант кафедри регіональної політики,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Київ*

У статті проаналізовано теоретичні підходи до визначення феномену громадянської активності в сучасному демократичному суспільстві. Встановлено й описано залежність дієздатності місцевих громад від рівня громадянської активності її мешканців. Запропоновано концептуальні напрямки розвитку громадянської активності в сучасній Україні.

Ключові слова: громадянська активність, місцеве самоврядування, дієздатність місцевих громад, демократичне суспільство, громадянська освіта.

Voznyi S. O.,

*Postgraduate student of Regional Policy, Local Government and City Management Department, NAPA,
Kyiv*

THE PHENOMENON OF CIVIC ENGAGEMENT AND ITS IMPACT ON THE CAPACITY OF LOCAL COMMUNITIES

The article analyses theoretical approaches to defining the phenomenon of civil activity in contemporary democratic society. They stressed the importance of the development of civic education in the process of local self-government reform. Conceptual directions of civil activity development in modern Ukraine were proposed.

Key words: civic engagement, local government, community capacity, democratic society, civic education.

© Возний С. О., 2016