

УДК 336.71

ДИВЕРСИФИКАЦИЯ КОНТРОЛЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В УКРАИНЕ

Смилык Д.А.

В статье рассмотрены роль и место государственного казначейства в государственной финансовой структуре Украины, с точки зрения централизованного управления государственными финансами. Выявлены существующие проблемы, предложены направления их решения.

Ключевые слова: Централизованное управление государственными финансами, финансовые интересы государства, контроль исполнения бюджетов, дальнейшее развитие казначейского исполнения бюджета.

Государственный бюджет является важнейшим инструментом осуществления государством финансовой деятельности в процессе выполнения своих функций. В Украине его непосредственным исполнением занимается государственное казначейство [3]. Несмотря на свою малую известность вне круга специалистов, данная структура играет важнейшую роль в государственной финансовой системе. В рамках данной структуры, осуществляется аккумуляция налогов и других поступлений государственного бюджета, их распределение на счета конечных пользователей, находящихся в казначействе, и осуществление операций по расходам всех бюджетных структур, оперативный контроль за исполнением бюджета, формирование отчетности для других финансовых структур, планирование и многое другое. Несмотря на то, что казначейство, как структура, появилось недавно в финансовой системе Украины, и, по мнению некоторых специалистов, было скорее навязано международными финансовыми организациями, чем внутренней готовностью финансовой системы страны к ее появлению на данном этапе развития, казначейство имеет давние традиции в истории Украины [6].

С обретением независимости Украины возникла естественная необходимость создания казначейства, как организационной и финансовой структуры управления движением средств бюджета, аналогичной принятой во всем мире. Действующие в начале 90-х годов прошлого века государственные финансовые институты, были не в состоянии справиться с ситуацией, которая возникла в формировании и исполнении бюджетов всех уровней.

С 26 апреля 1995г, согласно указу Президента Украины № 335/95 [1], было создано государственное казначейство Украины, на основе бывших подразделений Минфина. За прошедшее время, начав с контроля за доходами местных бюджетов, казначейство сумело не только взять под контроль государственный и местные бюджеты всех уровней, не только по доходам и расходам, но и став участником СЭП НБУ, забрать из множества коммерческих банков счета всех бюджетных структур на единое казначейское обслуживание, обеспечив их эффективное и целевое использование данными распорядителями счетов, в строгом соответствии с бюджетным законодательством. Появилась возможность в рамках единого казначейского счета осуществлять маневрирование денежными средствами в виде краткосрочных займов и субвенций, не только между бюджетами разных уровней, но и между регионами Украины, ликвидируя, таким образом, разрывы на местах между заявленными доходами и фактическими расходами. К сожалению, развитие казначейства приостановилось. Любые дальнейшие попытки развития его, как ведомства действующего в интересах государства, или узаконивания и дальнейшего развития тех функций по контролю за законностью и целевым использованием бюджетных средств, фактически исполняемых казначейством, и размещению средств не занятых в бюджетном процессе на рынке краткосрочных кредитов, создавая дополнительный источник доходов бюджета [4] – натываются на сопротивление других государственных финансовых структур [5]. Наблюдается тенденция, согласно которой те функции, которые на сегодняшний день исполняет казначейство, устраивает всех участников сектора государственных финансов Украины и руководство страны. Проанализировав немногочисленные на-

учные работы, посвященные вопросам развития казначейской системы, например таких авторов как Петрашко П.Г.[8], Чечулина В.Т. [8, 11, 12.], Осипчук Л.Л. [9, 10], мы увидим, что основные направления их научных изысканий лежат не столько в развитии направлений, на которых госказначейство в состоянии принести пользу как государственному так и не государственному сектору экономики Украины, а больше на усовершенствовании и без того, по мнению автора, несколько переусложненной внутренней структуры казначейского исполнения бюджетов, и его методологии.

В данной работе рассмотрим возможность внесения изменений в существующий порядок контроля казначейского исполнения бюджетов всех уровней в условиях централизации управления государственными финансами в Украине. В мировой практике организации управления государственной финансовой структурой, превалируют две модели – централизованная и децентрализованная.

Децентрализованная модель управления государственными финансами - сбалансированная модель, представляющая несколько равнозначных государственных финансовых структур, несущих полную ответственность за вверенный им сектор, активно взаимодействующих и сотрудничающих друг с другом. Одним из этих ведомств, является казначейство. Данная модель предпочтительна для государств со стабилизовавшейся экономикой. Благодаря некоторой инерционности данной схемы, существует возможность своевременно устранить неверные финансовые решения с наименьшими потерями, или за счет других участников схемы, выровнять возникший перекос,осуществляемый одним из участников данной модели. К сожалению, данная схема не подходит для стран, экономическая система которых еще только формируется. За счет своей инерционности, она будет сглаживать негативные последствия возникшие в процессе реформирования, но также – замедлять любые новации в данной области.

Для государств, еще формирующих свою экономическую структуру, более подходит централизованная модель. Согласно данной модели,почти все государственные финансовые структуры, переподчиняются одному ведомству, в Украине – это Министерство финансов. Данная модель способна обеспечить оперативное внедрение и претворение в жизнь любых решений, принятых в области государственной финансовой политики в сжатые сроки, всеми государственными финансовыми структурами, облегчая управление данным процессом. Централизованное управление государственными финансами является предпочтительным для государства, осуществляющего реформирование в экономике, но имеет свою цену. Любое ошибочно принятое решение, будет также, оперативно принято к исполнению. И последствия его будет исправлять значительно сложнее. Эта модель еще сильнее укрепляет вертикальную структуру власти в государстве, в частности – власть президента. При этом она требует, чтобы должность министра финансов перестала быть политической, как это наблюдается в Украине, а в первую очередь предъявляла высочайшие профессиональные требования к своему обладателю.

Одним из шагов по внедрению централизованной модели управления, стал Указ Президента Украины № 676/2005 от 20 апреля 2005 года [2],согласно которому казначейство вошло в состав Министерства финансов Украины наряду с другими государственными финансовыми структурами, с последующим возможным созданием единого конгломерата из данных структур. Если до этого указа, казначейство, подчиняясь министру финансов, являлось автономной структурой, подотчетной также Президенту, Верховной Раде и Кабинету Министров, то теперь оно, спустя 10 лет, вновь превращается в департамент министерства финансов Украины. И пусть на данный момент, вышеизложенные изменения только задекларированы, а их претворение в жизнь пока отложено, в случае их осуществления, один человек, в данном случае министр финансов Украины, получает слишком большое влияние на финансовую, и не только, судьбу Украины. В свете последних событий, происходящих в высших эшелонах власти Украины, мы не можем исключать, пусть даже теоретическое, возникновение ситуации, когда данный чиновник, может использовать свое положение в интересах не столь Украины, сколь своих интересах. Наконец, любой профессионал, назначаемый на данную должность, может совершать в процессе своей деятельности непредумышленные ошибки, последствия которых придется устранять. Также следует отметить факт неко-

торой закрытости процесса текущего исполнения бюджета. В основном, заинтересованные структуры и общественность получают конечные данные в виде отчетов. И пусть, не менее раза в год, осуществляет проверку деятельности госказначейства Счетная палата, а в случае появления данных о нарушениях бюджетного законодательства – правоохранительные структуры, тем не менее, процесс исполнения казначейством своих функций нельзя назвать прозрачным, как это декларируется во всех демократических государствах. Во многом это обусловлено тем, что информация о значительной части операций, осуществляемых казначейством Украины, относится к разряду конфиденциальной и даже государственной тайны. Пожелание, высказанное премьер - министром Украины Ехануровым Ю.И, состоящее в том, чтобы на сайтах казначейства размещать не только отчеты, но и текущие бюджетные трансакции в онлайн – режиме, не совсем корректно в силу вышеуказанного. Стоит отметить также и тот факт, что соответствующую профессиональную подготовку, позволяющую разобраться в текущих трансакциях бюджета, имеет мизерная часть населения в Украине. Более актуальным будет вариант, при котором данный контроль за исполнением бюджета будут осуществлять одновременно специалисты нескольких государственных ведомств, не подотчетных министру финансов.

В рамках выше сказанного, хочется вернуться к предложению, высказанном Копытовым С.Н.[7]. Он предлагал для повышения эффективности исполнения расходов бюджета и контроля за ними, переподчинить главных бухгалтеров всех бюджетных структур казначейству, с переводом их в состав казначейских работников. Развивая идею Копытова С.Н., мы предлагаем дальнейшее взаимопроникновение различных государственных и бюджетных структур. Следует подобным образом переподчинить имеющиеся в каждом областном управлении госказначейства, секретные отделы – СБУ, а юридические отделы – Минюсту Украины (Рис 1.).

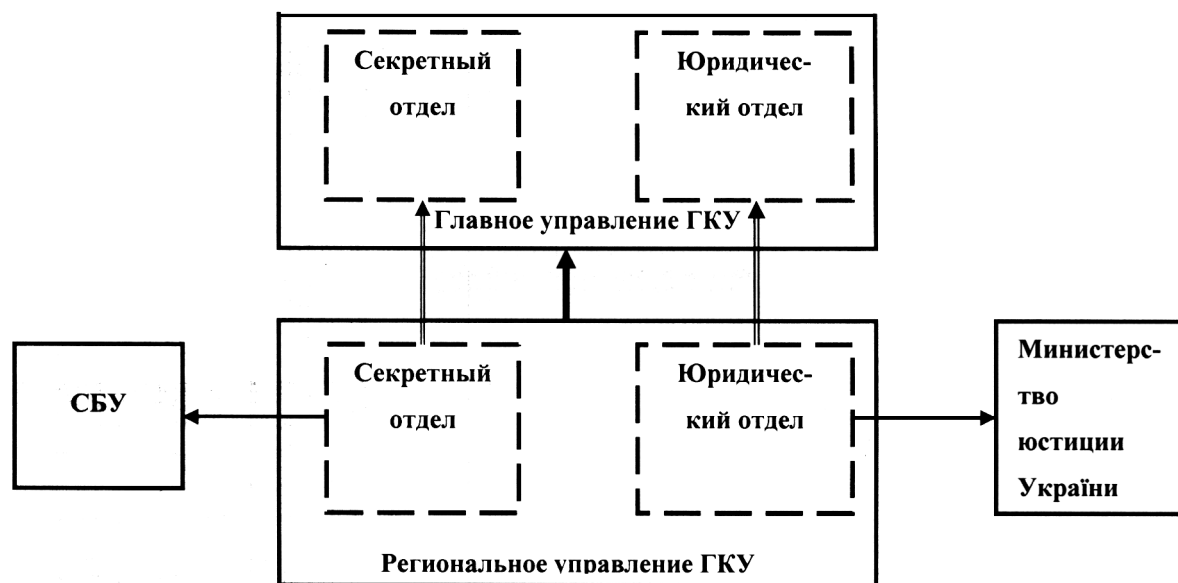


Рис 1. Предлагаемая модель переподчинения некоторых отделов казначейства другим контролирующим структурам.

В случае внедрения данной новации в жизнь, улучшится контроль со стороны соответствующих ведомств за текущими процессами, связанными с исполнением бюджета казначейством. Получится не последующий, а фактический контроль в реальном времени, за соответствием происходящих и планируемых операций законодательству Украины. На основании данных полученных в процессе работы, появится возможность непосредственно на местах находить необходимые высокоэффективные изменения для внесения их в действующее законодательство, а также их практическое обоснование. Наконец появится возможность усилить контроль за целевым использованием организациями и учреждениями, выделенных им государственных средств - то есть то направление, где возможности казначейства в последнее время были сильно урезаны.

ВЫВОДЫ

На основе сформулированных предложений, появится возможность обеспечить достаточный контроль за деятельностью казначейства и прозрачностью финансовых операций реализуемых данным государственным органом. Кроме того, казначейство получит еще один шанс изменить свои функции и полномочия по обслуживанию бюджетных денежных потоков. В результате реализации наших рекомендаций, исполнение бюджета становится еще более эффективным, а также создается основа для формирования новых источников наполнения бюджетов всех уровней, позволяющие отказаться от таких непопулярных в обществе методов бюджетного наполнения, как например, реприватизация, сбор налогов за предшествующие периоды и многое другое.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента Украины № 335/95 от 27 апреля 1995 г. «О Государственном казначействе Украины». Сайт <http://rada.gov.ua>.
2. Указ президента Украины № 676/2005 от 20 апреля 2005 года. Сайт <http://rada.gov.ua>.
3. «Положение о Государственном казначействе» утверждено постановлением Кабинета Министров Украины 31 июля 1995 г. № 590. Сайт <http://rada.gov.ua>.
4. Проект закона Украины «О Государственном казначействе Украины». Вынесенный на рассмотрение В.Р. нар. депутатом В. Коновалюком. Сайт <http://mail.treasury.cf.gov.ua>.
5. Заключение на проект закона Украины «О Государственном казначействе Украины». Сайт <http://mail.treasury.cf.gov.ua>.
6. Булгакова С.О., Колодий О.Т. История казначейского дела: Учеб. пособие. - К.: КНТЕУ, 2002. - С.7-54.
7. Копытов С.Н. «Проблемы внедрения казначейского исполнения местных бюджетов»:- Международная научно- практическая конференция «Бюджетная реформа в Украине: проблемы и пути их решения». - Киев 2001г.-С.120-122.
8. Петрашко П.Г., Чечуліна О.О., Александров В.Т., Булгакова С.О., Огданський К.М., Назарчук О.І., Сушко Н.І. Казначейська справа: Навчальний посібник.- «АВТ». Київ, 2004. Т.1.-380с.
9. Осипчук Л.Л. Моделі виконання бюджетів та можливості їх застосування в умовах сучасної України // Науковий вісник Академії державної податкової служби України: 36. наук, праць. - Ірпінь: АДПСУ. -2001. -№ 3. - С.70-73.
10. Осипчук Л.Л. Інститут казначейства як гарант фінансового забезпечення економічних реформ в Україні // Економіка, фінанси, право. - 2000. - № 12. - С.15-17.
11. Чечуліна О.О. Питання створення та впровадження Єдиного казначейського рахунка // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. - 2002. - № 1. - С.61-64.
12. Чечуліна О.О. Основні напрямки подальшого удосконалення системи бухгалтерського обліку та звітності бюджетів // Казна. - 2001. - №7. - С. 13-15.