

ФУНКЦІЇ ТА ЗАВДАННЯ КАЗНАЧЕЙСТВА ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Інститут повітряного і космічного права НАУ

У даній статті розглядаються актуальні проблеми систематизації історичного та практичного досвіду і діяльності казначействана прикладі деяких зарубіжних країн.

Забезпечення вирішення питання впровадження найефективнішої моделі інституту казначейства в Україні можливе, шляхом проведення аналізу функціонуючих у світі систем казначейства. Цей процес вибору має здійснюватися на новій методологічній основі, яка залишається найменш вивченою сферою фінансових відносин у постсоціалістичному просторі. Як правило, зусилля українського законодавця спрямовані на розв'язання поверхневих, прикладних проблем фінансів. При цьому законодавець не враховує, що без дослідження методології проблеми успіх економічних і, зокрема, фінансових реформ неможливий. Державне казначейство було створене у 1995 р. на підставі Указу Президента України «Про Державне казначейство України» від 27 квітня 1995 р. № 335/95 [1].

Під методологією фінансових відносин передбачається систематизація історичного та практичного досвіду застосування різних форм виконання державного бюджету, вдосконалення теорії її здійснення, вибору найоптимальнішої схеми виконання державного бюджету України та створення на цій основі ефективних фінансових правовідносин між усіма учасниками бюджетного процесу. Вихідну основу методологічних проблем дослідження процесу виконання бюджету визначають економічні закони та закони права [2, с. 22-23].

Однією із проблем є удосконалення функціонування органів державного казначейства. Загалом структура і роль казначейства, принципи його організації в окремих країнах визначаються історичними і культурними особливостями, а також економічною ситуацією та розподілом повноважень між різними органами державної влади. У різних країнах на казначейство покладені особливі, характерні для нього функції. Сучасна світова практика свідчить, що існують казначейства з широкими функціями, які несуть відповідальність за розробку і проведення державної економічної та фінансової політики. До цієї групи відносяться казначейства Австрії, Великобританії, Кенії, Нової Зеландії, США тощо. У багатьох

інших країнах функції казначейства дещо обмежені. Наприклад, відповідно до чинного законодавства Аргентини про фінансове управління і аудит суспільного сектора, в систему казначейства входять агентства, нормативи і процедури, що пов'язані зі збором надходжень, потоком платежів та зберіганням готівкових активів. Це означає, що казначейство не здійснює управління державним боргом [3, с. 9]. На наш погляд, воно виконує функції як податкового органу, так і в деякій мірі банку.

У різних країнах касовим виконанням бюджету безпосередньо керують міністерства фінансів або спеціально створені державні органи: казначейство (Великобританія, Росія); адміністративно-бюджетне управління та мережа федеральних агентств (США); відділ бюджету при міністерстві фінансів (Швеція); бюджетне управління у складі міністерства у справах фінансів, промисловості і економіки (Франція).

З метою ефективного управління місцевими коштами органи муніципального самоврядування можуть створювати місцеве казначейство за рахунок своїх коштів, або заключають угоди на обслуговування з федеральним казначейством, наприклад у Росії [4, с. 10]. Звісно, історія становлення казначейства є надзвичайно багатого і тривалою, але в межах статті ми зупинимось лише на розгляді виконання бюджету в системі казначейств Австралії, Франції, США та Великобританії.

Державне казначейство Великобританії – одне з найстаріших відомств держави, але з точки зору чисельності – одне з найменших. Казначейство – це політико-творчий департамент з декількома функціями, що поєднують його з громадськістю і промисловістю [6, с. 123]. Його зв'язок із фінансовими ринками здійснюється головним чином через Банк Англії (як агента). Історично його головною функцією був контроль за видатками громадських фондів, але тепер одним із найважливіших завдань є управління економікою Великобританії таким чином, щоб досягти економічних цілей, поставлених міністерствами і

узгоджених із Парламентом [4, с. 25].

Формально на чолі казначейства стоять спеціально уповноважені лорди: перший лорд казначейства (нині це – прем'єр-міністр), канцлер казначейства і п'ять молодших лордів [5, с. 23]. Фактично уповноважені лорди ніколи не збираються єдиною радою, а їх повноваження здійснюються канцлером казначейства за допомоги головного секретаря казначейства (Кабінет Міністрів), міністра фінансів, та міністра державних справ економіки.

На чолі офіційного казначейства стоять постійні секретарі, другий постійний секретар (нині 2 секретарі) і головний радник з економіки. Вони є т. зв. «кавалерами» казначейства [4, с. 24]. У 1962 р. казначейство зазнало значних змін, що були пов'язані зі здійсненням ним програми щодо управління громадськими видатками. Крім того, подальші зміни відбулися у період між 1954 та 1985 рр. Після реорганізації уряду, яка відбулася після виборів 1964 р., казначейство передало компетенцію у справах координації політики зовнішньої допомоги новому Міністерству зовнішнього розвитку. Довгострокові обов'язки в економічній сфері були передані до компетенції Департаменту у справах економіки, на яке покладено довгострокове прогнозування розвитку і політики доходів. На казначейство були покладені завдання у справах фінансів, громадського сектору, короткострокового управління економікою, платіжного балансу.

Події, що відбувалися у 1973 та на поч. 80-х рр., а саме розвиток урядової антиінфляційної політики у справах внутрішньої та зовнішньої монетарної діяльності (включаючи ті, що впливали з участі в Європейському Союзі), вимагали подальших змін. Нове керівництво уповноважених секретарів було створено в рамках Національної економічної групи з метою координації на офіційному рівні діяльності щодо цінової і доходної політики. Діяльність у справах внутрішньої монетарної політики (внутрішні фінанси) було передано Фінансовою групою (яка стала Фінансовою групою у зовнішніх справах) Групі національної економіки [4, с. 25]. Його головним завданням було обслуговування Комітету у справах координування політики, що включав постійного секретаря, усіх других постійних секретарів і уповноважених секретарів, головного радника з економіки, уповноваженого головного радника з економіки і голову відділу інформації. Цей підрозділ також управляв бюджетом і координував інші «пакети» економічних заходів.

Департамент громадської служби був розформований у листопаді 1981 р., а казначейство прийня-

ло на себе обов'язки з обслуговування трудових ресурсів, питань заробітної плати, пенсійних виплат та інших платежів населення [5, с. 26]. Нова побудова казначейства стала більш простою. Кількість секторів і других постійних секретарів зменшилася з 3 до 2. Сектор внутрішньої економіки зник, фіскальна політика і внутрішні фінанси розглядаються на рівні уповноваженого секретаря, а питання промисловості – в Управлінні соціальних видатків. Служба громадських виплат та інші, пов'язані з її діяльністю процедури, підпорядковуються тепер уповноваженому секретарю. Виникла нова посада – радник бухгалтерської справи, який і є головою Урядової служби бухгалтерської справи.

Діяльність казначейства Великобританії поділяється на чотири сектори: громадські видатки; фінанси; економіка (народне господарство); до 1968 р. і після 1981 р. – державна громадська служба.

Необхідно зазначити, що громадські видатки – це традиційна функція казначейства, яка полягає в контролі за громадським грошовим фондом, тобто за видатками відомств/служб уряду. Жоден із департаментів (відомств) не може звернутися за фондами до парламенту без попереднього узгодження з казначейством. Крім того, казначейство відповідає не лише за видатками уряду, а й за весь суспільний сектор, включаючи громадські корпорації (в основному націоналізовані) і місцеву владу.

Фінансовий бік діяльності казначейства пов'язаний з фіскальною політикою уряду [5, с. 26]. Казначейством проводиться управління грошовим забезпеченням (грошова пропозиція), процентними ставками, обмінними курсами, урядовим боргом. Ці напрями діяльності тісно пов'язані з Банком Англії. З іншого боку, діяльність казначейства – це експорт, комерційна політика, угоди уряду із зарубіжними країнами, включаючи європейську спільноту. У цій сфері казначейство співпрацює зі Службою закордонних справ спільноти, а також із Банком Англії [5, с. 26].

Першочерговим обов'язком, що покладається на казначейство є бюджет. Це найголовніше питання фінансового року, частина діяльності парламенту, основа для розробки Міністерством фінансів економічної політики. Він включає основні аспекти реформування податкової системи. Слідом за бюджетом навесні і влітку оголошується фінансовий законопроект. Казначейство складає економічні прогнози протягом усього року. Навесні, влітку та восени завершуються три повних прогнозних звіти. Вони повинні опу-

блікувати за рік два прогнози; один опублікується разом із бюджетом, інший є основою осіннього звіту. Осінній звіт став включатися до фінансового і урядового року з 1982 р. Його ціллю, відповідно до казначейства, є «поєднання економічних та інших повідомлень, які будуть зроблені восени». В осінньому звіті подається дуже великий перегляд весняного бюджету [5, с. 29].

Важливим колом питань є обстеження суспільних витратків. Воно триває понад 12 місяців, тому що перший (певний) етап починається ще до завершення попереднього і до його опублікування у щорічному звіті у січні або у лютому.

Державне казначейство є Міністерством фінансів Великобританії з надзвичайно широкими функціями. Основними з них є: розробка, складання і виконання державного бюджету; розробка та здійснення фіскальної політики держави; управління податковою системою; керівництво діяльністю Департаменту внутрішніх податків та Департаменту мита і акцизів; розробка податкового законодавства, спрощення та комп'ютеризація податкового законодавства; фінансово-економічне прогнозування; планування та контроль за громадськими витратами, підтримка балансу бюджету, вчасна та ефективна координація бюджету, складання проекту фінансового та бюджетного звіту і подання його на розгляд парламенту; реалізація політики зв'язків із Європейським співтовариством, ведення балансу прибутків і витрат, пов'язаних із членством у ЄЕС тощо.

Казначейство Великобританії, в рамках короткотермінового прогнозування, тричі на рік проводить огляди провідних напрямів економіки (попит, виробництво, прибуток, витрати, споживання, інвестиції, імпорт, експорт, інфляція, заробітна плата, зайнятість, безробіття, зростання грошей, процентні ставки, торговий баланс та ін.), прогножуючи ці показники на 18 місяців. На основі яких розробляється (визначається) політика в галузі валютних операцій, обмінних курсів, процентних ставок, державних позик, у галузі оподаткування тощо. З огляду на це зробимо висновки, що діяльність казначейства Великобританії обумовлена його функціями і змінюється у разі зміни останніх. У деяких країнах існують спеціальні установи, які зазвичай називають «казначейськими», а функції яких загалом аналогічні первинним контрольним функціям опрацювання платежів. До цієї категорії належить казначейство Франції, яке є найстарішим в Європі. На початку XIX ст. державні фінанси Франції було організовано шляхом розподілу повноважень між розпорядниками кредитів і бухгалте-

рами. Цей принцип французького (публічного) права неодноразово знаходив своє відтворення в різних державних актах, що стосуються державних фінансових операцій [4, с. 33].

У фінансовому плані державний адміністративний апарат Франції також базується на принципі розподілу функцій між розпорядниками кредитів і виконавцями платежу. Розпорядники кредитів розраховують доходи і видатки. Їх роль полягає у підготовці виконання бюджетних операцій як по доходах, так і по видатках, а також при підготовці документів, що дають бухгалтерам юридичне право виконувати свої функції.

Розпорядники кредитів поділяються на головних і молодших розпорядників. Головні розпорядники кредитів – це прем'єр-міністр, міністри, керівники державних служб, що фінансуються з бюджету. Вони можуть делегувати право підпису своїм підлеглим – членам кабінетів, керівникам адміністрації, або службовцям категорії А своїх апаратних служб. До молодших розпорядників кредитів відносяться на рівні районів – префект району або префект департаменту. Така структура побудована на системі рахунків, які перебувають у підпорядкуванні державних директивних органів, і ця система складається з рахунків відділень Державного казначейства, що розташовані по всій території Франції [4, с. 33].

Проблемами виконання бюджету Франції займаються дві державні установи: Казначейство та Генеральна дирекція державного обліку. Перша підпорядкована Міністерству фінансів, друга – Бюджетному міністерству. В основі виконання бюджету лежить принцип єдності каси. Єдиний рахунок казначейства розміщений у Центральному банку Франції. Казначейство контролює надходження та виплати по даному рахунку. За збір надходжень відповідає Генеральна дирекція державного обліку. Виконання бюджету по видатках контролюється Бюджетним директором. Казначейство Франції управляє внутрішнім і зовнішнім боргом країни, а також контролює випуск цінних паперів. Державне казначейство Франції має Головне управління, територіальні органи управління на місцевому рівні, а також відділення Державного казначейства, що працюють за кордоном [4, с. 26].

Державне казначейство Франції є системою органів влади, має у своєму складі низку відділень, які являють собою державні установи, що займаються різними видами діяльності та виконують фінансові операції за дорученням держави і місцевих органів влади. Принципи побудови системи казначейства Франції регулюються бюджетним законодавством і залежать насамперед

від її адміністративно-територіального поділу. Державне казначейство Франції складається з Головного управління та його територіальних органів – управлінь на місцевому рівні.

Основні завдання Управління казначейства можна сформулювати так: збирання податків та державних доходів (податок на доходи населення, підприємств, збір на заробітну плату, штрафи, податки місцевих органів, збір за аудіо- відеотехніку тощо); забезпечення оплати рахунків (видача заробітної плати державним службовцям, капітальні вкладення, матеріально-технічне забезпечення, контроль за правильністю здійснюваних операцій); ведення бухгалтерського обліку та звітності; забезпечення загального міжнародного співробітництва; виконання функцій заощадження та інших фінансових завдань (консультації місцевим органам, допомога підприємствам тощо).

У масштабах департаменту операціями Державного казначейства керує Генеральне казначейське управління. У деяких департаментах є додаткова централізована ланка у вигляді Управління грошових надходжень. Наприклад, у департаменті Кальвадос комун – 705 та населення 618 тис. осіб. У системі казначейства департаменту працює 660 осіб [4, с. 35]. На місцевому рівні працівники відділень Державного казначейства керують фінансовими коштами місцевих органів влади. Вони займаються збиранням грошових коштів, контролюють і оплачують видатки, ведуть бухгалтерський облік. Багато працівників Державного казначейства виконують функції бухгалтерів у організаціях та установах публічно-правового сектору, а іноді вони працюють за кордоном в адміністративних органах [7, с. 125]. У деяких країнах діяльність фіскального апарату зорієнтована на централізовану або децентралізовану модель. США можна охарактеризувати як країну, у якій напрямок його функціонування зміщений до сфери законодавства, так як існує поділ між законодавчою та виконавчою владою, а саме між адміністрацією Президента та Конгресом. Президентський бюджет складає Адміністративно-бюджетне управління, але остаточний вид бюджету затверджує Конгрес, який упродовж дев'ятимісячного бюджетного процесу стежить за його відповідністю встановленим лімітам асигнувань і контрольним цифрам дефіциту.

Казначейська система цієї країни є складною взаємодією інститутів державної влади різного рівня. Функції Казначейства розподілені між Міністерством фінансів, Адміністративно-бюджетним управлінням і Головним бюджетно-

контрольним управлінням. Казначейством у цій країні прийнято вважати Міністерство фінансів. Воно підпорядковане безпосередньо Президенту США і виконує широке коло економічних і фінансових функцій. Адміністративно бюджетне управління відповідає за підготовку бюджету на черговий рік, а Головне бюджетно-контрольне управління виконує рахункові та аудиторські функції. Податкове та Митне управління є структурними підрозділами Казначейства (Міністерства фінансів). Отже, Казначейство контролює всі надходження та виплати по своєму генеральному рахунку (аналог єдиного рахунка), який розміщений у Федеральному резервному банку в Нью-Йорку, збирає всі податки та митні збори, забезпечує централізоване збирання плати за користування послугами, а також контролює банківські рахунки уряду. Для збирання надходжень, використовується банківська система. Рішення про витрачання коштів контролюються мережею галузевих департаментів. Обсяг витрат здійснюється в межах бюджетних асигнувань і частки відповідного департаменту. Механізм розподілу функцій між Казначейством та Адміністративно-бюджетним управлінням також достатньо відпрацьований. Казначейство оцінює бюджетні надходження та бере участь у створенні макроекономічної стратегії розвитку США. Адміністративно-бюджетне управління готує кошторис витрат, зводить в єдине ціле бюджет і представляє його президенту, а він – Конгресу. Між системою Казначейства та системами галузевих департаментів взаємозв'язок відбувається на рівні обміну інформацією [6, с. 26].

Принципи побудови системи казначейства США регулюються бюджетним законодавством і залежать насамперед від адміністративно-територіального поділу держави. Основними функціями, які виконує казначейство США є: розробка фінансової та податкової політики; управління фінансовою та податковою системами; розробка валютно-фінансової політики; контроль за виконанням фінансових законів; діяльність як агента уряду у сфері міжнародних фінансових відносин та внутрішньої фінансової політики тощо. Виходячи з цих функцій, на Державне казначейство США покладено виконання таких основних завдань, як-от: формування доходної частини бюджету за рахунок внутрішніх доходів; збір податків та обслуговування платників податків; розробка інструкцій та інших нормативних актів із питань оподаткування; контроль та єдина інтерпретація податкового законодавства; організація та забезпечення діяльності митних органів; збір митних доходів; контроль за виконан-

ням митного законодавства та митних правил; здійснення контролю за виконанням законодавства з питань реалізації алкогольних напоїв, тютюнових виробів та вогнепальної зброї, а також за надходженням доходів від продажу цих предметів; випуск внутрішніх державних позик; виготовлення монет, медалей, орденів, грошових знаків, емісія грошових знаків; управління внутрішнім та зовнішнім державним боргом; контроль за організацією грошового обігу; нагляд дозволів на утворення національних банків; переведення банків, які мають статус банків штатів, до категорії національних, об'єднання національних банків, відкриття філіалів національних банків; розробка зовнішньої фінансової політики та фінансової стратегії зовнішньої торгівлі США тощо.

Основним призначенням національного казначейства є сприяння оптимальному фінансовому управлінню державними ресурсами. Казначейство забезпечує своєчасне отримання бюджетними установами необхідних ресурсів для функціонування державних служб при одночасному доведенні до мінімуму видатків на фінансування держави.

Ефективність виконання покладених повноважень на Державного казначейства, в першу чергу залежить від організації внутрішньої структури, яка надає змогу досягти найкращих результатів, за умови оптимального розподілу обов'язків та обсягів роботи, а також мінімізації витрат праці. Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки. Виконанням бюджетів у різних країнах керують безпосередньо як міністерства фінансів, так і спеціально створені державні органи, такі, як: казначейство (Росія, Великобританія), адміністративно-бюджетне управління та мережа федеральних агентств (США), бюджетне управління у складі міністерства у справах економіки, фінансів, приватизації (Франція).

Література

1. *Про Державне казначейство України*: Указ Президента України від 27 квітня 1995 р. № 335/95 // 36. указів Президента України. – 1995. – № 2. – С. 70-72 (із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 70/99 від 27.01.99 і № 173/99 від 15.02.99).
2. *Осипчук Л. Л.* Основи казначейської справи: Навч. посібник / К.: Вид-во МАУП. – 2003. – 152 с.
3. *Булгакова С. О., Єрмоленко Л. В., Сушко Н. І.* та ін. // Під ред. С. О. Булгакова. Казначейська система виконання бюджету: Підручник / Київський національний торговельно-економічний ун-т. – 2-е вид. – К.:

Більшість із цих країн має банківську систему касового виконання бюджету, відповідно до якої обов'язки касира держави виконують банки на чолі з центральними, національними, загальнодержавними. Основою цієї системи закладено принцип єдності каси, тобто всі бюджетні кошти надходять на єдиний рахунок міністерства фінансів або казначейства, з якого здійснюються всі державні витрати. Застосування такої системи виправдовує сподівання на забезпечення прозорого та цільового виконання бюджетів, хоча звісно не є досконалою. На практиці зарубіжних країн система єдиного рахунку була впроваджена й в Україні. Історичний досвід України показує, що на практиці застосування методу виконання державного бюджету, шляхом відкриття користувачами бюджетних коштів великої кількості рахунків в установах уповноважених банків, призвела до неефективного використання бюджетних коштів, частих порушень у галузі державних фінансів, а також відсутності чіткого та своєчасного контролю. На наш погляд, світовий досвід підтверджує доцільність зосередження функцій з управління державними коштами та виконання бюджетів у системі Державного казначейства, як органу держави, який концентрує фінансові ресурси держави на Єдиному казначейському рахунку, що і здійснюється в Україні. На даний час не існує єдиної поширеної моделі казначейської системи. У всіх країнах з ринковою економікою фінансові системи досить різноманітні і відрізняються у підході до охоплення регіональних та місцевих фінансових операцій та в питаннях, щодо консолідації грошових ресурсів, які сумісно використовуються іншими рівнями органів державного управління, тобто створюється установа загального користування всіма рівнями, вводиться єдиний казначейський рахунок для регіональних місцевих органів влади в галузі управління фінансами.

КНТЕУ. – 2005. – 418 с.

4. *Булгакова С. О.* Колодій О. Г. Історія казначейської справи: Навч. посібник / КНТЕУ. – 2002. – 137 с.

5. *Булгакова С. О.* Казначейство зарубіжних країн: Навч. посіб. / КНТЕУ. – 2000. – 82 с.

6. *Юрій С. І., Стоян В. І., Мац М. Й.* Казначейська система: Підруч. – Тернопіль: Карт-бланки. – 2002. – 590 с.

7. *Осипчук Л. Л.* Организация исполнения государственного бюджета (экономико-правовой аспект): Курс лекций / МАУП. – К., 1999. – 160 с.

А. П. Гаврилишин, В. П. Козырева

Функции и задачи казначейства некоторых зарубежных стран.

В данной статье рассматриваются актуальные проблемы систематизации исторического и практического опыта и деятельности казначейства на примере некоторых зарубежных стран.