

Н. О. Нікітан,
аспірант, ДВНЗ "КНЕУ ім. Вадима Гетьмана"

ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ КАЗНАЧЕЙСТВА В УКРАЇНІ

У статті розглянуто поняття казначейства, його сутність і значення для держави. Проаналізовано основні історичні етапи становлення казначейства, основну увагу приділено особливостям розвитку казначейства в Україні.

The article discusses: the concept of treasury, essence and value, is exposed for the state. The main historical stages of the treasury are analysed, basic attention is spared to the peculiarities of treasury in Ukraine.

Ключові слова: казначейство, становлення казначейства в Україні, історія скарбниці.

ВСТУП

Історія розвитку, зародження та створення казначейства України віддзеркалює тривалу та надзвичайно багату історію самої України. Історичні витоки є джерелом, основою наукового аналізу будь-якого об'єкта, вони допомагають розкрити його змістовну суть. Вивчаючи проблематику державної скарбниці, нам варто перш за все дослідити історичне коріння, щоб оволодіти набутим за минулі часи досвідом та краще розумітись у сучасних проблемах розвитку казначейства.

Для цілісного уявлення про історичні та економічні передумови становлення державного казначейства зробимо екскурс в історію зародження української держави та державної скарбниці. Безспірно є думка А.І. Берлача і А.М. Стовбчатого, якщо історія не є актуальною без сучасності, то сучасність без історії не є зрозумілою [1, с. 11].

Над дослідженням історії, сучасності та перспектив розвитку казначейської справи працювало багато вчених економістів, серед яких А.С. Гальчинський, П.С. Єщенко, Ю.І. Палкін, С.О. Булгакова, та О.Т. Колодій, С.І. Юрій, В.І. Стоян., М.Й. Мац. Але єдиного комплексного дослідження з метою всебічного вивчення еволюції становлення та розвитку казначейства в Україні досі не проводилося. Через це питання історичного розвитку та сутності казначейської системи потребують подальшого дослідження та наукового обґрунтування.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є всебічне висвітлення історичного аспекту еволюції казначейської системи України від історичних витоків до сьогодення. Адже при вирішенні проблем сучасності у фінансових інституціях завжди повинна враховуватись специфіка історичного та соціально-економічного розвитку країни.

РЕЗУЛЬТАТИ

Еволюція становлення казначейства в Україні має свою неповторну історію.

Дослідимо поняття терміна "казна", адже воно ґрунтується на багатовіковій історії державних взаємовідносин у сфері фінансів з суспільством, його виробничими та соціальними ланками.

Поняття "казна" розвивалось, вбираючи у себе усю повноту традицій і культури різних держав, цим можна пояснити і розбіжність в тлумаченні термінів "казна" і "казначейство". Варто розглянути деякі трактовки науковців терміна "казначейство" (рис. 1.)

Створенню казни передували економічні спади, військові конфлікти, війни, сприяючи нагромадженню коштів в окремому державному органі.

Присутність такого органу в системі виконавчої влади є закономірністю для всіх часів і народів.

Казначейство втілює в життя основні функції уряду у сфері управління активами і пасивами держави, зокрема, історично казначейство виконувало декілька функцій:

— по-перше, було відповідальним за збереження багатства держави;

— по-друге, здійснювало виплати та збирало платежі держави;

— по-третє, виконувало функцію облікового відомства та відповідало за чеканку монет.

Узагальнення наукових думок у площині нашого дослідження дало змогу встановити основні історичні періоди створення українського казначейства.

Казначейство України як фінансовий інститут зародилось за часів Київської Русі (IX—XII)ст.

Великокняжий двір вважався повноцінною державною казною, основним джерелом наповнення якої була данина від населення. Княгині Ользі вдалося закласти засади майбутньої економічної і фінансової системи Київ-

вської Русі, здійснити адміністративну, економічну та фінансову реформи. Княгиня встановила "устави й уроки", — правила збору данини й проведення суду.

Князівська "скотниця" забезпечувалась постійними надходженнями, Княгиня Ольга, дійсно, дбала не лише про власні інтереси, але зробила чимало для розбудови, зміцнення та укріплення Київської Русі.

Княгиня водночас пильнувала за тим, щоб підлеглі могли сплачувати данину, не позбавляючись засобів для існування. Анархія у відносинах між платниками та збирачами данини змінювалась фіксованими ставками, послідовністю і циклічністю господарювання, тобто було впорядковано фіскальну сферу.

За часів Володимира Великого князівська скарбниця вчасно поповнювалась, доходи зростали прямо пропорційно кількості здійснених торгових операцій. Саме до столиці Київської Русі надходили данини від усіх частин держави. Фінанси, що зосереджувалися в руках князя, давали змогу йому здійснювати значні витрати на суспільні потреби [2, с.139].

Прототипом казначейства вважається княжа казна Ярослава Мудрого і його спадкоємців, яка слугувала сховищем матеріальних цінностей.

Особлива збірка норм давньоруського законодавства, знана під назвою "Руська Правда", знайшла свій початок саме за часів правління князя Ярослава Мудрого. Варто наголосити на тому, що такий документ убезпечував право на власність як князів, так і простого народу, гарантував безпеку капіталу і захист його державою.

Слід акцентувати увагу на становленні казни Запорізької Січі, оскільки саме в ній сформувалась українська державність. Січова рада виступала вищим законодавчим, адміністративним і судовим органом Запорізької Січі. Січова скарбниця функціонувала як сховище грошей і цінностей, коштовностей та військових оздоб, бойових припасів та зброї. Касове виконання запорізького бюджету виконувала також скарбниця. Під опікою військового суду при січовій церкві зберігалась особлива нерухома скарбниця. Доступ до неї мали старшина та курінні отамани за колективною спільнотою старійшин.

Запорізька Січ мала значущий вплив на подальший характер української держави. Головними джерелами прибутків Війська Запорізького та статті витрат наведено на (рис. 2.)

Вважаємо за необхідне зауважити, що державні

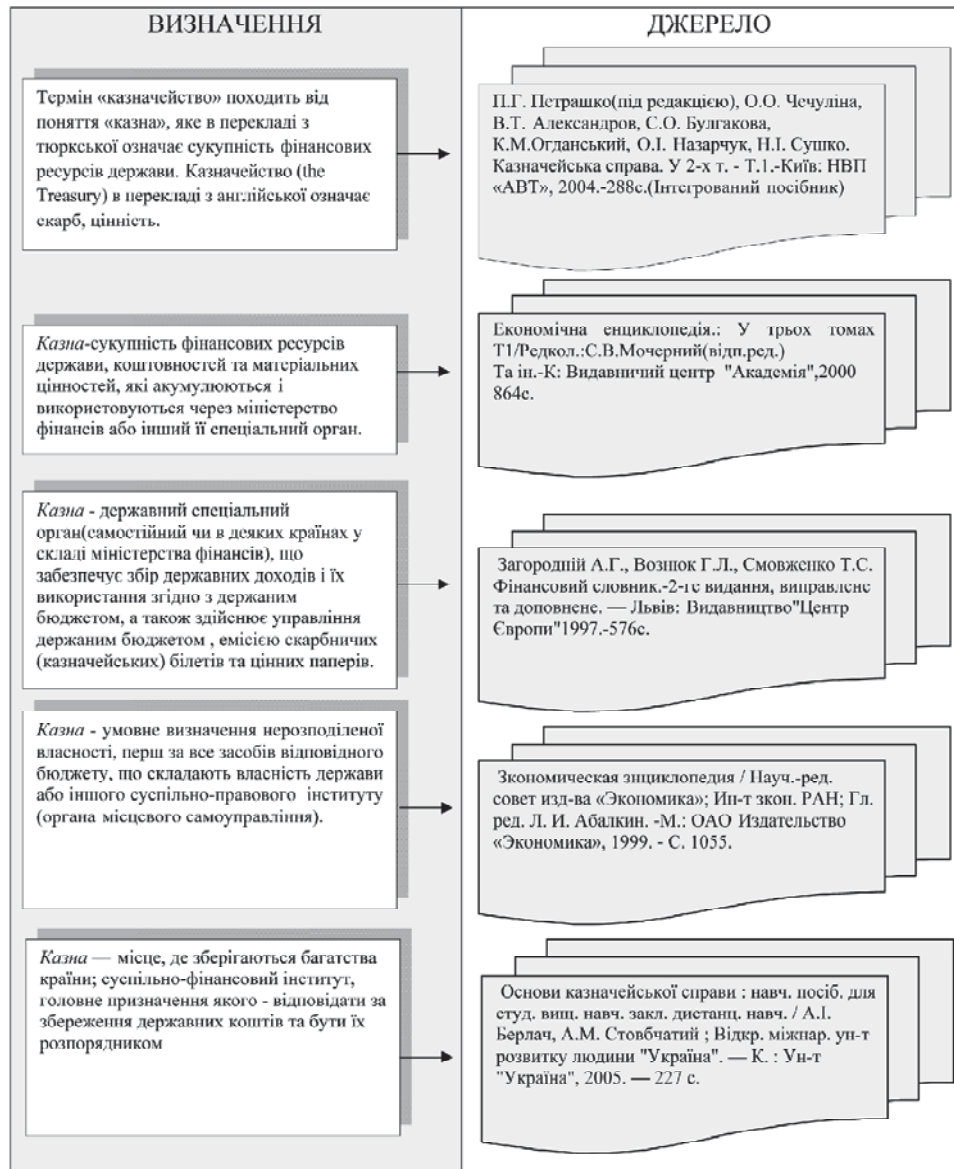


Рис. 1. Тракткування терміна "казна"

фінанси Гетьманщини мали натуральний характер та були невіддільні від приватного господарства гетьмана. Гетьман Б. Хмельницький впроваджував самостійну фінансову політику, ввівши посаду гетьманського підскарбія. В його обов'язки входило встановлення митних нормі податків, управління канцелярією скарбниці, забезпечення фінансами козацького війська.

Фінанси України в середині XVII ст. добре впорядковувались. Державна скарбниця втілювала в життя покладені на неї функції, вдало відмежовуючи усі скрути. Першу спробу відокремити державні фінанси від гетьманських зробив гетьман Іван Брюховецький. Він вважав за доцільне передати державні фінанси до Московської царської скарбниці, встановив посаду Генерального підскарбія як керівника державних фінансів. Втручання Москви у фінансові справи України розпочинається саме з цього часу [3, с. 21, 22].

Становлення і розвиток казначейського ладу в царській Росії має багату і довготривалу історію.

Урядовим органом XV—XVII ст. в Росії, який займався наповненням і збереженням царської казни, був Казенний приказ.

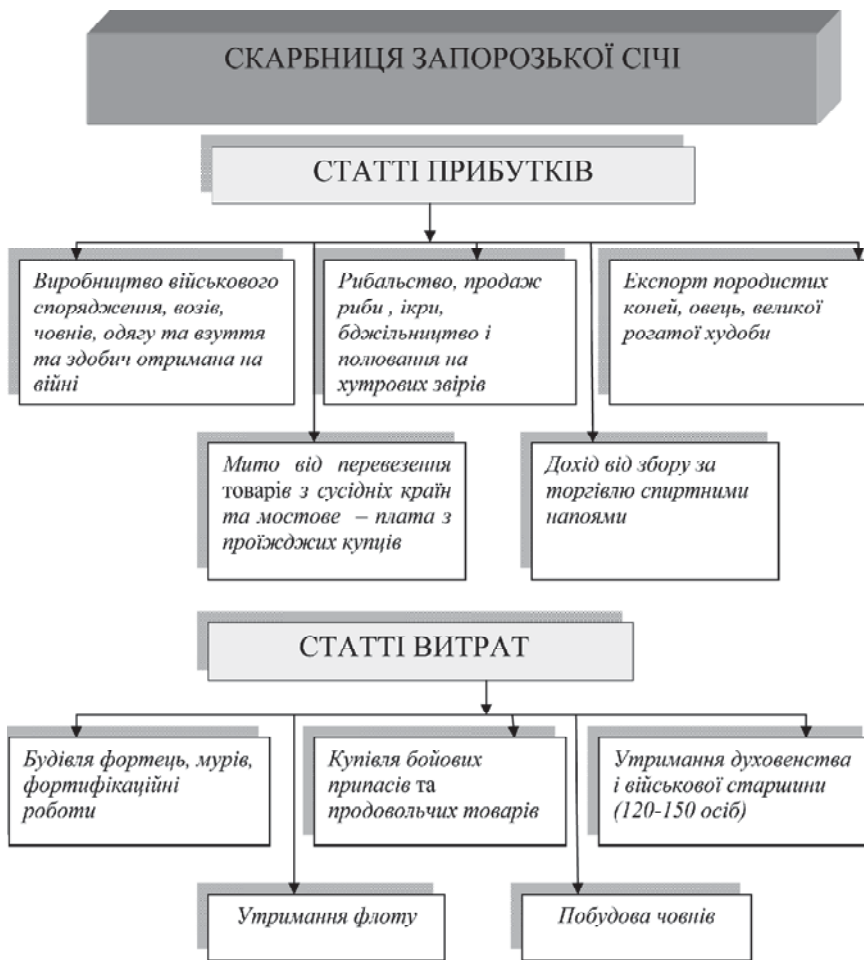


Рис. 2. Головні джерелами прибутків Війська Запорізького та статті витрат

Система Казенного приказу ґрунтувалась на наказах, тобто дорученнях тій чи іншій особі вести різноманітні справи. Прикази очолював головний суддя, відповідно рішення по всіх питаннях свого відомства приймалися ним особисто [5, с. 18, 19].

Таким чином, можна твердити, що суспільство залишалося незацікавленим у державних справах, адже прості люди не мали жодного впливу на вирішення тих чи інших питань — це провокувало невдоволеність владою. Розбалансування доходів і видатків державної казни, нестійкість грошової одиниці породжувало кризу фінансової системи.

Петром I приймається рішення щодо створення колегій. Серед петровських колегій виключна увага приділялася камер-колегії, мануфактур-колегії, берг-колегії, камерц-колегії та штатс-конторі. Петро I намагався вирізнити крупні групи справ, а саме: управління фінансами, торгівлею, народним господарством, промисловістю, — та доручити кожну з них окремій вищій установі [6, с. 10]. Варто зауважити, що колегії для свого часу беззаперечно передові управлінські державні установи, проте потрібно було створювати принципово новий орган для вищого управління фінансовими справами. Ним стала у 1775 казенна палата — губернський фінансовий орган.

Казначейство як фаховий фінансовий орган в Росії утворено 2.02.1821 році, коли у складі Міністерства фінансів створили департамент Державного казначейства. Головним завданням Департаменту виступав облік

та контроль надходжень та витрат держави, а прибутки, зібрані органами казначейства, зосереджувалися на єдиному рахунку Державного банку.

Узагальнюючи вищенаведене, можна констатувати, що Казначейство розпоряджалося коштами загальних державних доходів, виділяло кошти на витрати, передбачені державним бюджетом, а також здійснювало перевірку фінансових кошторисів усіх міністерств і головних управлінь, складало проект державного розпису доходів і видатків та впорядковувало стягнення податків, зборів, мита.

Під час гетьманату Павла Скоропадського були спроби побудувати перший бюджет Української держави. Зведений бюджет Української держави за 1918 рік навряд чи можна вважати загальноприйнятним із фінансово-економічної точки зору державним бюджетом, він був радше зведенням кошторисів за державними прибутками і видатками, чи, як зазначав колишній міністр закордонних справ Гетьманату Д. Дорошенко, мав, насамперед, характер виконавчого кошторису. Бюджет слугував своєрідним вінцем фінансової політики країни, яку провадив Гетьманат Павла Скоропадський у 1918 році [3, с. 59].

Надзвичайно скрутні фінансово-економічні та соціально-політичні умови неабияк позначилися на сформованому бюджеті. Державне казначейство втратило свою незалежність в жовтні 1918 року та було приєднано Народного банку РРФСР.

Реформування фінансової системи та трансформація національної економіки неможливі без ефективного управління державними коштами, спрямування їх на першочергові потреби держави відповідно до Конституції України, що є основним завданням чітко налагодженої казначейської системи. Об'єктивною і невід'ємною складовою світової практики виконання бюджетів всіх рівнів є становлення такої інституції, як казначейства. Враховуючи соціально-економічну ситуацію в Україні після отримання незалежності, сформувались об'єктивні передумови для утворення нового органу виконавчої влади, який забезпечив би прозорість і ефективність роботи з бюджетними коштами, а також контроль і достовірну інформацію про їх використання. Історія становлення казначейства України має свої характерні особливості та хронологію (рис. 3.)

Казначейству України вже 15 років, з точки зору історії це не так багато, утім досить насичено.

Результат дослідження питання створення казначейства дозволив дійти висновку, що період розпаду Радянського союзу та здобуття Україною незалежності, супроводжувався необхідністю реформації економіки та створення нових державних структур, котрі б, спираючись на зарубіжний досвід, реалізовували по-новому функції щодо розподілу і перерозподілу ВВП, могли

приспосуватись та розвиватись належно до вимог демократичних держав.

ВИСНОВКИ

Наукова новизна одержаних результатів зосереджується в теоретичному обґрунтуванні комплексу питань, пов'язаних із еволюційним становленням казначейства в Україні від історичних витоків до сьогодення, що на практиці функціонування казначейства України допоможе скористатися набутим за минулі часи досвідом, уникнути помилок та побудувати дієвий механізм управління коштами держави.

Таким чином, з часу створення казни відбулися наступні функціональні, організаційні та технічні перетворення:

— по-перше, сформовано організаційну структуру та закладено інституційні засади діяльності казначейства, впроваджено функції організації та контролю за казначейським обслуговуванням державного та місцевих бюджетів всіх рівнів;

— по-друге, створено, трирівневу систему управління, котра складається з центрального апарату ДКУ та його територіальних органів — Головних управлінь Державного казначейства України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

— по-третє, банківське виконання бюджетів переведено на казначейське, відповідно державні кошти зосереджено на єдиному казначейському рахунку та здійснюється попередній та поточний контроль у ході казначейського обслуговування відносно наявності підстав для здійснення платежів з обслуговування кошторисів доходів і видатків бюджетних установ;

— по-четверте, відповідно до міжнародних стандартів закладено методологічну базу, у тому числі введено нову бюджетну класифікацію та План рахунків виконання бюджетів, запроваджено автоматизовану систему обліку виконання бюджетів АС "КАЗНА";

— по-п'яте, побудована сьогочасна корпоративна інформаційна система, що суміщає світові досягнення в сфері інформаційних технологій і відповідає європейському рівню.

Таким чином, побудова суверенної демократичної держави в Україні й перехід її на ринкову економіку неможливі без ефективного управління державними коштами, спрямування їх на першочергові потреби держави відповідно до Конституції України. Серйозні перетворення у економічному, соціальному та політичному житті держави породили очевидну потребу у прийнятті найприйнятнішої з точки зору доцільності та можливості використання в українській практиці моделі казначейської системи касового виконання бюджетів. Була створена вже не нова для нашої країни фінансова структура — казначейство України. Казначейство України в умовах ринкової нестабільності та виходу України із кризи розв'язує важливі проблеми проведення державної бюджетної політики, які відповідали б закономірності

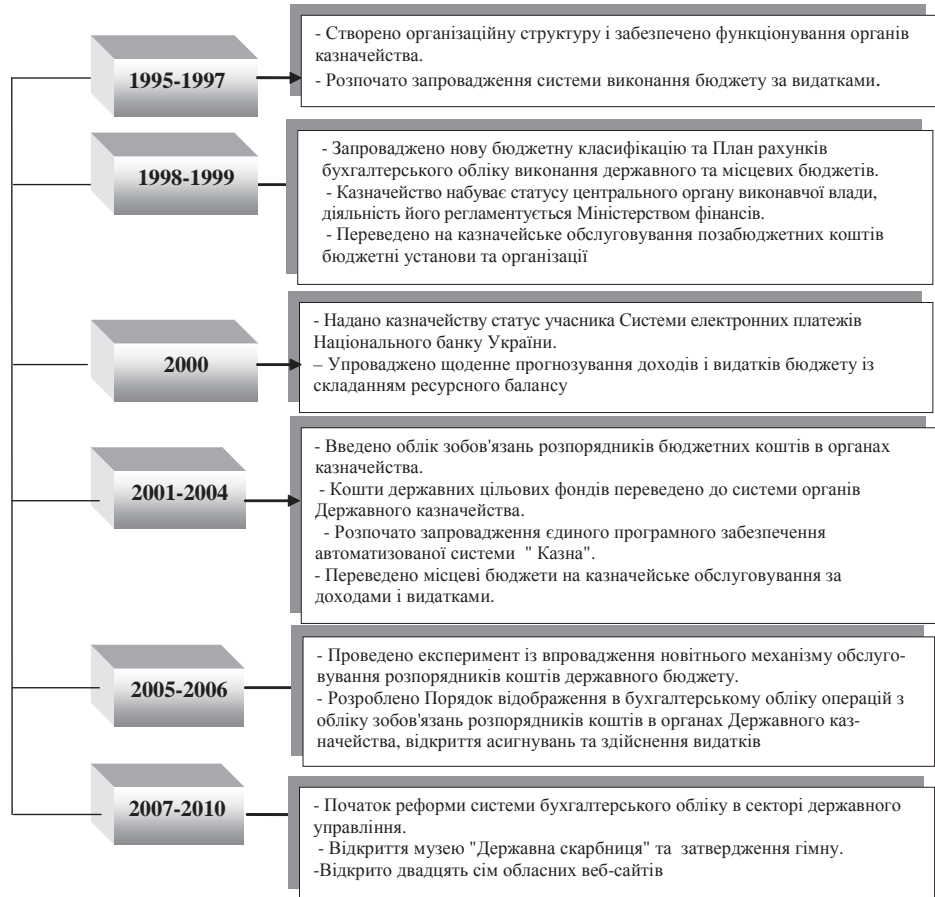


Рис. 3. Становлення казначейства України

здійснюваних в Україні реформ та докладає максимум зусиль для забезпечення стимулів щодо розвитку національної економіки та стабілізації державних фінансів.

Без обов'язкового розгляду рушійних змін сьогодення, що відбуваються з головним фінансовим агентом держави, крізь призму минулого навряд чи можна чітко проаналізувати недоліки та позитивні риси функціонування казначейської системи вцілому, як справедливо у свій час відзначив великий економіст Джон Мейнард Кейнс: "Вивчати сучасність необхідно у світлі минулого заради майбутнього".

Література:

1. Берлач А.І., Стовбчатий А.М. Основи казначейської справи: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. дис-танц. навч. / Відкр. міжнар. ун-т розвитку людини "Україна". — К.: Ун-т "Україна", 2005. — 227 с.
2. Василик О.Д., Ларіонова Л.Д. Державні фінанси України за часів Володимира Великого // Фінанси України. — 2002. — №1. — С. 138—141.
3. Гай-Нижник П.П. Бюджет Української держави за гетьманату Павла Скоропадського // Фінанси України. — 2001. — № 8. — С. 55—59.
4. Петрашко П.Г. (під редакцією), Чечуліна О.О., Александров В.Т., Булгакова С.О., Огданський К.М, Назарчук О.І., Сушко Н.І. Казначейська справа. У 2-х т. — Т.1. — Київ: НВП "АВТ", 2004. — 288 с. (Інтегрований посібник).
5. Тігова Т., Осипчук Л. Історичні аспекти виникнення та розвитку державного казначейства // Економіка, Фінанси, Право. — 2001. — №2. — С.18—22.
6. Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. Казначейська система: підручник. — Тернопіль, 2002. — 394.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2011 р.