



## Создание и развитие казначейской системы в Украине. Опыт реализации проекта Мирового банка

**Александр ШЛАПАК**

Председатель Государственного казначейства Украины

PEM-PAL Workshop  
Treasurers Community of Practice  
Slovenia, Ljubljana, June 26-27, 2006

1

### Государственное казначейство Украины

#### Государственное казначейство Украины. Кратко

- ▶ **27.04.1995** – создание Государственного казначейства Украины
- ▶ **3-х** уровневая структура
  - Центральный аппарат – **404** работника
  - 27 территориальных управлений – **4 049** работников
  - 635 райгоротделений – **12 436** работников
  - Всего – **16 889** работников
- ▶ Объемы нагрузки
  - **80** тыс. распорядителей бюджетных средств
  - **12** тыс. местных бюджетов
  - **600** тыс. счетов для расходной части бюджетов
  - **5 000** тыс. счетов для доходной части бюджетов
  - **15,4** тыс. персональных компьютеров
  - **40%** электронных платежных документов СЭП НБУ
  - 2004 – **136,8** млн. расчетно-платежных документов (**24,1** млн. – доходных, **70,5** млн. – расходных, **42,2** – ВПС)
  - 2005 – **161,5** млн. расчетно-платежных документов (**25,2** млн. – доходных, **87,9** млн. – расходных, **48,4** – ВПС)
- ▶ **1997 – 1998** – внедрение казначейского обслуживания расходной части государственного бюджета
- ▶ **1999 – 2003** – внедрение казначейского обслуживания расходной части местных бюджетов
- ▶ **2002** – вхождение в СЭП НБУ, создание **Единого казначейского счета**

2

Государственное казначейство Украины создано в 1995 году, как результат реализации государственной бюджетной реформы в сфере государственных финансов, при поддержке Мирового банка и МВФ.

На протяжении 1995-2006 гг. Госказначейство, как институциональная единица, прошло этапы реорганизации: от управления Министерства финансов (1993-1995гг.) - самостоятельного органа исполнительной власти (1995-2005гг.) – до правительственного органа в составе Министерства финансов (с 2006г.).

На сегодня Государственное казначейство Украины представляет собой трехуровневую систему с общей численностью 16,9 тыс.чел.

Объемы нагрузки представлены на слайде. Эти показатели охватывают как государственный, так и местные бюджеты. Кроме общих показателей, которые характеризуют нагрузку, представлены основные этапы внедрения казначейских функций, а также - специфику казначейства Украины – участие в Системе электронных платежей Национального банка Украины, что дает большие преимущества при составлении финансовой отчетности и принятия управленческих решений.

## Государственное казначейство Украины

### 8-ми летняя история реализации проектов Мирового банка

Объединение усилий правительства Украины и МВФ, Мирового банка. На примере инвестиций в информационную систему (1996 – 2005):

- Всего – 158,4 млн. грн.
  - Кредит Мирового банка – 84,5 млн. грн. (53,3%)
  - Государственный бюджет Украины – 73,9 млн. грн. (46,7%)
1. Кредит Институционального развития (3614UA, 1996 – 1998)
- Субкомпонент казначейства – 2 101,9 тыс. долларов США
  - Информационный технологии – 1 687,7 тыс. долларов США
  - Консультационные услуги – 388,3 тыс. долларов США
  - Обучение – 25,9 тыс. долларов США
  - Софинансирование Украины – отсутствует
2. «Проект системы казначейства» (4285UA, 1998 – 2004)
- Всего – 16 400,0 тыс. долларов США
  - Информационные технологии – 14 877,0 тыс. долларов США
  - Консультационные услуги – 1 253,0 тыс. долларов США
  - Обучение – 270,0 тыс. долларов США
  - Софинансирование Украины – 23,0 млн. грн. (4,5 млн. долларов США)

На слайде 3 детально представлены источники инвестиций в систему Государственного казначейства Украины с разбивкой по направлениям расходов.

Объемы инвестиций, представленные на слайде, свидетельствуют о значимом участии в этом процессе не только средств Мирового банка (53,3%), а также и средств государственного бюджета (46,7%).

Необходимо отметить, что только комплексный подход к решению проблемных вопросов (методологических, информационных, институциональных) дает позитивный результат.

Участие международных финансовых организаций можно представить следующим образом:

- Мировой банк – средства на разработку и внедрение автоматизированной казначейской системы в условиях обновленной функциональности казначейства;

- МВФ – установление "маяков" и контроль за их исполнением.

Можно сказать, что информация представленная на 2-3 слайде, - наши комментарии по формату, предложенному участникам семинара г-ном Джемом Денером из Мирового банка для представления реализованных Проектов в части общей характеристики Проекта.

## Государственное казначейство Украины

Цель "Проекта системы казначейства" – Создание и внедрение полнофункциональной автоматизированной системы казначейства, как эффективного инструмента для исполнения бюджета и управления денежными средствами

### До Проекта

- ▶ Неурегулированность законодательной базы бюджетного процесса
- ▶ Отсутствие методологической базы казначейского обслуживания, в т.ч. плана счетов выполнения бюджетов
- ▶ Кассовое выполнение бюджетов через банковскую систему
- ▶ "Ручной режим" управления финансовыми ресурсами государства
- ▶ Ограниченный уровень институциональных возможностей казначейства
- ▶ Отсутствие технической инфраструктуры казначейства
- ▶ Отсутствие подготовленных казначейских кадров

### Во время реализации Проекта

- ▶ Принятие Бюджетного кодекса Украины
- ▶ Законодательное определение полномочий и ответственности органов Государственного казначейства
- ▶ Создание организационной структуры Государственного казначейства
- ▶ Создание методологической базы казначейского исполнения бюджетов, в т.ч. системы бухгалтерского учета
- ▶ Создание прикладного программного обеспечения казначейского обслуживания АС "КАЗНА"
- ▶ Создание и усовершенствование промежуточной информационной системы казначейства
- ▶ Внедрение казначейского обслуживания расходной части бюджетов
- ▶ Внедрение казначейского обслуживания доходной части бюджетов
- ▶ Внедрение казначейского обслуживания местных бюджетов
- ▶ Вхождение Государственного казначейства в СЭП НБУ
- ▶ Создание Единого казначейского счета и консолидация средств бюджетов на ЕКС
- ▶ Повышение подотчетности использования государственных финансовых ресурсов

На слайде 4 изложена цель и представлена эволюция развития и достижений казначейства в процессе реализации проекта, а также вклад его участников – Мирового банка и украинской стороны (государственного бюджета). В период реализации проекта достигнуто следующее:

- принято Бюджетный кодекс Украины. Утверждены основы бюджетной системы, ее структура, принципы; а также определены полномочия и ответственность участников бюджетного процесса.

- Утверждено Бюджетным кодексом полномочия и ответственность органов Государственного казначейства. Отдельными статьями Бюджетного кодекса подчеркнута роль Государственного казначейства в бюджетном процессе.

- Создана организационная структура Государственного казначейства, которая является необходимым условием управления системой органов Государственного казначейства Украины и выполнения ими новых функций, в т.ч. участника системы электронных платежей Национального банка Украины.

- Создана методологическая база казначейского исполнения бюджетов, в т.ч. система бухгалтерского учета, которая является предпосылкой и залогом качественного и прозрачного исполнения бюджетов, в т.ч. составления достоверной отчетности, а также основой для создания программного

обеспечения.

- Создано программное обеспечение казначейского обслуживания АС “Казна”. При реализации Проекта Мировой банк поддержал инициативу Государственного казначейства об использовании для автоматизации процедур казначейского обслуживания расходной части бюджета самостоятельно разработанного прикладного программного обеспечения (типа LDSW в условном обозначении Мирового банка) вместо планировавшегося готового программного продукта класса ERP (типа COTS в условном обозначении Мирового банка). Причиной этому были развивающаяся функциональность казначейской системы, нестабильная нормативная база, отсутствие современной технической архитектуры и подготовленных кадров. Мировой банк дал возможность привлечь и содержать большую по украинским меркам команду программистов, которые создавали программное обеспечение АС “Казна-Расходы” (15-20 человек в разное время течения Проекта). Общее время разработки составило около 2-х лет. Это программное обеспечение первоначально ориентировалось, как и сам Проект, на автоматизацию казначейских бизнес-процедур обслуживания государственного бюджета, а впоследствии в связи с принятием решения Правительством Украины перевести на казначейское обслуживание и расходную часть местных бюджетов, этим же программным обеспечением обслуживаются и операции распорядителей средств местных бюджетов. Программное обеспечение казначейского обслуживания АС “Казна” использует передовую Веб-технологии (подробнее об этом будет сказано позже) и ориентируется на созданную во время реализации Проекта Интранет-сеть Государственного казначейства. Если говорить об уроках Проекта (как предложил участникам семинара г-н Джем Денер из Мирового банка в формате представления реализованных Проектов), то одним из уроков Проекта стали для Государственного казначейства проблемы с сопровождением, текущей поддержкой и развитием этого программного обеспечения после окончания Проекта. Для сопровождения, текущей поддержки и развития этой системы сейчас используются средства государственного бюджета, расходование которых затруднено в связи с особенностями украинских правил государственных закупок. Такие системы обязательно должны предусматривать организационные мероприятия и финансовые ресурсы по обеспечению его использования после окончания Проектов.

- Создана и усовершенствована промежуточная информационная система казначейства. Это действительно одно из важнейших достижений Проекта. Благодаря помощи Мирового банка была создана корпоративная

информационная система Государственного казначейства, которая включает 3-х уровневую глобальную сеть со средствами маршрутизации, локальными сетями всех территориальных органов, в составе которых работают в том числе более 5 тыс. персональных компьютеров, приобретенных за счет средств Мирового банка (около 30% общего парка персональных компьютеров нашей системы), средствами антивирусной защиты, защиты средств телекоммуникации (Symantec Enterprise Firewall), корпоративной электронной почты (Microsoft Exchange), сетевого менеджмента (Computer Associates Unicenter), телекоммуникационным решением на уровне “Область-Центр” (FrameRelay), на уровне “Район-Область” (выделенные аналоговые каналы тональной частоты, которые позже были развиты до более совершенного уровня – FrameRelay, xDSL, RadioEthernet и других технологий), современной архитектурой хранения информации по технологии SAN – Storage Area Network, внедренными промышленными системами управления базами данных Oracle и Microsoft SQL. Принципиальная схема построения этой системы представлена на **слайде 10**. К урокам Проекта, к сожалению, относится не запланированный в Проекте аутсорсинг (outsourcing) – обязательное для Проектов такого класса авторское сопровождение программно-технической системы после окончания Проекта. Поэтому Государственное казначейство испытывает определенные проблемы с технической поддержкой системы – окончание сроков поддержки программного обеспечения, сроков действительности лицензий, решением возникающих технических проблем с оборудованием, программным обеспечением, что усугубляется при частой смене технического персонала в казначействе.

- Внедрено казначейское обслуживание расходной части бюджетов, что было одной из целей реализации проекта, в результате чего:

1. установлен государственный предварительный и текущий контроль за движением и использованием бюджетных средств;

2. унифицированы требования к распорядителям бюджетных средств по процедурам исполнения бюджета;

3. появилась возможность иметь достоверную оперативную информацию об исполнении расходной части бюджета как в целом, так и по отдельным целевым программам.

- Изменен порядок зачисления доходов. Вместо уполномоченных банков, которые отвечали за учет и отчетность по поступлениям в бюджет, внедрено казначейское обслуживание доходной части бюджета: платежи непосредственно зачисляются на счета доходов, открытых в разрезе их видов в системе органов казначейства. И, как следствие, в этой же системе формируется учет и отчетность

по исполнению доходов бюджетов.

- Внедрено казначейское обслуживание местных бюджетов, в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Украины, который установил единство подходов и процедур по исполнению бюджетов всех уровней.

- Государственное казначейство стало участником Системы электронных платежей Национального банка Украины, это является спецификой его работы и отличием от деятельности аналогичных структур в других странах. Это дает возможность выполнять Государственному казначейству расчетную функцию, как обычное учреждение банка, а также иметь в реальном режиме времени информацию об исполнении бюджетов в соответствии с требованиями бюджетного законодательства, формировать Главную книгу. Этот фактор стал предпосылкой для внедрения централизованной транзакционной модели исполнения бюджетов.

- Создан Единый казначейский счет (ЕКС), архитектура построения которого дает возможность за счет общего ресурса ЕКС покрывать кассовые разрывы при исполнении бюджета путем предоставления беспроцентных кратко- и среднесрочных кредитов получателям средств государственного бюджета, местным бюджетам и государственным целевым фондам.

Слайд 4 - наши комментарии по формату, предложенному участникам семинара г-ном Джемом Денером из Мирового банка для представления реализованных Проектов в части ключевых моментов Проекта.

## Государственное казначейство Украины

### Украинская модель казначейской системы

- ▶ Ключевые положения
  - Государственное казначейство Украины – непосредственный участник Системы электронных платежей Национального банка Украины
  - В основу программного обеспечения казначейского обслуживания положена бухгалтерская модель исполнения бюджетов
  - Открытие расходных счетов на имя распорядителей бюджетных средств
  - Формирование Главной бухгалтерской книги в момент совершения операций
- ▶ Концепция прикладного программного обеспечения АС “КАЗНА”
  - Один “казначейский банк” на область, как “фрагмент” ЕКС
  - Максимальная информативность банковских счетов
  - Обработка информации в режиме реального времени на уровне области
  - Отсутствие клиентского программного обеспечения – Веб-технология
  - Низкие требования к телекоммуникационным каналам
- ▶ Проблемные вопросы развития
  - Необходимость перехода от модифицированного кассового метода исполнения бюджетов к исполнению бюджетов по методу начислений
  - Обособленность программных модулей казначейского обслуживания
  - Отсутствие транзакционной базы данных исполнения бюджетов, межуровневый информационный обмен и консолидация финансовой отчетности
  - Отсутствие прозрачного интерфейса с главными распорядителями бюджетных средств
  - Неразвитые инструменты управления финансовыми ресурсами

Вышеперечисленные результаты дают возможность считать, что основными достижениями и ключевыми моментами при создании и модернизации Государственного казначейства Украины, были следующие:

- участие Государственного казначейства Украины в Системе электронных платежей Национального банка Украины. Это предполагает централизованное ведение корреспондентского счета в Национальном банке Украины и получение Государственным казначейством информации про осуществление операций в системе органов казначейства в режиме реального времени;
- создание программного обеспечения, в основу которого положена бухгалтерская модель исполнения бюджетов;
- открытие расходных счетов на имя распорядителей бюджетных средств и осуществление с них платежей в системе органов Государственного казначейства;
- формирование Главной книги в момент осуществления операций.

Концепция прикладного программного обеспечения АС “Казна-Расходы” предполагает использование Веб-технологии и, в частности, ASP-приложений, серверов приложений Microsoft Internet Information Server, модифицированных для обеспечения специальных функций некоторые Java-классы, операционной системы Microsoft Windows Server NT 4.0. На клиентских местах требуется только наличие стандартных Интернет-браузеров Microsoft Internet Explorer 5.5 и выше. Эта система установлена в 28 местах (территориальных управлениях и центральном аппарате). АС “Казна-Расходы” использует концепцию единого на банковский регион – т.е. область “казначейского банка”, управляющего, фактически, фрагментом Единого казначейского счета. При этом вся обработка казначейских операций сосредоточена на уровне области, используются областные серверные ресурсы и выполняется в режиме реального времени. Особенности построения плана счетов бухгалтерского учета в украинском казначействе – непосредственного участника СЕП НБУ позволяет использовать практически неограниченную аналитику счетов бухгалтерского учета. Информация о принципах кодирования счетов бухгалтерского учета представлена на **слайдах 6 - 7**. Подробнее место этой системы в общем контексте функционирования Единого казначейского счета в Украине представлено на **слайдах 8 - 9**.

Комплекс мероприятий и результаты (на протяжении 1998-2005 гг.) по созданию промежуточной модели Государственного казначейства Украины,

повышение профессионального уровня его специалистов, дали возможность по новому оценить казначейскую функциональность, ее наполненность и эффективность, а также вскрыть ряд проблемных вопросов, а именно:

Система бухгалтерского учета по исполнению бюджетов по кассовому методу ограничивает получение полной информации об исполнении бюджетов для принятия управленческих решений; в т.ч. по движению бюджетных средств для создания материальных активов, погашению бюджетных обязательств, прогнозированию денежных потоков. Для решения этих проблем предлагается переход системы бухгалтерского учета исполнения бюджетов к методу начисления. На сегодня разработана стратегия реформирования бухгалтерского учета в секторе государственного управления на период **2006-2015 гг.**

Ориентация Государственного казначейства Украины на программное обеспечение собственной разработки имело объективные причины, о которых речь шла выше. Существующее программное обеспечение дезинтегрировано, использует различные инструментальные системные программные средства, его отдельные модули плохо сочетаются, требуют постоянных доработок, не дают возможность иметь обобщающую информацию об исполнении бюджетов для проведения анализа, принятия оперативных управленческих решений. Развитие казначейской функциональности, например, переход к исполнению бюджетов по методу начислений заставляют нас еще раз обратиться проблеме выбора прикладного программного обеспечения. В нынешнее время в перспективе своего развития мы склоняемся к использованию программных продуктов класса ERP (типа COTS), аккумулирующих мировой опыт автоматизации процессов бухгалтерского учета и построения финансовой отчетности.

Государственное казначейство Украины убедилось в том, что децентрализованное исполнение государственного бюджета по территориальному принципу, практически, исчерпало себя. Для нас сдерживающими факторами стали отсутствие транзакционной базы данных, что возможно при использовании СЕП НБУ, наличие встречных междууровневых информационных потоков для оперативной информации и потребность в консолидации финансовой отчетности, а не ее генерирование на основе транзакционных данных первичного бухгалтерского учета. Эти проблемы стали причиной одного из важных приоритетов усовершенствования нашей работы – создание Единой транзакционной системы исполнения государственного бюджета, ключевые положения которой мы можем представить участникам

семинара в виде отдельной презентации. Наше движение к этой системе, как оказалось, полностью совпадает с концепцией Системы управления государственными финансами, предложенной Мировым банком участникам семинара исходя из многолетнего опыта построения казначейских систем. Она органично вписывается в новый Проект Мирового банка для Украины по управлению Системой государственных финансов. Создание централизованной системы обработки информации имеет, как известно, много рисков – обеспечение надежности функционирования, повышенные требования к телекоммуникационному решению и его резервированию, но нынешнее состояние информационных технологий позволяет решать эти технические проблемы и иметь максимальную выгоду от разумного сочетания процессов централизации и децентрализации обработки информации. Создание такой транзакционной системы продиктовано также и тем, что совершенствование казначейской системы в Украине не возможно без повышения степени “информированности” главных распорядителей средств о ходе исполнения бюджета, что при наличии центральной транзакционной базы данных и обеспечения он-лайн доступа к ней дает широкие возможности для создания и развития их собственных информационных систем для контроля и управления финансовым состоянием министерств и ведомств.

Недостаточное развитие применения инструментов управления финансовыми ресурсами не дает в полной мере эффективно осуществлять управление бюджетными средствами, особенно связанными с расходной частью бюджета; планировать политику исполнения государственного долга; лишает государственный бюджет дополнительных источников доходов. На сегодня изучаются опыт других стран, а также возможность Министерства финансов Украины, Государственного казначейства Украины и Национального банка Украины, при действующей законодательной базе, использовать инструменты управления ЕКС, а также обеспечить необходимую связь с общим управлением бюджетом.

Необходимость решения вышеперечисленных проблемных вопросов стали основой для дальнейшего развития Государственного казначейства Украины.

## Государственное казначейство Украины

### Планы Счетов в СЭП НБУ (1)

- ▶ Планы счетов
  - План счетов бухгалтерского учета Национального банка Украины
  - План счетов бухгалтерского учета коммерческих банков
  - План счетов бухгалтерского учета исполнения государственного и местных бюджетов (Государственное казначейство Украины)
- ▶ План счетов бухгалтерского учета – основа бухгалтерской модели исполнения государственного и местных бюджетов
  - 1. Активы
  - 2. Обязательства
  - 3. Средства бюджетов и распорядителей бюджетных средств
  - 4. Расчеты
  - 5. Результат выполнения бюджета
  - 6. Доходы бюджета
  - 7. Расходы бюджета
  - 8. Управленческий учет
  - 9. Внебалансовый учет
- ▶ Кодирование аналитических параметров счетов проводится на основании:
  - Единый государственный реестр предприятий и организаций Украины
  - Бюджетная классификация Украины
  - Справочники Национального банка Украины
  - Справочники Государственного казначейства Украины

6

Показано построение структуры Плана счетов по исполнению бюджетов на Украине имеет особенности, которые учитывают цели бюджетного процесса, а также участие казначейства в Системе электронных платежей Национального банка Украины. Примером может служить построение номера счета по доходам и расходам, что, по сути, дает возможность вести бухгалтерский учет операций в момент их осуществления. Наглядно это показано на **слайде 7**.

## Государственное казначейство Украины

### Планы счетов в СЭП НБУ (2)

- ▶ **Пример кодирования доходных счетов**

<b>BBBB K SSS H RR TTT</b>	– кодирование номера счета (14 знаков)
XXXX.....	– балансовый счет (4 знака)
.....X.....	– контрольный разряд СЭП НБУ (1 знак)
.....XXX.....	– символ отчетности по доходам (3 знака)
.....X.....	– признак сводного счета (1 знак)
.....XX.....	– признак ведомства (КМ) (2 знака)
.....XXX.....	– номер набора аналитических параметров (3 знака)

**BBBB = 3111** – Счета поступлений в общий фонд государственного бюджета

**SSS** – символ отчетности, который соответствует коду бюджетной классификации по доходам (8 знаков)

**H** – признак сводного счета для зачисления налогов бюджетной территории (соответствует последней цифре года)

**RR** – признак, который соответствует коду ведомственной классификации расходов бюджета или другой признак порядковый номер, который соответствует набору аналитических параметров:

  - код и название бюджетной территории на русском и украинском языке в соответствии с государственным классификатором
  - код бюджета по справочнику бюджетов МФУ
  - коды области, города, района, поселка, села
  - код и название органа ГКУ
  - код та название органа ГНА
- ▶ **Пример кодирования расходных счетов**

<b>BBBB K GGG NNNNN</b>	– кодирование номера счета (14 знаков)
XXXX.....	– балансовый счет (4 знака)
.....X.....	– контрольный разряд СЭП НБУ (1 знак)
.....XXX.....	– код типа счета (3 знака)
.....XXXXXX.....	– номер владельца счета (6 знаков)

**BBBB = 3521** – Реконструктивный счет распорядителей по средствам общего фонда государственного бюджета

**GGG** – код типа счета, который присваивается набору аналитических параметров:

  - код ведомственной классификации
  - код программной классификации расходов (ГБ) или код функциональной классификации расходов (МБ)
  - код по сети распорядителей средств
  - степень подчиненности распорядителя средств
  - признак средств
  - код органа ГКУ

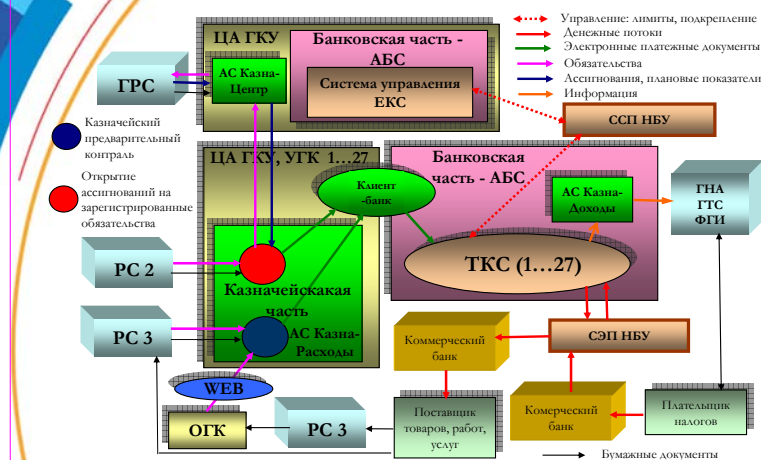
**NNNNN** – код органа ГНА

номер, который обеспечивает уникальность счета с соответствующим набором аналитических параметров (присваивается средствами программного обеспечения при открытии аналитического счета его владельцу)

7

## Государственное казначейство Украины

### Единый казначейский счет в бюджетном процессе (1)



8

### Государственное казначейство Украины

#### Единый казначейский счет в бюджетном процессе (2)

##### Список сокращений

ЕКС	-	Единый казначейский счет
АБС	-	Автоматизированная банковская система
АС	-	Автоматизированная система
НБУ	-	Национальный банк Украины
СЭП	-	Система электронных платежей
ССП	-	Система срочных переводов средств
ТКС	-	Технический корреспондентский счет
ГРС	-	Главный распорядитель средств
РС2	-	Распорядитель средств 2-го уровня
РС3	-	Распорядитель средств 3-го уровня
ЦА ГКУ	-	Центральный аппарат Государственного казначейства Украины
УГК	-	Управление Государственного казначейства
ОГК	-	Отделение Государственного казначейства
ГНА	-	Государственная налоговая администрация
ГТС	-	Государственная таможенная служба
ФГИ	-	Фонд государственного имущества

### Государственное казначейство Украины

#### Информационная система

