

УДК 336.146

І. В. Тімар

*Дніпропетровський національний університет ім. Олеся Гончара***АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПЕРЕДУМОВ  
ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ  
ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ**

Проведено аналіз штатної чисельності територіальних управлінь та відділень держказначейства України, визначено рівень навантаження на одного працівника за кількістю місцевих бюджетів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, яких обслуговує певне управління (відділення) держказначейства, результати чого покладені в основу розробки організаційних компонентів реформування Державної казначейської служби України.

*Ключові слова:* Державне казначейство, організаційна структура казначейства, штатна чисельність працівників казначейства.

Проведен анализ штатной численности территориальных управлений и отделений госказначейства Украины, определен уровень нагрузки на одного работника по количеству местных бюджетов, распорядителей и получателей бюджетных средств, которых обслуживают управления (отделения) госказначейства, результаты чего положены в основу разработки организационных компонентов реформирования Государственной казначейской службы Украины.

*Ключевые слова:* государственное казначейство, организационная структура казначейства, штатная численность работников казначейства.

**Explored staff numbers of territorial administrations and Treasury's divisions of Ukraine, sized up standard amount municipal budgets, budgetary funds receivers and administrations per worker, that are served by special Treasury's division, research results are organizational elements development reform of the Treasury of Ukraine.**

*Key words:* Treasury, organizational structure of Treasury, staff numbers of Treasury.

На шляху до євроінтеграції Україні потрібно здійснити реформування в політичній, економічній, суспільній, юридичній та інших сферах. У цих процесах важливе місце належить реформі державного управління, без якої неможливо ефективно впровадити жодну іншу реформу. З цією метою Президентом України запроваджена адміністративна реформа, яка передбачає зміни майже у всіх органах державного управління, в тому числі й Державному казначействі України, яке згідно з Указом Президента перетворено в Державну казначейську службу.

Актуальним і дискусійним є питання чи буде реформа дійсно дієвою та ефективною. Це залежить, насамперед, від того, що покладено до основи реформи, що пропонується змінити й удосконалити, які результати очікуються. Насамперед, реформа повинна мати на меті підвищення якості виконання державним органом влади своїх функцій при зменшенні видатків на його утримання. Досить часто реформування державних органів влади ототожнюють зі скороченням чисельності державних службовців з метою зменшення обсягів їх фінансування. Дійсно, основними статтями видатків на фінансування органів Державного казначейства України є заробітна плата та нарахування на неї. Це підтверджує проведений аналіз затверджених кошторисів та звітів про їх виконання ГУДКУ в Дніпропетровській області за 2008–2010 рр., який показав, що на ці статті припадало від 85,2 % до 94,1 % загального обсягу фінансування в аналізованому періоді [6, с. 56–57]. Цілком очевидно, що відчутного зменшення видатків на утримання органів держказначейства можливо досягти саме за рахунок скорочення чисельності працівників. Але, на відміну від сучасної практики простого встановлення квот та відсотків такого скорочення його критеріальні параметри потребують детального наукового обґрунтування, що й зумовлює актуальність проведеного дослідження.

Питанням організаційної структури Державного казначейства України приділяли увагу вітчизняні науковці та фахівці, зокрема С. І. Харченко, О. С. Даневич, Н. І. Сушко, Л. В. Гізатуліна, Н. М. Набедрик, Л. П. Стадник, Р. П. Лесик, Н. П. Гордієнко [2], В. І. Стоян, А. В. Лучка [5], В. І. Ракитський [4], С. Я. Кондратюк [3] та інші.

Але проблеми, пов'язані з розвитком організаційної структури та обґрунтуванням чисельності працівників, на відміну від визначення та розмежування завдань та функцій органів держказначейства, як повноважного учасника бюджетного процесу, вивчені недостатньо і потребують подальших досліджень.

Враховуючи викладене, для формування наукового підґрунтя процесу реформування організаційної структури Державного казначейства України виникає необхідність проаналізувати чисельність персоналу територіальних органів державної казначейської служби України та визначити залежність між нею та рівнем навантаження на одного працівника за кількістю місцевих бюджетів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Державне казначейство як орган управління державними фінансами створено в Україні більше п'ятнадцяти років тому. Протягом свого існування казначейство досить динамічно розвивалося, розширювало свої функції та повноваження. Разом з цим збільшувалася чисельність підрозділів (відділень, управлінь) та чисельність персоналу. Так, в 1996 році Державне казначейство України налічувало 5,8 тис. чоловік, в 1996 році – 8 тис. чоловік, а в 2010 році – 16,3 тис. чоловік без урахування чисельності центрального апарату [1,17].

Нині Казначейська система України має трирівневу структуру і складається з:

Центрального апарату Державного казначейства України; Головних управлінь Державного казначейства (ГУДКУ) обласного значення (ГУДКУ в АР Крим, ГУДКУ у містах Києві та Севастополі, ГУДКУ в областях;

Районних, міських, районних у містах управлінь (відділень) Державного казначейства (УДК), зосереджених у найважливіших місцевих адміністративних центрах.

Структура та чисельність органів державного казначейства України в розрізі областей станом на 01.01.2010 р. наведена в таблиці 1, з якої видно, що кількість територіальних відділень (управлінь) не однакова в різних областях, але такий стан цілком виправданий, тому, що структура Державного казначейства України максимально наближена до адміністративно-територіального поділу і дає змогу максимально ефективно здійснювати казначейське обслуговування місцевих бюджетів. Загальна чисельність (чисельність апарату ГДКУ та чисельність територіальних органів) у цілому по Україні становить 16253 одиниць. Найменша кількість у Чернівецькій (327 шт. од.) та Закарпатській (328 шт. од.) областях, найбільша – в Дніпропетровській (1005 шт. од.) та Донецькій (1130 шт. од.). При цьому не спостерігається чіткої залежності штатної чисельності від кількості територіальних відділень (управлінь), які функціонують в області. Так, при середній по країні чисельності одного територіального відділення 6,42 штатних одиниць, цей показник коливається від 10,17 (Чернівецька обл.), 9,93 (Закарпатська обл.) до 3,96 (Дніпропетровська обл.) та 4,48 (Донецька обл.). Заслугує на увагу ще одна тенденція. У середньому по Україні штатна чисельність апарату ГУДКУ складає біля 25 %, а територіальних ДКУ – 75 % до загальної чисельності по області. Але в деяких областях це співвідношення суттєво відрізняється від середніх показників. Наприклад, у Донецькій області штатна чисельність апарату ГУДКУ складає 16,6 %, а територіальних ДКУ – 83,4 % до загальної чисельності по області, в Дніпропетровській обл. – 17,7 та 82,3, в Закарпатській обл. – 36,3 та 63,7, в Чернівецькій обл. – 37,1 та 62,7 відповідно.

Таблиця 1

## Структура та чисельність органів державного казначейства України в розрізі областей (стан на 01.01.2010 р.)

Область, місто	Кількість територіальних УДК	Штатна чисельність					
		Разом по ГУДКУ		У тому числі			
		Штатних одиниць	%	Апарат ГУДКУ		Територіальні ДКУ	
				Штатних одиниць	%	Штатних одиниць	%
АРК	22	643	100	162	25,19	481	74,81
Вінницька	29	571	100	155	27,15	416	72,85
Волинська	18	465	100	134	28,82	331	71,18
Дніпропетровська	45	1005	100	178	17,71	827	82,29
Донецька	42	1130	100	188	16,64	942	83,36
Житомирська	24	610	100	155	25,41	455	74,59
Закарпатська	14	383	100	139	36,29	244	63,71
Запорізька	28	717	100	155	21,62	562	78,38
Івано-Франківська	16	474	100	143	30,17	331	69,83
Київська	29	749	100	157	20,96	592	79,04
Кіровоградська	22	554	100	148	26,71	406	73,29
Луганська	30	791	100	184	23,26	607	76,74
Львівська	29	780	100	200	25,64	580	74,36
Миколаївська	21	502	100	163	32,47	339	67,53
Одеська	30	702	100	197	28,06	505	71,94
Полтавська	28	630	100	161	25,56	469	74,44
Рівненська	18	440	100	138	31,36	302	68,64
Сумська	19	518	100	135	26,06	383	73,94
Тернопільська	18	465	100	159	34,19	306	65,81
Харківська	38	941	100	197	20,94	744	79,06
Херсонська	20	476	100	163	34,24	313	65,76
Хмельницька	22	526	100	151	28,71	375	71,29
Черкаська	22	588	100	142	24,15	446	75,85
Чернівецька	12	327	100	122	37,31	205	62,69
Чернігівська	23	566	100	150	26,50	416	73,50
Усього	619	15553	100	3976	25,56	11577	74,44
м.Київ	10	535	100	244	45,61	291	54,39
м.Севастополь	4	165	100	112	67,88	53	32,12
Разом	633	16253	100	4332	26,65	11921	73,35

Розраховано автором за джерелом [1].

З метою кількісного обґрунтування штатної чисельності територіальних органів держказначейства України необхідно проаналізувати її співвідношення з такими показниками як:

- кількість місцевих бюджетів, які обслуговує певне управління (відділення) ДКУ;
- кількість розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, яких обслуговує певне управління (відділення) ДКУ;
- розмір доходів місцевих бюджетів по обласним управлінням ДКУ.

Аналіз чисельності органів держказначейства порівняно з кількістю місцевих бюджетів та кількістю розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ наведено в табл. 2.

Як видно з табл. 2, навантаження на одного працівника за кількістю розпорядників і одержувачів бюджетних коштів у різних областях досить нерівномірне і при середньому по Україні показникові 3,81 коливається від 2,54 (Запорізька обл.) до 4,97 (Волинська обл.). Тобто, в розрізі областей навантаження на одну штатну одиницю за даним показником відрізняється майже в два рази. Кількість місцевих бюджетів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ

в розрахунку на одну штатну одиницю, також досить суттєво відрізняється в різних областях. Так, при середньому по Україні показнику 0,78, найнижчий показник у Донецькій області складає 0,37, а найвищий у Тернопільській – 1,36. Навантаження на одного працівника за даним показником відрізняється в різних областях більше ніж у 3,5 рази. Взаємозв'язок між сукупним впливом двох вищезазначених показників на штатну чисельність органів ДКУ також не встановлено.

Таблиця 2

**Кількість місцевих бюджетів та розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ в розрахунку на одну штатну одиницю (стан на 01.01.2010 р.)**

Область, місто	Штатна чисельність разом по області	Кількість місцевих бюджетів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ	Кількість розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ	Кількість розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ в розрахунку на одну штатну одиницю	Кількість місцевих бюджетів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ в розрахунку на одну штатну одиницю
АРК	643	315	2093	3,26	0,49
Вінницька	571	738	2625	4,60	1,29
Волинська	465	429	2312	4,97	0,92
Дніпропетровська	1005	387	4342	4,32	0,39
Донецька	1130	413	4247	3,76	0,37
Житомирська	610	657	2802	4,59	1,08
Закарпатська	383	351	1823	4,76	0,92
Запорізька	717	327	1818	2,54	0,46
Івано-Франківська	474	531	2128	4,49	1,12
Київська	749	685	2738	3,66	0,91
Кіровоградська	554	439	1992	3,60	0,79
Луганська	791	354	2819	3,56	0,45
Львівська	780	737	3005	3,85	0,94
Миколаївська	502	333	1810	3,61	0,66
Одеська	702	517	2765	3,94	0,74
Полтавська	630	535	2350	3,73	0,85
Рівненська	440	382	1641	3,73	0,87
Сумська	518	438	1973	3,81	0,85
Тернопільська	465	633	1941	4,17	1,36
Харківська	941	494	2672	2,84	0,52
Херсонська	476	320	1803	3,79	0,67
Хмельницька	526	626	2216	4,21	1,19
Черкаська	588	579	2093	3,56	0,98
Чернівецька	327	287	1188	3,63	0,88
Чернігівська	566	597	2084	3,68	1,05
Усього	15553	12104	59280	3,81	0,78
м.Київ	535	11	2867	5,36	0,02
м.Севастополь	165	11	475	2,88	0,07
Разом	16253	12126	62622	3,85	0,75

Розраховано автором за джерелом [1].

Наприклад, у Тернопільській області при максимальному в цілому по країні навантаженні за кількістю місцевих бюджетів (1,36) спостерігається досить високе навантаження на одного працівника за кількістю розпорядників та одержувачів бюджетних коштів (4,17). Досить високий рівень навантаження одночасно за двома показниками спостерігається також в Вінницькій, Хмельницькій, Івано-Франківській областях. У той же час, Запорізька область при найнижчому

в Україні навантаженні на одного працівника за кількістю розпорядників і одержувачів бюджетних коштів (2,54) має досить низьке навантаження за кількістю місцевих бюджетів (0,46). У Харківській області ці показники також досить низькі (2,84 та 0,52 відповідно).

Проведений аналогічний аналіз по управлінням (відділенням) Державного казначейства України в містах та районах показав тенденцію більш значних коливань досліджуваних показників. Навантаження на одного працівника відділень (управлінь) держказначейства в містах та районах значно коливається не тільки по Україні в цілому, а й на території однієї області. Таблиця 3 наводить найбільш яскраві приклади, які відображають значні розбіжності в навантаженні на одного працівника в різних містах. Максимальне навантаження на одного працівника за кількістю розпорядників і одержувачів бюджетних коштів спостерігається в м. Чернівцях (7,8), а в м. Слов'янську Донецької обл. цей показник складає 7,0 при найвищому по Україні навантаженні за кількістю місцевих бюджетів (0,66). Мінімальне навантаження за кількістю розпорядників і одержувачів бюджетних коштів встановлено в м. Синельникове (Дніпропетровська обл.) та м. Димитрові (Донецька обл.) (1,8). Тобто, в різних містах навантаження за цим показником відрізняється майже в 4,5 рази.

Таблиця 3

**Штатна чисельність, кількість місцевих бюджетів та розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ в деяких містах України (стан на 01.01.2010 р.)**

Місто	Штатна чисельність ДКУ у місті	Кількість місцевих бюджетів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ	Кількість розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ	Кількість розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ в розрахунку на одну штатну одиницю	Кількість місцевих бюджетів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ в розрахунку на одну штатну одиницю
АРК					
Керч	30	11	122	4,1	0,37
Феодосія	23	9	65	2,8	0,39
Синельниково	12	2	22	1,8	0,17
Нікополь	22	3	134	6,1	0,14
Димитрів	16	2	28	1,8	0,13
Дзержинськ	16	6	73	4,6	0,38
Слов'янськ	32	21	225	7,0	0,66
Первомайськ	18	5	39	2,2	0,28
Стаханов	19	3	125	6,6	0,16
Іллічівськ	15	2	40	2,7	0,13
Теплодар	5	1	29	5,8	0,20
Чернівці	44	6	342	7,8	0,14
Разом по Україні	479	119	2050	<b>4,3</b>	<b>0,25</b>

*Розраховано автором за джерелом [1].*

Ще більш суттєві розбіжності в навантаженні на одного працівника спостерігаються у відділеннях держказначейства сільських районів. Наприклад, у Дніпропетровській області в Софіївському районі навантаження на одного працівника за кількістю розпорядників та одержувачів бюджетних коштів складає 8,1,

за кількістю місцевих бюджетів – 1,07, а в Апостолівському районі – 1,8 та 0,8 відповідно; у Вінницькій області в Немирівському районі ці показники складають відповідно – 7,3 та 2,37, а у Чечельницькому районі – 3,1 та 1,31; у Херсонській області в Великоолександрівському районі – 6,5 та 1,67, у Нижньосірогодському районі – 2,3 та 1,36 відповідно.

Крім цього, було проведено аналіз співвідношення чисельності працівників органів держказначейства з обсягами загального та спеціального фондів місцевих бюджетів, який показав відсутність впливу обсягів фінансових потоків місцевих бюджетів на штатну чисельність органів ДКУ. Так, у 2010 р. у середньому по Україні на одну штатну одиницю органів держказначейства припадало 4,2 млн. грн. загального та спеціального фондів місцевих бюджетів. У розрізі областей ці коливання були досить суттєвими – від 7,6 млн. грн. (Донецька обл.), 7,0 млн. грн. (Дніпропетровська обл.), 6,5 млн. грн. (АРК), 5,8 млн. грн. (Одеська обл.) до 2,3 млн. грн. (Кіровоградська та Волинська обл.), 2,5 (Житомирська обл.) [5].

На підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що штатна чисельність працівників ДКУ на сьогодні не має чіткої залежності від кількості місцевих бюджетів, які обслуговує певне управління (відділення), від кількості розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, яких обслуговує певне управління (відділення), від розміру місцевих бюджетів. Взагалі по ходу дослідження не встановлено будь яких чітких критеріїв визначення чисельності працівників держказначейства.

У зв'язку з цим, при проведенні реформи Державної казначейської служби України, вважаємо за доцільне, при визначенні штатної чисельності працівників виходити з функцій, які вони виконують, та враховувати навантаження на одного працівника за такими критеріями: кількість місцевих бюджетів, кількість розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, які обслуговують управління (відділення) ДКУ, кількість відкритих в органах казначейства бюджетних та позабюджетних рахунків, кількість опрацьовуваних платіжних та інших документів. При цьому, скорочувати чисельності працівників необхідно в тих управліннях (відділеннях) в яких данні показники будуть значно нижче середніх.

Такий підхід дозволить скоротити не тільки чисельність працівників органів держказначейства, а й видатки на утримання казначейської системи в цілому без погіршення якості виконуваних функцій.

### Бібліографічні посилання

1. Дані Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
2. Державне казначейство України у документах, цифрах та особах 1995–2010. Збірник матеріалів, присвячений 15-й річниці створення Державного казначейства України / С. І. Харченко, О. С. Даневич, Н. І. Сушко та ін. – К., 2010. – 416 с.
3. **Кондратюк С. Я.** Послуги Державного казначейства: сутність і тенденції розвитку / С. Я. Кондратюк // Фінанси України. – 2005. – № 1. – С. 16–24.
4. **Ракитський В. І.** Реорганізація казначейської системи Донецької області на сучасному етапі її розвитку / В. І. Ракитський // Казна. – 2006. – № 11/12. – С. 27–28.
5. **Стоян В. І.** Розмежування повноважень між учасниками бюджетного процесу та організація взаємодії з ними органів Державного казначейства / В. І. Стоян, А. В. Лучка // Фінанси України. – 2005. – № 12. – С. 42–51.

*Надійшла до редколегії 23.02.2012*