УДК 336.1(477)

Пилипенко Н.Н.,

Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; аспирант кафедры экономической теории и финансов (Украина, г. Харьков);

научный руководитель — Дегтярь А.О., заведующий кафедрой экономической теории и финансов Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; доктор наук по государственному управлению; профессор (Украина, г. Харьков)

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В УКРАИНЕ

В статье определены принципы, цели и функции государственного управления финансами, а также его специфика и особенности в современной Украине. Автор рассматривает различные точки зрения, касающиеся управления государственными финансами, и указывает на методологическую и теоретическую слабость и незавершенность в исследовании процесса управления государственными финансами на макро- и мезоуровнях и в то же время достаточно высокую степень методологической проработанности на микроуровне. Автором также анализируется деятельность казначейства как важнейшего органа государственного управления финансами.

Ключевые слова: государственные финансы, государственное управление, казначейство, управление государственными финансами, государственный бюджет.

Одной из наиболее актуальных функций государства является обеспечение управляемости и подконтрольности государственных финансовых ресурсов, создание условий для использования их в качестве важнейшего фактора развития страны. В связи с этим большое значение приобретает рациональное управление государственными финансами. Растущая роль государственных финансов в реформировании экономики страны, жесткие требования к их рациональному использованию выдвигают новые задачи эффективного управления ими. Их решение связано с необходимостью исследования системы управления государственными финансами, функций и полномочий органов государственного управления финансами.

В научной литературе давно идет дискуссия по вопросам управления государственными финансами, в которой приняли участие отечественные и зарубежные ученые В. Александров, С. Булгакова, Г. Вознюк, Л. Воронина, А. Дадашев, А. Дегтярь, Л. Осипчук, П. Петрашко, Т. Смовженко,

А. Стовбчатий, В. Стоян, Д. Черник, О. Чечулина, С. Шохин, И. Хижняк, И. Форкун, Н. Фролова, С. Юрий и др. Но всестороннего изучения управления государственными финансами в едином комплексном исследовании не проводилось. Поэтому вопросы развития и сущности данного процесса требуют дальнейшего исследования и научного обоснования.

Анализ большого числа публикаций по проблемам управления государственными финансами показал, что среди ученых отсутствуют единые мнение и подход в понимании субъекта, объекта и предмета управления финансами.

Так, С. Шохин и Л. Воронина, рассматривая систему контроля как одну из функций управления, отмечают, что она состоит из следующих элементов: субъект контроля (кто контролирует), объект контроля (кого контролируют), предмет контроля (что контролируют) [9, с. 25].

Данное методологическое положение в полной мере относится к системе управления в целом и ее функций: анализа, планирования, организации, мотивации, контроля, учета.

Однако изучение различных точек зрения, касающихся управления государственными финансами, показало, что указанное очень важное и исходное методологическое положение о составе элементов процесса управления (субъект, объект и предмет) не получило глубокого и последовательного теоретического развития в разного рода монографиях, публикациях ученых по проблемам управления финансами на макро-, мезо- и микроуровнях.

Как правило, в рассматриваемых исследованиях ученых, при всей важности вопросов, допускается непоследовательность в изложении методологического подхода в части состава элементов процесса управления (объект, субъект, предмет), что вносит ошибки и погрешности в достижении правильности и объективности ответов на поставленные цели и задачи исследуемых проблем.

Обобщение большого количества публикаций по непоследовательности изложенного методологического подхода, который создает «разницу» в понимании субъекта, объекта и предмета процесса управления государственными финансами, позволяет их ранжировать на ряд групп.

Первая группа публикаций связана с исследованием процесса управления финансами на макро-, мезо- и микроуровнях. В этих публикациях имеет место ослабление внимания и акцентов к раскрытию субъектов, объектов и предмета управления финансами, начиная с микроуровня, в мезо- и макроуровнях. Начальная методологическая незавершенность в рассмотрении процесса управления финансами, безадресность исследования проявляются в его бессубъектности и безобъектности, при отсутствии главного — предмета исследования.

Указанная методологическая и теоретическая слабость и незавершенность в исследовании процесса управления государственными финансами особенно рельефно проявляется на макро- и мезоуровне.

В то же время достаточно высокая степень методологической проработанности процесса управления финансами имеет место на микроуровне. Речь идет об организациях, предприятиях различных организационно-правовых форм и форм собственности, предметом управления финансами которых являются финансовые потоки и различные формы их движения: бюджеты, фонды и т.д. При этом предмет управления финансами — финансовые потоки — логически связывается с субъектами и объектами управления, добавляет системности данному процессу и высокой эффективности в достижении конечных результатов [12].

Итак, в настоящее время имеет место межуровневая асимметрия в управлении финансами (в том числе бюджетная асимметрия), что, несомненно, порождает низкую эффективность движения финансовых потоков как по вертикали, так и по горизонтали.

Во второй группе публикаций, касающихся управления финансами, рассматриваются управленческие процессы по отношению к отдельным формам аккумуляции денежных средств: бюджетам различного уровня, бюджетам внебюджетных фондов,

государственному долгу и т.д. — или же отдельные функции управления финансами: финансовое планирование, организация, бюджетирование, контроль и учет.

И опять же имеет место логическая незавершенность в соблюдении изложенного ранее методологического положения.

Отсюда безадресность исследования процесса управления проявляется в бессубъектности и безобъектности, отсутствии или подмене предмета управления.

В этой связи весьма справедливо замечание А. Дегтяря о том, что исследований закономерности управления финансами еще недостаточно [4, с. 12].

Рассмотрим более подробно различные точки зрения на проблему управления финансами, которые имеют место в первой группе публикаций, связанных с исследованием процесса управления финансами на макро-, мезо- и микроуровнях.

При этом акцентируем внимание в первую очередь на понимании предмета процесса управления финансами в анализируемой группе публикаций.

Так, А. Дадашев и Д. Черник подчеркивают, что управление финансами является составной частью общей системы управления социально-экономическими процессами в обществе. По их мнению, реализация финансовой политики как цели управления финансами осуществляется с помощью государственного регулирования финансовых отношений — доходов, налогов, процентов, затрат и т.д. При этом функции планирования сводятся к прогнозной оценке объема собственных финансовых ресурсов, их рационального распределения и эффективного использования [3, с. 32].

Нельзя не согласиться с их точкой зрения, однако, на наш взгляд, следует учитывать и то, что кроме общего в системе управления обществом существует частное и единичное. Финансовая система является составной частью социально-экономической системы общества. Она представляет собой совокупность чисто финансовых отношений между субъектами и объектами по поводу формирования, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов для выполнения функций государством. Итак, в этой системе отношений должны быть четко обозначены субъекты и объекты управления финансовой системой, которая, в свою очередь, является сложной системой и включает в себя различные звенья, каждое из которых имеет с точки зрения управления определенную специфику и, следовательно, свои субъекты, объекты и предметы управления. Именно указанные моменты выходят из поля зрения многих авторов, остаются в тени.

Важнейшим органом государственного управления финансами является казначейство. Основная задача казначейства — обеспечение бюджетного и фискального федерализма — осуществляется через распределение расщепляющихся доходных источников по уровням бюджетной системы в соответствии с установленными нормативами и с учетом групповых и индивидуальных налоговых льгот, установленных каждым уровнем власти. Необходимость в краткосрочном прогнозировании объема поступления налогов и доходов осуществляется с учетом изменений в налоговом и бюджетном законодательстве, темпов роста или снижения ВВП. Роль казначейства направлена на наиболее точное определение объема ресурсной базы государственного бюджета как в целом, так и по отдельным видам налогов и регионам страны, а также сферам ответственности фискальных органов, используя данные прогнозируемой ресурсной базы, определить приоритетные в данный момент направления и объемы финансирования государственного бюджета.

Казначейская деятельность государства основана на принципах: единства бюджетной системы; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; самостоятельности бюджетов; полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств.

Создание органов казначейства стало логическим завершением начального этапа перехода экономики страны от административно-плановых к рыночным отношениям. Но не все понимают и разделяют целесообразность данного формирования.

По мнению С. Юрия, реформирование экономики породило формирование новых структур: из одного финансового органа создано несколько параллельных структур (финансовый отдел, налоговая инспекция, казначейство). Нельзя сравнивать эти структуры. Основной задачей налоговых органов является контроль за соблюдением налогового законодательства, обеспечением поступления налогов и сборов. Межбюджетное распределение поступления налогов и распоряжение доходными счетами государственного бюджета уходит на задний план. Это приводит к низкой оперативности зачисления доходов на счета государственного бюджета и местных бюджетов. Ни одна из перечисленных выше структур не контролирует использование средств государственных внебюджетных фондов. Эта задача возложена исключительно на казначейство и его структурные подразделения [12, с. 81].

С. Булгакова, наоборот, считает целесообразным кроме государственного казначейства создание финансово-казначейского органа на местном уровне. Хотя, на наш взгляд, материально-техническая база органов государственного казначейства вполне достаточна, чтобы возложить на себя дополнительный объем по выполнению местных бюджетов [1, с. 54].

Основы казначейского исполнения государственного бюджета установлены Бюджетным кодексом Украины. Положения Бюджетного кодекса позволили более четко провести границу между сферами правоприменения налогового, гражданского и бюджетного законодательства. Бюджетным кодексом установлены правовой статус всех участников бюджетного процесса, основы и условия привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Бюджетным кодексом и Положением о Министерстве финансов Украины функции по методологическому руководству бухгалтерским учетом исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы и бухгалтерским учетом в бюджетных учреждениях возложены на Минфин Украины. С помощью введения инструкций, устанавливающих правила и стандарты учета, обеспечивается принцип единства бюджетной системы Украины.

Таким образом, казначейская система исполнения государственного бюджета — это прохождение финансовых бюджетных потоков через счета, открытые в органах государственного казначейства всех бюджетополучателей.

Развитие системы казначейского исполнения бюджета создало предпосылки для финансирования государственных расходов и программ за счет государственных доходов, поступающих в регионы. Это позволило гармонизировать бюджетные интересы государства, исключило необходимость централизации доходов сверх размеров, необходимых для осуществления межрегионального бюджетного и централизованного финансирования.

Увеличение объемов финансирования расходов через систему государственного казначейства поставило под жесткий и ежедневный государственный контроль движение и целевое использование государственных средств, повысило их управляемость и защищенность. В условиях кризиса банковской системы казначейство, аккумулируя средства государственного бюджета на своих счетах, выступало гарантом защиты этих средств от возможных негативных последствий этого кризиса.

Развитие казначейской системы исполнения государственного бюджета сопровождается фактическим разграничением и передачей функций и работ, ранее выполнявшихся территориальными органами Национального банка, налоговой службы, местными финансовыми органами, в органы казначейства, освобождая эти органы для решения других, более свойственных им задач.

Организация казначейской системы исполнения бюджетов разного уровня в Украине должна строиться на принципах, которые вытекали бы из характера и состояния бюджетной системы. В основу созда-

ния системы казначейства, как показывают исследования, должны быть положены следующие основные принципы: научности; централизации и децентрализации; разграничения и совмещения функций между органами всех уровней; единство правовой и нормативной базы; единство требований к информации [2, с. 56].

Указанные принципы характеризуют различные стороны организации органов казначейской системы. Одновременность и комплексность их соблюдения — главное условие развития организационного устройства, повышения эффективности управления и оптимизации кругооборота финансовых потоков в системе казначейства.

До образования казначейства процесс выполнения государственного бюджета фиксировался на двух стадиях: объеме бюджетных назначений и фактических платежах. Сегодня процесс более детализирован, что дает Министерству финансов и главным распорядителям средств государственного бюджета больше возможностей для гибкого маневрирования ресурсами и оперативного контроля за состоянием финансов [6, с. 53].

Участие казначейства на всех стадиях детализированного учета позволяет реализовывать принцип сбалансированности бюджета, компенсировать диспропорции, возникающие в процессе прогнозирования в условиях существующей макроэкономической ситуации.

Бюджетная система страны строится на принципе единства, которое обеспечивается единой правовой базой, использованием единых бюджетных классификаций, единством форм бюджетной документации, согласованными принципами бюджетного процесса, использованием регулирующих доходных источников, проведением единой налоговой политики.

Органы государственного казначейства гармонизируют межбюджетные отношения в государстве и укрепляют бюджетный федерализм на основе делегирования им функций по исполнению бюджетов различных уровней с четким разделением сфер компетенции органов государственной власти и органов власти субъектов страны.

Процесс управления государственными финансами имеет несколько стадий: прогнозирование, стратегическое планирование, тактическое планирование, объектное и целевое планирование, директивное управление, оперативное управление и всеобъемлющий контроль.

Казначейство выполняет свои функции на стадиях директивного и оперативного управления и контроля. Задача состоит в том, чтобы обеспечить неукоснительное соблюдение всех финансовых назначений, произведенных вышестоящими органами на стадиях тактического, объектного и целевого планирования.

Эффективность казначейского управления государственными финансами зависит от полноты реализации принципов эффективного управления и его качества. Основными принципами эффективного управления финансами должны быть законность, методологичнисть, последовательность, рациональность и практичность. Качество управления определяется информационной достаточностью, функциональной целесообразностью и уровнем его технологического обеспечения.

Максимальной эффективность казначейского управления государственными финансами будет тогда, когда ни одна копейка государственных средств не сможет пойти по нецелевому назначению или будет потрачена неэффективно и не будет каким-то образом утрачена. Для этого финансовые назначения должны реализовываться полностью и в соответствии с целевой детализацией.

В этом случае эффективность казначейского управления государственными финансами и его оценочные показатели будут иметь максимальное значение.

Анализируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что казначейство, участвуя в процессе формирования и контроля над доходами и расходами государственного бюджета, нацеленно на наиболее точное определение объемов ресурсной базы государственного бюджета как в целом, так и по отдельным видам налогов, а также сферам ответственности фискальных органов. Управление государственными финансами посредством казначейской

системы необходимо для того, чтобы, исходя из прогнозируемой ресурсной базы, определить приоритетные направления и объемы финансирования государственного бюджета в данный период. Владение информацией о состоянии и движении бюджетных средств на каждой из перечисленных фаз позволяет главным распорядителям средств государственного бюджета гибко маневрировать ресурсами.

Библиографический список

1. Булгакова С.О. Казначейська система виконання бюджету: підруч. / С.О. Булгакова, Л.В. Єрмошенко, Н.І. Сушко. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2005. — 417 с.
2. Галушка Є.О. Казначейська справа: підруч. / Є.О. Галушка, О.В. Охрімовський, И.С. Хижняк, Д.П. Ротар. — Чернівці: Книги-XXI, 2008. — 464 с.
3. Дадашев А.З. Финансовая система России: Учеб. пособие / А.З. Дадашев, Д.Г. Черник. — М.: Инфра-М, 2007. — 248 с.
4. Дєгтяр А.О. Публічні фінанси: навч. посіб. / А.О. Дєгтяр, М.В. Гончаренко, О.С. Лєсная. — Х.: С.А.М., 2011. — 512 с.
5. Загородній, А.Г. Фінансовий словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко. — 3-те вид., випр. та доп. — К.: Знання, 2000. — 587 с.
6. Осипчук Л.Л. Основи казначейської справи: навч. посіб. / Л.Л. Осипчук. — К.: МАУП, 2003. — 152 с.
7. Основи казначейської справи: навч. посіб. для студ. виш. навч. закл. дистанц. навч. / А.І. Берлач, А.М. Стовбчатий; Відкр. міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». — К.: Ун-т «Україна», 2005. — 227 с.
8. Петрашко П.Г. Казначейська справа. / П.Г. Петрашко, О.О. Чечуліна, В.Т. Александров. — У 2-х т. — Т. 1. — К.: НВП «АВТ», 2004. — 288 с.
9. Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит: Науч.-метод. пособ. / С.О. Шохин, Л.И. Воронина. — М.: Финансы и статистика, 2008. — 237 с.
10. Форкун І.В. Основи казначейської справи: навч. посіб. / І.В. Форкун, В.М. Шацька, Н.Л. Фролова. — Хмельницький: ТУП, 2003. — 335 с.
11. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ru.wikisource.org/wiki/ Энциклопедический_словарь_Брокгауза_ и_Ефрона.
12. Юрій С.І. Казначейська система: підруч. / С.І. Юрій, В.І. Стоян, М.Й. Мац. — Тернопіль: Вид-во Карт-Бланш, 2009 — 394 с.

Pylypenko N.N., e-mail: mbubliy@gmail.com
Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine; graduate student of the department of economic theory and finance (Ukraine, Kharkov);
scientific adviser — Degtyar A.O., head of the department of economic theory and finance of Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, doctor of sciences in public administration, professor (Ukraine, Kharkov)

ACTUAL ASPECTS OF PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT IN UKRAINE

In the article the principles, objectives and functions of the state finance management, as well as its specificity and features of the modern Ukraine are defined. The author considers different points of view regarding the management of public finances and points to the methodological and theoretical weakness and incompleteness in the study process of the public Finance management at the macro and mezo levels and at the same time, the relatively high level of methodological sophistication at the micro level. The author also analyzes the activities of the Treasury as the most important organ of public Finance management.

Key words: public finance, public administration, the Treasury, the management of public finances, the state budget.