

УДК : 336.14:352 (477)

Мониторинг расходов в системе казначейства Украины

Кубликова Татьяна Борисовна

канд. экон. наук, доцент, проректор по научно-педагогической работе ОНЭУ,
г. Одесса, Украина

Курганская Элеонора Ивановна

канд. экон. наук, преподаватель кафедры финансов ОНЭУ, г. Одесса, Украина

Monitoring costs in the system Treasury in Ukraine

Kublikova Tatyana Borisovna

Cand.Econ.Sci., docent., the pro-rector on scientifically-pedagogical work of the
Odessa state economic university, Ukraine

Kurganskaya Eleonora Ivanovna,

the teacher of chair of the finance of the Odessa state
economic university, Ukraine

Моніторинг видатків в системі казначейства України

Кублікова Тетяна Борисівна,

к.е.н., доцент, проректор з науково-педагогічної роботи
Одеського державного економічного університету, Україна

Курганська Елеонора Іванівна,

к.е.н., викладач кафедри фінансів
Одеського державного економічного університету, Україна

Рассмотрены методические подходы к мониторингу расходов в системе казначейства. Предложено внедрение «Казначейского паспорта распорядителей бюджетных средств».

Methodical approaches to monitoring costs in the treasury system. Proposed introduction of "passport Treasury budget funds."

Розглянуто методичні підходи до моніторингу витрат у системі казначейства. Запропоновано впровадження «Казначейського паспорта розпорядників бюджетних коштів».

Ключові слова: система казначейства, управління бюджетними коштами, ЄКР, казначейство, державний бюджет.

Ключевые слова: система казначейства, управления бюджетными средствами, ЕКС, казначейство, государственный бюджет.

Keywords: Treasury system, management of the budget, the single treasury account, the Treasury, the State budget.

Проблемы и актуальность. Внедрение системы казначейства обеспечило концентрацию финансовых ресурсов на едином казначейском счете, эффективность управления бюджетными средствами, прозрачность и контроль за целевым использованием.

Однако, функционирование системы казначейства побудило ряд новых проблем, среди которых - повышение эффективности управления расходами государственных средств. Именно от действенности системы управления расходами во многом зависит оборачиваемость финансовых ресурсов, своевременное и рациональное финансирование государственных программ, финансирование функций государства.

Анализ последних исследований и публикаций. Весомый вклад в исследование вопросов управления расходами бюджета в условиях перехода экономики к рыночным отношениям посвящены труды таких ученых как Н.И. Сушко, А.Д. Василик, С.И. Юрия и других. Становление и развитие казначейского исполнения бюджета рассмотрели такие известные отечественные ученые как П. Петрашко, С. Е.Прокофьев, А.А. Чечулина, С.Харченко,

С.И.Юрий, И.Н.Бескид, М.Огданский. Вопросы развития и становления Государственного казначейства рассматривались в публикациях зарубежных ученых: Б.Аллена, М.Альера и других, украинских ученых: А.С. Даневича, А.И. Киреева, М.Ф. Огданского, П.Г. Петрашко, В.П. Тентюка и других.

Нерешенные ранее вопросы. Однако нерешенными остаются проблемы, связанные с отсутствием эффективных механизмов управления расходами в условиях ограниченности финансовых ресурсов в процессе кассового исполнения государственного бюджета.

Формулировка цели. Методический подход к проведению мониторинга расходов в системе казначейства.

Изложение основного материала. Проведение экономических реформ в Украине, переход к рыночным отношениям изменили подходы к управлению экономикой и отразились на его составляющей - мониторинге бюджетного процесса. Однако экономика не может быть полностью неуправляемой, поскольку в таком случае теряются организационные механизмы, обеспечивающие объединение экономических субъектов страны в целостную экономическую систему[3]. Об этом свидетельствует и вековой опыт развитых стран, где наряду с развитием рыночных отношений совершенствуются также и учреждения государственного значения и методы государственного регулирования экономики. Показатели мониторинга бюджетного процесса как средство управления является одновременно критерием определения эффективности этого процесса. Ведь под мониторингом финансовых ресурсов мы понимаем наблюдения и контроль за финансовыми ресурсами с целью своевременного выявления и решения текущих проблем, решение степени достижения промежуточных результатов, выявление недостатков и определение проблем. Использование финансовых ресурсов должно сопровождаться контролем за их эффективным, целевым и рациональным направлением в рамках законодательного обеспечения, что обуславливает необходимость усиления, с одной стороны, ответственности органов государственной власти и управления,

с другой - усиление финансового контроля за целесообразностью расходования и целевого направления средств. В связи с этим, задачи мониторинга, разработка системы и методов обслуживания государственного бюджета, позволяющие использовать меры, направленные на обеспечение прозрачности и эффективного использования бюджетных средств в процессе кассового исполнения по доходам и расходам, являются весьма актуальными и важными факторами развития экономики. На сегодня, Государственная казначейская служба(ГКСУ)-единственный орган, на который возложено обслуживание исполнения бюджетов - формирование доходов и осуществления расходов. В то же время, несмотря на возрастание роли и значения ГКСУ, есть ряд нерешенных проблем. Они, прежде всего, связаны с внедрением механизма взаимодействия всех участников бюджетного процесса; четким распределением финансовых и информационных потоков между ГКСУ и другими участниками бюджетного процесса; совершенствование методов казначейского обслуживания бюджета, создание динамической системы мониторинга, учет за целевым использованием средств, рост расходов на государственное управление и т.п. При определении направлений экономической политики необходимо установление перспектив совершенствования казначейского контроля за учетом целевых средств и направления совершенствования системы управления доходами и расходами бюджета в процессе регулирования межбюджетных отношений. Ученый Демидов А. считает, что государственное управление как целенаправленная деятельность органов исполнительной власти по выполнению соответствующих задач и функций может быть охарактеризована с использованием категорий социальной эффективности, экономической эффективности и результативности. Социальная эффективность является важнейшей характеристикой, по его мнению, деятельности и управления финансовыми ресурсами, поскольку именно для этого созданы государство в его широком понимании[1].

Однако вопросы разработки эффективных механизмов управления предварительным и текущим контролем управления. Государственной казначейской службы, функционирует в составе системы казначейства, которая

обеспечивает прогнозирование пополнения доходов и осуществления расходов государственного бюджета с целью использования временно свободных денежных средств, в настоящее время разработаны недостаточно. Поэтому дальнейшее развитие системы казначейства, по нашему мнению, может быть связан с осуществлением мониторинга, поиском и созданием новых инструментов или последующим их усовершенствованием в направлении:

- сосредоточение финансовых ресурсов в единой структуре для успешной реализации бюджетной политики государства; именно через госбюджет государство организует перераспределение финансовых ресурсов между производственной и непроизводственной сферами деятельности, между административно - территориальными единицами, отраслями;

- усиление контрольных функций со стороны государства за своевременным и полным поступлением в бюджет финансовых ресурсов и их эффективным использованием . Следствием этого процесса является развитие управленческих функций.

Вместе с тем, прогнозирование пополнения доходов и осуществления расходов государственного бюджета с целью использования временно свободных денежных средств практически неразрывно связано с внедрением казначейского паспорта. Введение в действие этого документа позволит получить нужную информацию в концентрированном виде по движению денежных средств (с определенной обработкой). В « Казначейском паспорте главного управления ГКСУ»(рис.1.) Должна содержаться обобщенная статистическая и аналитическая информация с учетом временного интервала функционирования обслуживаемых в казначействе организаций и учреждений. Казначейский паспорт включает: статистическую и аналитическую информацию движения финансовых ресурсов на счетах распорядителей средств в систематизированном виде; перечень нарушений по использованию бюджетных средств в разрезе распорядителей; оценку эффективности использования остатков средств на ЕКС; прогнозирование остатков средств на ЕКС,

позволяющее оптимизировать движение финансовых ресурсов. Все это позволит осуществлять мониторинг расходов в разрезе распорядителей бюджетных средств всех уровней по кодам ведомственной и экономической классификации с целью разработки и внедрения мероприятий по повышению эффективности функционирования механизма управления финансовыми ресурсами в системе казначейства. Для осуществления мониторинга предлагается введение «Казначейского паспорта распорядителей бюджетных средств», в котором содержится информация: запланированных поступлений денежных средств в разрезе фондов; использование денежных средств в разрезе фондов, предупреждение о бюджетных правонарушениях; данные об аресте счетов. Применение такого паспорта позволит осуществлять мониторинг: движения денежных средств распорядителя с учетом временного интервала; бюджетных правонарушений; ареста средств; прогнозных показателей остатка средств на ЕКС; расчета эффективности их использования. Таким образом, «Казначейский паспорт главного управления ГКСУ» содержит информацию о движении финансовых ресурсов всех учреждений и организаций, которые обслуживаются в системе казначейства. «Казначейский паспорт распорядителей бюджетных средств» содержит информацию о движении финансовых ресурсов, в котором ставится отметка ГКСУ об аресте бюджетных средств, осуществления финансирования платежных требований и т.д. Отметим, что стратегия неотрывна от практической деятельности, которая позволяет ее реализовывать. На сегодня сложилась парадоксальная ситуация - есть необходимость в дальнейшем развитии системы казначейства, как учитывая его функциональную нагрузку, так и с точки зрения расширения охвата казначейским обслуживанием, исходя из реальной ситуации; но для этого нет юридических оснований. За период своего существования казначейство вынуждено было оперативно решать проблемные вопросы (которые проявлялись в процессе мониторинга финансовых ресурсов), связанные как с охватом в кратчайшие сроки казначейским обслуживанием можно больше бюджетных учреждений и получателей бюджетных средств, так и получением отчетности, т.е. самостоятельно формировать достоверную базу

данных о выполнении бюджета с помощью различных инструментов с использованием современных технологий. Эти факторы обусловили фактически выполнение им новых функций, не предусмотренных основополагающими документами о его создании. Новое направление работы казначейства обусловило выполнения новой функции - оператора расчетов и платежей для всех клиентов, обслуживающихся в системе. Выполнение этой функции стало возможным благодаря созданию соответствующих предпосылок, а именно: изменения статуса ГКСУ согласно банковской системы.



Рисунок 1. Структура казначейского паспорта ГУ ГКСУ в системе казначейства

Мы считаем, что одним из насущных вопросов, требующих решения в ближайшее время является приведение в соответствие с фактической функциональностью Госказначейства законодательно-нормативных актов, обуславливающих создание его структуры и функционирования. Это позволит закрепить специфику работы казначейской службы, подчеркнуть его отличие от других органов исполнительной власти, которая заключается в сочетании функций органа исполнительной власти и системного банка, а также стать основанием для дальнейшего развития. Оперативное управление предполагает наличие мониторинга управления средствами, оно должно предусматривать также соответствующую систему взаимосвязанных этапов, а именно: определение объемов средств, необходимых для реализации соответствующей цели; распределение ресурсов, необходимых для реализации целей; обеспечение выполнения конкретных процедур. Для качественного проведения мониторинга ГКСУ необходимо иметь информацию о: прогнозных показателях поступлений с ежедневной корректировкой, согласно фактического состояния выполнения доходной части бюджета; прогноза объемов средств для: а) осуществления расходов с учетом финансовых обязательств; б) погашения внешних и внутренних долгов с учетом процентов; в) возврата или возмещения доходов. Такая информация должна быть сопоставлена последовательно в соответствие с периодами и предоставлять возможность принимать решения за конкретный период времени. На наш взгляд, улучшения результатов в этой сфере деятельности можно достичь, обеспечив ближайшее время принятие следующих мер: 1. Дальнейшая централизация ресурсов в Системе счетов ЕКС. 2. Получение качественного прогноза относительно необходимых финансовых ресурсов на конкретный период на основании данных учета обязательств распорядителей и получателей бюджетных средств, а также кассовых планов других участников системы. 3. Усиление и расширение методов контроля расходами распорядителей

бюджетных средств. 4. Завершение внедрения полнофункционального единого программного обеспечения и создание информационно-вычислительной системы в целом. Учитывая значение исследуемых вопросов для реальной экономики, с целью внедрения в практику научно обоснованной системы управления доходами и расходами бюджета считаем нужным раскрыть сущность предлагаемых мероприятий. Учитывая, что эффективность работы системы управления доходами и расходами в целом зависит от возможностей функционирования ЕКС, на наш взгляд, возникает необходимость разработки новой концепции его функционирования, которая является одним из основных шагов по реализации предложенных мероприятий. Считаем, что в условиях дестабилизации финансового состояния экономики страны и снижения поступлений в госбюджет государство вынуждено искать и привлекать средства для своевременного покрытия расходов по другим источникам. Такими дополнительными источниками должны стать временно свободные средства государственных фондов, других клиентов, средства местных бюджетов, которые могут находиться и обслуживаться в системе казначейства. Доступ к ним должен быть оперативным и технически возможным. Поэтому, мы считаем, что централизованная модель расчетов в СЭП НБУ, которая позволит оперативно решать проблемные вопросы с привлечением средств или их инвестированием является умеренной и привлекательной для реализации. Считаем, что действенным инструментом решения затронутого вопроса является установление двойной подчиненности руководителей бухгалтерских служб или бухгалтеров: руководителю учреждения, в котором работает, и руководителю соответствующего органа ГКСУ - по вопросам соблюдения бюджетного законодательства, ведения учета и составления отчетности. В рамках проведения мониторинга подтверждается необходимость дальнейшего усиления и расширения методов контроля по доходам и расходам бюджетных средств. Речь идет о несовершенстве существующей нормативной базы относительно требований к распорядителям бюджетных средств при выполнении ими смет доходов и расходов. Общие требования не дают возможности однозначно

принимать решение о проведении конкретного платежа, что приводит к недовольству распорядителей бюджетных средств, поскольку есть возможность по-разному трактовать требования к перечню документов, подтверждающих основание проведения платежа, экономическую сущность направления расходов и т.п. Методическая работа ГКСУ должна быть направлена на совершенствование действующей нормативной базы, на разработку конкретных требований по осуществлению контроля за расходами как текущими, так и капитальными, с учетом отраслевых особенностей. Насущной необходимостью является разработка нормативной базы для осуществления таких расходов, как трансферты. Эти расходы имеют достаточно значительные объемы в ежегодных бюджетах и требуют внимания как со стороны Министерства финансов Украины - при их планировании, определении бюджетной политики, так и со стороны ГКСУ - при осуществлении платежей и составлении отчетности. Одним из направлений работы, по улучшению управления расходами может стать также переход от годовалого цикла составления и выполнения бюджета к трехлетнему, что позволит оценить результаты политики правительства, подвести итоги достижения цели и результатов соответствующих программ. Ситуация, сложившаяся на Украине, констатирует, что сначала, до распада СССР, много внимания уделялось планированию и анализу хозяйственной деятельности и в меньшей степени - на усовершенствование методов контроля, поскольку был определенный запас прочности и стабильности экономики, сегодня - на первый план выходят чисто технические вопросы: инструменты реализации бюджетного процесса (план счетов, отчетность, программное обеспечение) при отсутствии параметров определения результатов бюджетной политики.

Список литературы:

1. Демидов А. Управленческий контроль деятельности федерального казначейства/ Казна Украины. - 2010 . - № 1. - С. 10-12.

2. Сушко Н.И. Состояние и особенности финансового контроля в процессе выполнения государственного бюджета по расходам/Сборник трудов всеукраинской научно – практ.-конф. «Современное состояние и перспективы развития гос.контроля и аудита в Украине»/ Под.Ред. проф. В.Д. Базидевича. - М.: 2009. - 439 с., С. 366 – 368

3. Курганская Э.И Контроль в системе ГКУ/Э.И. Курганская , Т.Б Кубликова/ Экономика и право. - Новый университет. - Йошкар - Ола. - 2012. -С . 53-58