

– необхідно збереження централізованого оперативного-диспетчерського управління системними процесами, де існує чітка система ієрархії і забезпечена реальна незалежність диспетчера від комерційних інтересів суб'єктів ринку, поряд з відповідальністю, встановленої за невиконання команд диспетчера.

Література:

1. Варнавський В. Г. Реформування світової електроенергетики / В. Г. Варнавський // Економіка та держава. – 2010. – № 10. – С. 16–18.
2. Козырева Е. И. Структуры рынков энергоснабжения и проблемы их государственного регулирования / Е. И. Козырева, А. М. Марголин, П. А. Синюгин // Вестник ФЭК России. – 2011 – № 6. – С. 14–20.
3. Семенов В. А. Оптовые рынки электроэнергии за рубежом. Аналитический обзор / В. А. Семенов. – М. : Научно-учебный центр ЭНАС, 2008. – 192 с.
4. Старостенко Н. Н. Об основных принципах государственного регулирования деятельности энергетических компаний в Германии и Франции / Н. Н. Старостенко // Вестник ФЭК России. – 2011. – № 8. – С. 68–71.
5. Франчук І. А. Світові тенденції розвитку ринків енергозабезпечення і систем їх державного регулювання / І. А. Франчук // Економіка та держава. – 2008. – № 12 (72). – С. 66–68.
6. Market-based Options for Security of Energy Supply. Centre for European Policy Studies // “Working Paper” Brussels. – 2009. – № 1. – 32 p.
7. Mitchell J. V. Renewing energy security / J. V. Mitchell. – London, Royal Institute of International Affairs, 2002. – 25 p.

Надійшла до редколегії 23.01.2012 р.

УДК 351. 82

Н. М. ПИЛИПЕНКО

**ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ
КАЗНАЧЕЙСЬКИХ ОРГАНІВ
З УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ**

Узагальнено досвід країн світу щодо організації діяльності казначейських органів з управління державними фінансами та визначено можливості щодо його застосування в Україні.

Ключові слова: казначейство, державне управління, державні фінанси, органи казначейства, державний бюджет, управління державними фінансами.

The article summarizes the experience of the world on the organization of the treasury management of public finances and identify opportunities for its use in Ukraine.

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

Світовий досвід переконує, що найдоцільніше організаційно зосередити функції, пов'язані з управлінням доходами та його витратами і виконанням бюджету, в системі органів державного казначейства, яке має стати головним фінансовим агентом держави. Це особливо актуально для країн з перехідною економікою, яким притаманна відносно нестабільна бюджетна ситуація і які потребують концентрації ресурсів в єдиній системі.

Питанням організації діяльності казначейських органів з управління державними фінансами, присвячено чимало як вітчизняних, так і зарубіжних наукових робіт. Різноманітні аспекти подальшого вдосконалення та оптимізації управління фінансовими потоками знайшли відбиття у працях С. Булгакової, Л. Коваленко, Л. Осипчука, П. Петрашка, О. Поважного, В. Стояна, О. Чечуліної, С. Юрія та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що цілісного комплексного дослідження з метою всебічного вивчення системи управління доходами та витратами бюджету й питань казначейської системи його виконання донині в Україні не проводилося. При цьому практика засвідчила недоцільність прямого копіювання зарубіжного досвіду із зазначених питань.

Метою даної статті є узагальнення досвіду країн світу щодо організації діяльності казначейських органів з управління державними фінансами та визначення можливості щодо його застосування в Україні.

Управління державними фінансами традиційно охоплює діяльність, пов'язану з проведенням загальної фінансової політики, фінансовим плануванням, координацією руху фінансових ресурсів, використанням фінансів в інтересах економічної та соціальної політики, розробкою фінансової законодавства, а також складанням і виконанням бюджету, збором податків, випуском позик, управлінням державним боргом.

Ряд питань фінансової політики, як правило, регулюються законодавчими органами, які затверджують державний бюджет, звіт про його виконання, введення нових податків і зміну ставок діючих податків.

Для всіх економічно розвинених країн світу завдання забезпечення ефективності сфери державних фінансів є одним з пріоритетних, і побудова системи управління фінансами є важливим управлінським завданням, яке має не тільки економічне, але й політичне значення, оскільки в демократичному суспільстві дозволяє продемонструвати черговій правлячій партії здатність економічно, раціонально, ефективно витратити кошти платників податків та управляти державною власністю.

Інтерес до системи управління фінансами в сучасному світі зростає з кількох позицій і в зв'язку з низкою факторів, основні з яких полягають у такому:

- акумулювання в державних бюджетах величезних фінансових ресурсів, що становлять по окремих країнах до 50 % виробленого валового національного продукту;
- посилення прозорості фінансових процедур за рахунок стандартизації фінансових технологій;
- зростання грамотності населення, що дозволяє оцінювати не тільки власне економічне становище, а й країни в цілому та фактори що впливають на нього [3, с. 21].

Оскільки у світовій економіці можливо умовно виділити два типи підходів до управління національним господарством: планові економіки і непланові, які відрізняються розміром коштів, що розподіляються і перерозподіляються через інститути державних фінансів; таким чином проаналізуємо особливості побудови казначейських процедур по окремим країнам з метою виділення загальною і особливого.

Сполучені Штати Америки є державою, яка акумулює величезні, порівняно з іншими країнами, фінансові ресурси. У США найважливішу роль у розробці федерального бюджету відіграють Президент і Конгрес США. Спочатку Конгрес повинен прийняти “резольцію про бюджет”, в рамках якої законодавці будуть приймати рішення про витрачання коштів і збір податків. Бюджетна резолюція включає завдання по сумарним витратам, сумарним доходам, дефіциту та асигнуванням в межах завдання, виходячи з двох типів витрат: “дискреційні витрати”, які складають 33 % усіх федеральних витрат і які затверджуються тринадцятьма річними законами про асигнування; “обов’язкові витрати”, які відповідно становлять 67 % усіх витрат і затверджуються через постійно діючі закони, пов’язані з виконанням законодавчо затверджених програм [6, с. 224].

Після затвердження Конгресом і Президентом резолюції про бюджет та прийняття тринадцяти річних законопроектів про асигнування, уряд США здійснює контроль виконання бюджету через:

- керівників програм в міністерствах і відомствах, включаючи головних інспекторів у міністерствах або в незалежних відомствах;
- адміністративно-бюджетне управління;
- комітети Конгресу;
- головне бюджетно-контрольне управління, яке є контрольно-ревізійним органом Конгресу [Там же, с. 225].

В уряді управління фінансами переважно покладено на Федеральне казначейство і адміністративно-бюджетне управління.

Основними функціями Федерального казначейства є розробка фінансової та податкової політики, контроль за дотриманням фінансових законів, здійснення діяльності в якості фінансового агента уряду, карбування монети та емісія грошових знаків. Федеральне казначейство США включає в себе податкове управління та митне управління. У своїй діяльності взаємодіє з бюджетним управлінням при Президентові, яке безпосередньо відповідає за розробку бюджету і головним бюджетно-контрольним управлінням, на яке покладено облікові й аудиторські функції [2, с. 57].

Одним з провідних підрозділів Федерального казначейства є служба внутрішніх доходів. Вона охоплює платежі за індивідуальним прибутковим податком, соціальним страхуванням, податкам з корпорацій, майна і дарувань, а також непрямих податків, або близько 80 % податкових доходів, що надходять у федеральний бюджет. Служба відає оцінкою податкових надходжень та збору податків, обслуговуванням платників податків, звільнення від оподаткування, розробкою відповідних інструкцій та правил. З метою здійснення єдиної інтерпретації податкового законодавства, яке відрізняється великою складністю і

заплутаністю та більш ефективним контролем за збором доходів служба внутрішніх доходів побудована за децентралізованим принципом. Вона має три рівні установ – національні, регіональні та окружні. Питаннями збору доходів займаються також митна служба та бюро з алкогольних напоїв, тютюнових виробів та вогнепальної зброї [2, с. 58].

Важливу роль у Федеральному казначействі США відіграють служби, що займаються питаннями внутрішніх позик та управління державним боргом, що в умовах значного федерального боргу США, який можна порівняти з річним розміром ВВП, є особливою проблемою. Казначейство контролює випуск та облік державних цінних паперів, вирішує питання обсягу, термінів і структури випусків, що розміщуються на аукціонах, встановлює правила обігу казначейських цінних паперів на вторинному ринку.

Крім того, у складі Федерального казначейства США є служба контролера за грошовим обігом, яка здійснює загальний контроль за діяльністю національних банків, їх операціями, дає дозвіл на утворення нових національних банків, переведення штатних банків в розряд національних, злиття національних банків, відкриття у них філій [Там же, с. 59].

Федеральне казначейство також займається розробкою фінансової політики США за кордоном, пов'язаної з питаннями торгівлі та торгівельної політики, платіжного балансу американських доларів, що знаходяться за кордоном, координації іноземних капіталовкладень в економіку США та американських інвестицій за кордоном [6, с. 226].

Адміністративно-бюджетне управління (друге фінансове відомство США) є центральним органом, що здійснює прогнозування, управління, контроль і координування урядових програм та їх фінансування. До основних фінансових завдань цього відомства відносяться: складання федерального бюджету і розробка фінансових програм, здійснення оперативного контролю з управління бюджетом в загальнофедеральному масштабі. Управління складається з відділів, провідними з яких є: відділ бюджетних кошторисів, що готує і розсилає “бюджетну інструкцію” – документ для складання відомствами своїх кошторисів та заявок; відділ оцінок – представляє собою науково-методичний центр з питань планування; галузеві відділи, що займаються питаннями оборони, закордонних справ, економіки, науки і техніки [Там же, с. 227].

Виконання бюджету здійснюється за такою схемою. Контроль над рішеннями про витрачання коштів здійснюють галузеві департаменти. Витрати оплачуються казначейством за запитом бюджетної одиниці в межах бюджетних асигнувань та частки департаменту. В якості платіжних засобів використовуються чеки або електронні перекази. Федеральний резервний банк у Нью-Йорку виступає як платіжний агент. Структура асигнувань контролюється як казначейством, так і адміністративно-бюджетним управлінням при Президентові. Облік за програмами ведуть галузеві департаменти, а казначейство відповідає за загальний облік, підготовку інструкцій для установ, отримання їх запитів та підготовку місячних звітів і річних фінансових відомостей [Там же, с. 227].

Великобританія, як країна, що має значний федеральний бюджет і розвинені технології управління державними фінансами, характеризується наявністю декількох органів, що забезпечують процес управління державними фінансами, основним з яких є казначейство, яке займається питаннями розробки, складання та виконання державного бюджету, податкової політики, фінансово-економічного прогнозування, міжнародних фінансових відносин, контролю за витрачанням фінансових коштів державними підприємствами.

В управлінні державними фінансами беруть участь також такі відомства:

– управління мит і акцизів, яке відає питаннями, що стосуються акцизних та митних зборів, стежить за виконанням законодавства в цій галузі, встановлює заборони або обмеження на ввіз і вивіз певних груп товарів;

– управління внутрішніх доходів, яке здійснює контроль за виконанням законодавства, що регулює стягнення прямих податків [7].

Управління державним боргом займається Банк Англії. Він здійснює випуск позик, погашення капітальної суми позик, операції з поточної заборгованості [Там же]. Деяка діяльність, що зачіпає фінансові аспекти, здійснюється також іншими міністерствами. Так, на міністерство житлового будівництва покладено відповідальність за фінансування програм житлового та промислового будівництва; міністерство планування та місцевої влади відповідає за фінанси місцевих органів влади.

Крім казначейства важливу роль у системі управління державними фінансами Великобританії відведено відомству Головного скарбника, на яке покладено обробку та реєстрацію рахунків.

Виконання дохідної частини бюджету здійснюється таким чином. Надходження збираються через внутрішню податкову службу і митницю, а збори з користувачів – департаментами. Казначейство контролює загальні надходження до консолідованого фонду [Там же].

Видаткова частина бюджету виконується відомством Головного скарбника, яке робить виплати за дорученням департаментів у межах відповідних бюджетних асигнувань після перевірки департаментом, казначейство контролює виплати [Там же].

У Франції управління фінансами покладене на міністерство економіки, фінансів і бюджету. Фінансовими питаннями займаються головні управління, основні з яких:

– генеральне управління податків;

– генеральне управління мита та інших надходжень;

– управління бюджету, здійснює розробку державного бюджету та контроль за його виконанням;

– управління казначейства, на яке покладено функції скарбника держави, контролера за фінансовими операціями, регулювання фінансових відносин держави з підприємствами в якості акціонера, кредитора або гаранта, контроль випуску державних цінних паперів за обсягами, термінами, структурою, відстеження загального обсягу надходжень на єдиний рахунок;

– управління громадського обліку та звітності, що займається, зокрема, управлінням державним боргом [3, с. 28].

Крім зазначеного відомства, функції управління державними фінансами покладено і на Генеральну дирекцію державного обліку, яка відповідає за збір податків, виплати з бюджету, питання регулювання норм бухгалтерського обліку.

Провідну роль в управлінні державними фінансами в Японії відіграє Міністерство фінансів. Функції казначейства поділені між кількома підрозділами третього рівня міністерства фінансів: казначейським відділом, відділом управління боргом і фінансовим відділом у рамках Фінансового бюро, та бюджетними відділом, відділом виконання бюджету та юридичним відділом в рамках Бюджетного бюро. Казначейський відділ і відділ виконання бюджету контролюють надходження та виплати з державного рахунку в Банку Японії. Казначейський відділ готує фінансовий план з розбивкою по днях. Відділ управління боргом контролює випуск державних цінних паперів. Управління фінансовими активами здійснюється Міністерством фінансів, яке на основі пропозицій Фінансового бюро та Бюджетного бюро розробляє фінансову політику для галузевих міністерств [1, с. 438].

Міністерство фінансів включає в якості підрозділів податкову службу та митний департамент, які відповідають за збір надходжень. Податки можуть сплачуватися до Банку Японії, в комерційних банках, у поштової системі і місцевих відділеннях національної фінансової служби та митного департаменту.

Міністерства витрачають бюджетні кошти на основі графіка платежів, затвердженого відділом виконання бюджету. За деякими видатковими статтями згода Міністерства фінансів також потрібна на етапі прийняття зобов'язань. Банк Японії контролює виконання міністерствами бюджетних та готівкових лімітів.

Таким чином, очевидно, що виконання бюджету є однією з головних функцій управління фінансами, а найважливішим елементом цієї стадії бюджетного процесу є касове виконання бюджету – організація збору бюджетних коштів на території країни, їх зберігання та видача, а також ведення обліку і звітності.

При цьому вибір для аналізу організації системи управління фінансами зарубіжних країн обумовлений тим, що в кожній з них існує особлива система організації касового виконання бюджету: казначейська, банківська, змішана, причому в кожній з них можуть бути відмінності, пов'язані з роллю і функціями центрального банку в системі управління державними фінансами.

При казначейській системі касове виконання бюджету покладено на спеціальні органи міністерства фінансів, як у Франції, при банківській – на банки та їх установи, як в США, при змішаній – на казначейські каси і на банки, як у Японії.

В умовах нерозвиненості банківської системи касове виконання бюджету здійснювало казначейство. З розвитком кредитної системи, різних банківських установ касове виконання бюджету в багатьох країнах було покладено на банки, а в ряді країн, як наприклад, в Японії – на Банк Японії, в США – на банки Федеральної резервної системи. У Франції продовжує діяти казначейська система, при якій зібрані кошти перераховуються на рахунок уряду в Банк Франції [5, с. 28].

В основі касового виконання бюджету лежить принцип єдності каси, що означає, що всі зібрані на території країни доходи надходять на єдиний рахунок міністерства фінансів в центральному банку, з якого проводяться всі асигнування

у відповідності до затверджених витрат, а центральний банк виступає в якості касира уряду. Єдність каси дозволяє міністерству фінансів здійснювати постійний контроль за надходженням коштів, рухом касової готівки, запобігати касовим розривам [4, с. 130].

При цьому, як зазначає Ж. Матук, у цілому в індустріально розвинених країнах не існує єдиного технологічного рішення системи обслуговування бюджетних рахунків. Центральний банк є державним банком і банком, що обслуговує державну владу, що означає, по-перше, що центральний банк веде їхні рахунки, сальдо яких фігурує в його пасиві, і, таким чином, держава, і державна влада в принципі не можуть бути дебіторами. Найбільш істотним є рахунок держави, на якому ведеться рух надходжень і виплат. У Франції, Німеччині, Італії, Іспанії надходження забезпечуються казначейством, і Центральний банк лише реєструє їх. У Великобританії казначейство також має відкритий рахунок на території всієї країни, проте надходження і витрати гарантуються Центральним Банком. У США навпаки, приватні банки здійснюють інтервенцію в систему державних рахунків. Казначейство має, по-перше, відкриті рахунки на своє ім'я у федеральних резервних банках, а в тих місцях, де таких банків немає, або там, де казначейству потрібна централізація фондів, такі рахунки відкриті в крупних банках, що мають назву генеральних депозитаріїв. Перша група депозитаріїв діє на користь казначейства таким же чином як Банк Англії у Великобританії. Однак, крім цього, інші банки, іменовані спеціальними депозитаріями – банки або їхні клієнти – купують федеральні цінні папери, що є основним засобом фінансування бюджетного дефіциту – кредитують рахунки казначейства за своїм книгам, і Казначейство має право зняття коштів з цих рахунків; різниця полягає в тому, що рахунки відкриваються не на ім'я казначейства, а на ім'я резервного банку відповідного округу [3, с. 269].

Таким чином, проведений аналіз закордонного досвіду участі казначейських органів у системі управління державними фінансами дозволив зробити такі висновки:

- система управління державними фінансами має досить складну структуру, в якій казначейства мають різний статус, склад функцій, роль в організації касового виконання бюджету, характер взаємодії з центральними банками;

- основним призначенням національного казначейства є сприяння оптимальному управлінню державними ресурсами на основі взаємодії з іншими організаціями та відомствами, включеними в процес управління державними фінансами;

- казначейство зазвичай відповідає за управління державними фінансовими активами і зобов'язаннями;

- роль казначейства тісно пов'язана з виконанням національного бюджету;

- роль казначейства у виконанні бюджету може знаходитися в діапазоні від пасивної, коли казначейство не втручається безпосередньо в питання виконання бюджету, а лише виділяє ресурси бюджетним установам для виконання їхніх програм, до повністю активної, коли казначейство жорстко регламентує процес виконання бюджету і контролює всі витрати бюджетних установ.

Література:

1. Ковалев В. В. *Финансы* / В. В. Ковалев. – М. : Велби, Проспект, 2007. – 640 с.
2. Крилов Г. З. *Бюджетный процесс і бюджетний календар у США* / Г. З. Крилов // *Фінанси України*. – 2011. – № 10. – С. 56–59.
3. Матук Ж. *Финансовые системы Франции и других стран* / Ж. Матук. – М. : АО “Финстатинформ”, 2004. – 326 с.
4. *Теорія та практика управління економікою у період соціально-економічних трансформацій* : зб. наук. пр. ДонДУУ / ред. О. С. Поважний. – Донецьк, 2007. – 182 с. – Т. 8. – Вип. 89. – (Сер. “Економіка”).
5. Тер-Минасян Т. *Создание казначейства в странах с переходной экономикой* / Т. Тер-Минасян, П. Паренте, П. Мартинес-Мендес // *Международный валютный фонд*, 1995. – 63 с.
6. Юрій С. І. *Казначейська система* : [підруч.] / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац. – Тернопіль : Карт-Бланш, 2009 – 394 с.
7. *The green book. Appraisal and Evaluation in Central Government. Treasury Guidance* : London TSO. – Режим доступу : http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf.

Надійшла до редколегії 20.01.2012 р.

УДК:354.327 (371)

В. І. ТКАЧЕНКО

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИБІР ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ
ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ:
ДОСВІД КРАЇН БАЛТІЇ**

Розглянуто особливості та проблемні питання у процесі становлення і розвитку системи управління освітою на прикладі досвіду країн Балтії. Визначено напрямки подальшого розвитку освітньої політики в Україні.

Ключові слова: державна освітня політика, європейський вибір, державне управління.

The article is focused to discuss European education policy and development problems of education management: the experience of Baltic countries. The basic directions of the further development of education policy in Ukraine have been designated.

Key words: education policy, European choice, public administration.

На сучасному етапі приклад європейських країн є актуальним не тільки з точки зору економічної інтеграції. Для вчених, педагогів, експертів у сфері освіти усього світу набувають великого значення ведення освітньої політики систем держав