

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ

ЮХНЕНКО Михайло Анатолійович

УДК 351.72:336.1

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
КАЗНАЧЕЙСЬКОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ

Спеціальність 25.00.02 «Механізми державного управління»

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Маріуполь–2018

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Донецькому державному університеті управління Міністерства освіти і науки України (м. Маріуполь).

Науковий керівник – доктор економічних наук, доцент
БАЛУЄВА Ольга Володимирівна,
проректор з наукової роботи
Донецького державного університету управління
Міністерства освіти і науки України (м. Маріуполь)

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, доцент
УЛЬЯНЧЕНКО Юрій Олександрович,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при
Президентові України (м. Харків),
професор кафедри економічної політики та менеджменту;

кандидат наук з державного управління, доцент
БУТНИК Олена Олександрівна,
Київський національний університет культури і мистецтв
Міністерства культури України (м. Київ),
доцент науково-дослідного інституту.

Захист відбудеться *3 грудня 2018 року о 16.00 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 11.107.01 Донецького державного університету управління Міністерства освіти і науки України за адресою: 87513, м. Маріуполь, вул. Карпинського, 58, ауд. 206.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Донецького державного університету управління Міністерства освіти і науки України за адресою: 87513, м. Маріуполь, вул. Карпинського, 58.

Автореферат розіслано *30 жовтня 2018 року*.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



В.В. Хороших

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В системі державного управління фінансами розбудова інституту казначейської справи є важливим інструментом як розпорядження бюджетними коштами, так і активності суб'єктів економіки, що впливає на перебіг структурних реформ в Україні. У цьому контексті значення результатів роботи Державної казначейської служби України набуває усе більшого сенсу, адже ефективність використання публічних фінансів залежить від належної системи обґрунтування управлінських рішень і має відповідати національним інтересам. Казначейська служба наділена широкими повноваженнями у сфері публічних фінансів. Інституційно закріплене спроможне фінансове управління в державі залишається основою її соціально-економічного розвитку. Переслідуючи цілі поінформованості громади й первинності публічних фінансів як стійкої основи забезпечення стабільності макроекономічного середовища та фінансової системи країни, що спричинює стійкий і збалансований ріст, поточне державне управління України зорієнтоване на реалізацію комплексного пакету структурних реформ. У цьому контексті за дефіцитності бюджету та повільного соціально-економічного розвитку країни, значення результатів роботи Державної казначейської служби України набуває усе більшого сенсу. Масштабність цієї проблеми ускладнюється й тим, що результативність використання публічних фінансів залежить від належної системи виконання державної політики в умовах децентралізації.

Проблеми державного управління в контексті казначейського обслуговування висвітлені у наукових працях таких авторів, як О. Амосов, О. Балусева, Ю. Голинський, Ю. Пасічник, В. Писаренко та ін. Достатньо повно бюджетний процес у структурі державного управління висвітлений у роботах В. Дейнеки, В. Корнеєва, О. Кириленко тощо. Динаміка інформаційного супроводу державної політики з розвитку конкурентного середовища опрацьована у розвідках О. Бутник, Ю. Ульяновка, Я. Казюк та ін. Різноманітні аспекти стратегічного управління й планування діяльності органів державної влади знайшли відбиття у працях В. Геєця, О. Поважного, А. Халецької та ін. Проте питання оптимізації структури й функцій органів казначейства за чинної децентралізації в Україні в контексті касового виконання бюджету і скорочення адміністративно-господарських витрат, потребує подальшого дослідження.

Зв'язок роботи з науковими роботами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до тематики досліджень Донецького державного університету управління «Фінансовий механізм державного управління економікою України» (номер державної реєстрації 0104U008798, 2015-2018 рр.), в якій автор як виконавець обґрунтував шляхи вдосконалення механізмів державного управління Державною казначейською службою України (далі ДКСУ); «Теоретико-методологічні засади розроблення та функціонування механізмів державного управління на центральному, галузевому рівнях, у різних сферах суспільного життя» (номер державної реєстрації 0110U002889, 2015-2018 рр.), в якій автор як виконавець довів доцільність оновлення організаційного механізму казначейського обслуговування касового виконання бюджету країни.

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у науковому обґрунтуванні основних напрямів і розробці науково-методичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного управління ДКСУ за рахунок трансформації організаційного механізму з метою оптимізації її функціонування.

Відповідно до мети дослідження, сформульовані такі задачі:

розкрити зміст казначейської справи та визначити особливості її організації в сучасних умовах реформування публічної сфери;

узагальнити особливості інституціональної моделі функціонування казначейської служби та її значення в організаційному механізмі державного управління в умовах децентралізації;

розвинути концептуальні положення державного управління публічними фінансами як основи сталого розвитку України;

з'ясувати особливості та результативність функціонування ДКСУ на сучасному етапі державотворення;

обґрунтувати шляхи вдосконалення державного управління публічними фінансами за допомогою покращення інституціонального забезпечення та імплементації передового міжнародного досвіду у вітчизняну практику;

запропонувати напрями удосконалення організаційного механізму державного управління з підвищення результативності обігу публічних фінансів;

визначити пріоритетність заходів та дій органів Казначейства України в межах інформаційного супроводу процесів обігу публічних фінансів;

розробити пропозиції з удосконалення організаційного механізму казначейського обслуговування касового виконання бюджету України.

Об'єктом дослідження виступають процеси державного управління організацією роботи Державної казначейської служби України.

Предметом дослідження є теоретичні та науково-методичні засади удосконалення організаційного механізму державного управління казначейською службою України.

Методи дослідження. Для реалізації визначених у дисертаційній роботі мети та задач було застосовано комплекс філософських, загальнонаукових і спеціальних методів. Під час визначення сутності та змісту організації казначейської справи використано методи узагальнення та монографічний. При з'ясуванні специфіки поточної моделі казначейської служби здійснено поєднання історичного та логічного методів дослідження. За допомогою структурно-функціонального методу узагальнено пропозиції з розвитку концептуальних положень державного управління публічними фінансами. Метод узагальнення незалежних характеристик та економіко-статистичний метод використано під час визначення особливостей і результативності функціонування ДКСУ. Індуктивний метод застосовано для обґрунтування можливостей імплементації міжнародного досвіду державного управління публічними фінансами. Шляхом використання дедуктивного методу охарактеризовані напрями діяльності ДКСУ. Математичний інструментарій системного підходу в управлінні використано з метою виявлення пріоритетності заходів та дій ДКСУ з оптимізації роботи та результативності обігу публічних фінансів. Використання методики експериментального дизайну дозволило сформулювати пропозиції щодо трансформації організаційного механізму касового виконання бюджету України.

Теоретико-методологічною базою дослідження стали законодавчі та нормативно-правові акти України та інших країн, матеріали ДКСУ, статистичних досліджень національних та міжнародних організацій.

Наукова новизна одержаних результатів визначається новим вирішенням важливого науково-практичного завдання, що полягає в обґрунтуванні шляхів удосконалення організаційного механізму державного управління казначейською службою України. Запропоновані в дисертації висновки та рекомендації надають змогу запровадити за організаційно-структурними, технічними та адміністративними складовими практику касового виконання державного бюджету України в умовах розвитку електронного урядування. Зокрема, у дисертації:

вперше:

запропоновано систему заходів щодо трансформації казначейського обслуговування касового виконання бюджету України як складової організаційного механізму державного управління публічними фінансами з застосуванням державних інформаційних систем та електронного урядування;

удосконалено:

організаційно-правові засади функціонування інституціональної моделі казначейської служби в умовах децентралізації; це дозволило виявити ризики, переваги та систематизувати очікувані результати від децентралізації влади, яка передбачає розвинення положень організаційного механізму державного управління за організаційно-технічною та організаційно-адміністративною складовими;

концептуальні положення державного управління публічними фінансами як основи сталого розвитку України, що дозволило уточнити зміст категорій «публічні фінанси» й «казначейська справа» та сформулювати мету чинної парадигми державного управління публічними фінансами й алгоритмізувати дії ДКСУ стосовно її реалізації;

підходи до визначення особливостей функціонування ДКСУ в умовах децентралізації, за рахунок чого виявлено напрями удосконалення організаційного механізму державного управління; це сприяє покращенню реалізації управлінських функцій, інформаційного й ресурсного сорсінгу та результативного використання публічних фінансів і дозволило структурувати організаційний механізм казначейського обслуговування касового виконання Державного бюджету України;

напрями трансформації організаційного механізму державного управління з оптимізації функціонування Казначейства, за рахунок підвищення результативності обігу публічних фінансів, дотримання жорстких бюджетних обмежень та запровадження середньострокового бюджетного планування; це дозволило сформулювати організаційні напрями діяльності та роль ДКСУ в підвищенні якості реалізації державної політики з обігу публічних фінансів;

інформаційне та структурне забезпечення організаційного механізму казначейського обслуговування касового виконання бюджету України шляхом систематизації, інформатизації й технологізації процесів і моделювання техніко-організаційної процедури обробки даних ДКСУ з обґрунтування й обігу публічних фінансів;

дістало подальшого розвитку:

теоретичне обґрунтування сутності та змісту організації казначейської справи, що дозволило систематизувати етапи розвитку Казначейства в Україні та охарактеризувати сферу фінансових інтересів Державної казначейської служби як основного державного регулятора і координатора публічних фінансів у межах бюджетної системи; це дозволило узагальнити сферу фінансових інтересів ДКСУ як основного державного інституту апарату фінансового управління;

шляхи імплементації міжнародного досвіду державного управління публічними фінансами в українську практику із використанням індуктивного методу до реалізації технічної та адміністративної складових організаційного механізму державного управління казначейською службою України; за результатами дослідження виявлено необхідність та запропоновано зміни підходів до процедури касового виконання бюджету країни.

Практичне значення отриманих результатів. Наукові висновки та теоретичні положення дисертаційної роботи фактично доведені до рівня конкретних пропозицій і практичних рекомендацій для використання в галузі державного управління організацією Казначейської служби України. Зокрема, результати дослідження були використані в практичній діяльності ГУ Державної казначейської служби України у Донецькій області (довідка про впровадження №13-23/2993 від 25.10.2017 р.), Департаменту економіки та фінансування Міністерства освіти і науки України (довідка про впровадження №10-111 від 10.11.2017 р.), Фінансового управління Селидівської міської ради (довідка про впровадження №01-15/848 від 22.12.2017 р.), а також в освітньому процесі Донецького державного університету управління під час викладання дисциплін «Звітність підприємства» і «Бюджетна система» та їх методичного забезпечення (довідка про впровадження №01-01/33 від 19.01.2018 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною науковою працею, в якій основні наукові положення, теоретичні розробки, висновки, пропозиції та рекомендації, зокрема ті, що становлять наукову новизну, отримані та сформульовані автором самостійно і відповідно розкриті у наукових публікаціях, що відображено у списку опублікованих праць. У друкованих працях, опублікованих у співавторстві, автору дисертації належать: розвинуті інституціональні засади бюджетного процесу в умовах децентралізації в Україні [1]; аналіз функціонування ДКСУ [2]; оцінка міжнародного досвіду державного управління публічними фінансами [4].

Апробація результатів дослідження. Основні положення та ідеї дисертаційної роботи апробовані на міжнародних науково-практичних і міждисциплінарних конференціях, а саме: «Економіко-культурологічне позиціонування України в світовому глобалізованому просторі» (м. Кошице, Словаччина, 2016 р.), «Менеджмент, аудит та фінанси: стан, проблеми та науково-економічний розвиток» (м. Дніпро, 2016 р.), «Сталий розвиток 2030: економічна, соціальна, екологічна та політична складові» (м. Тбілісі, Грузія, 2017 р.), «Україна та ЄС: можливості та перспективи співпраці» (м. Маріуполь, 2017 р.) та «Стратегічний потенціал державного та територіального розвитку» (м. Маріуполь, 2017 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції «Фінанси, підприємництво та облік: національні особливості та світові тенденції» (м. Київ, 2018 р.).

Публікації. Результати дисертації відображені в 15 наукових публікаціях, зокрема, 2 колективні монографії, 7 статей – у фахових виданнях з державного управління (у т.ч. 1 – в зарубіжному виданні); надруковано 6 тез у матеріалах науково-практичних конференцій. Загальний обсяг публікацій становить 7,44 д.а., з них особисто автору належить 6,71 д.а.

Структура роботи й обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та 3 додатків на 28 сторінках, 21 рисунка на 13 сторінках, 48 таблиць на 29 сторінках. Загальний обсяг дисертації становить 242 сторінки, з яких основний текст займає 191 сторінку. Список використаних джерел нараховує 201 позицію на 22 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЙНОЇ РОБОТИ

У першому розділі «Теоретичні засади організації казначейської справи як основи державної фінансової політики» досліджено сутність та зміст організації казначейської справи; визначено особливості інституціональної моделі казначейської служби в організаційному механізмі державного управління; розвинуто концептуальні положення державного управління публічними фінансами як основи сталого розвитку України.

Встановлено, що Державна казначейська служба України відповідає за якісне управління публічними фінансами, зокрема державними фінансами України, і чинна нормативно-правова база зобов'язує ДКСУ забезпечувати прозорість, підзвітність і надійний фінансовий контроль. Сфера фінансових інтересів Казначейства України як основного регулятора і координатора бюджетних розписів є наступною (рис. 1).

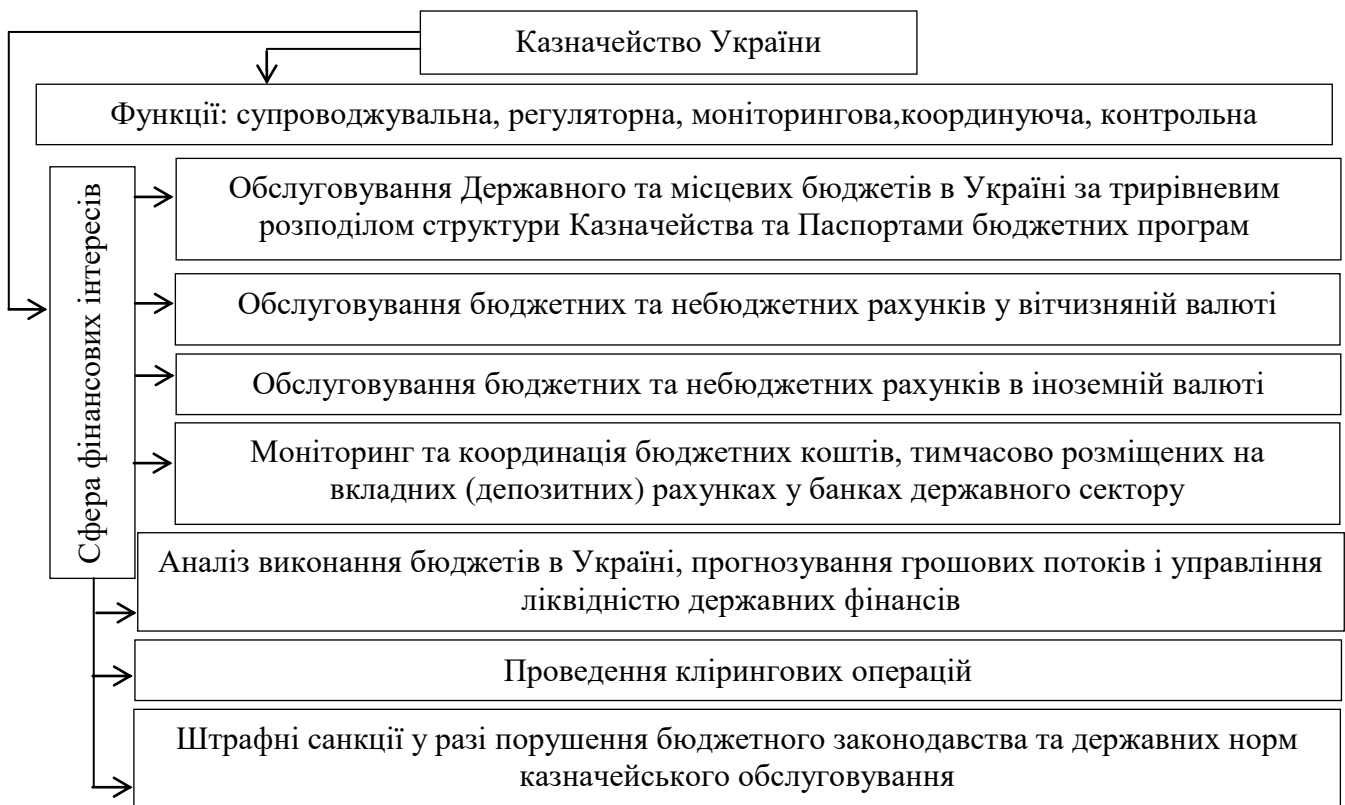


Рис. 1. Сфера фінансових інтересів ДКСУ як основного державного регулятора і координатора публічних фінансів у межах бюджетної системи

Визначено, що за комплексом реалізованих заходів, організаційний механізм державного управління як сукупність різних за своєю суттю конкретних організаційних механізмів (організаційно-структурних, технічних, економічних, адміністративних, управлінських за рівнями), спрямований на посилення організаційного потенціалу державних, обласних та місцевих інституцій, яким суспільство делегувало владні та управлінські повноваження, як складової частини ресурсів управління, які забезпечують вплив на результати соціально-економічного розвитку країни. Відповідно до того, що організаційний механізм державного управління казначейською службою України є складовою комплексного механізму державного управління виокремлено структурну, технічну та адміністративну складові. Доведено, що у сучасних умовах функціонування ДКСУ, управління публічними фінансами має ряд невирішених питань, які потребують своєчасного розв'язання з метою підвищення ефективності маневрування фінансовими потоками та виконання прийнятих зобов'язань, що є запорукою стабільності й економічного розвитку держави. До цих питань відносять:

за напрямом «Створення системи подання електронної звітності розпорядниками бюджетних коштів і державними цільовими фондами, складеної згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку в державному секторі (далі НП(С)БОДС)»: ІТ-консультації та передпроектний аналіз; розробка та впровадження в експлуатацію програмного забезпечення;

за напрямом «Консолідація фінансової звітності, складеної згідно з НП(С)БОДС»: приймання квартальної та річної фінансової звітності розпорядників бюджетних коштів та державних цільових фондів, складеної згідно з НП(С)БОДС, її консолідація в напівавтоматизованому режимі; складання консолідованої фінансової звітності згідно з НП(С)БОДС із застосуванням розробленого програмного забезпечення за 2017 рік у тестовому режимі;

за напрямом «Адаптація облікової системи АС «Є-Казна» до Плану рахунків та внутрішньої платіжної системи Казначейства»: адаптація програмного забезпечення до Плану рахунків; проведення Всеукраїнського тестування програмного забезпечення та його адаптованого впровадження;

за напрямом «Адаптація та запровадження Плану рахунків в обліковій системі Казначейства»: запровадження Плану рахунків в обліковій системі Казначейства АС «Є-Казна»; інтеграція облікової системи Казначейства з системою подання звітності.

Визначено, що в умовах децентралізації влади в Україні, інституціональна модель казначейської служби зазнає змін, які полягають у розширенні спектру повноважень за сферами інвестування економіки державними й місцевими органами влади, економічної й банківської політики, обліку публічних фінансів щодо реалізації соціальної політики, фінансування на конкурентних засадах сфер освіти та охорони здоров'я, підтримки малого бізнесу й підприємництва, сфери громадського зв'язку тощо. Інституціональна модель казначейської служби в організаційному механізмі державного управління в Україні має наступний вигляд (рис. 2).

Обґрунтовано, що організаційний механізм державного управління казначейською службою України визначається функціональними обов'язками її роботи (за нормами Указу Президента «Про Положення про Державну казначейську

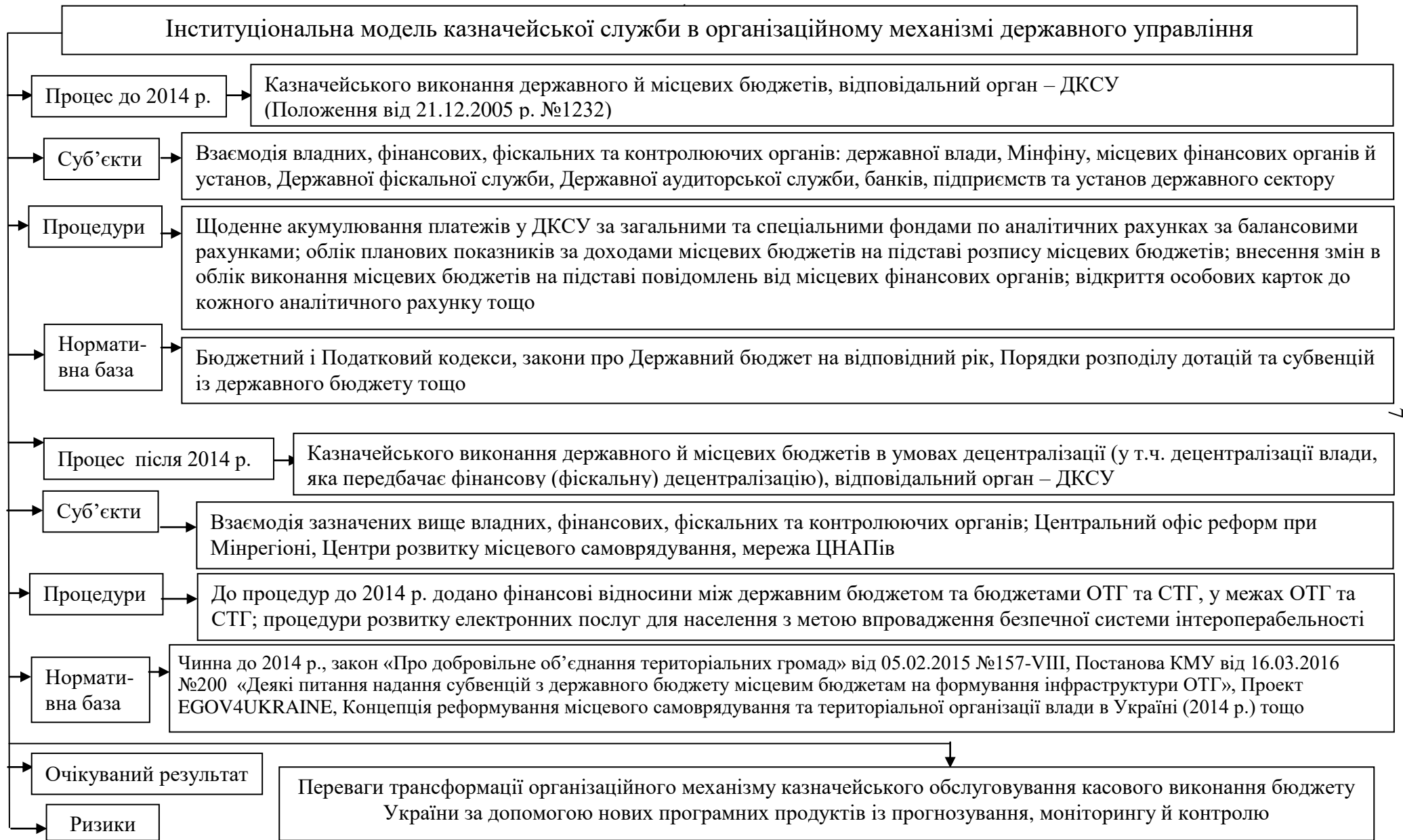


Рис. 2. Інституціональна модель казначейської служби в організаційному механізмі державного управління в Україні (складено за даними офіційного сайту Державної казначейської служби України)

службу України» та Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України») та організаційно відтворює структуру адміністративно-територіального устрою України (за нормами Бюджетного Кодексу). Проте, у відповідь на складні та мінливі умови державотворення, зміст виконуваних функцій варіюється від централізації до децентралізації, від вертикальної до горизонтальної системи функціонування, від механістичної (в стабільних умовах функціонування) до органічної та продуктивної (в мінливих умовах роботи).

Пріоритетною є децентралізація з централізованим контролем за обігом публічних фінансів та визначеним типом матриці взаємин у складній організації касового виконання Державного бюджету. Тому, особливої уваги заслуговує зміна інституціональної моделі ДКСУ, а в її аспекті – удосконалення концептуальних положень державного управління публічними фінансами (рис. 3) та організаційного механізму казначейського обслуговування касового виконання Державного бюджету України як суспільно важливого для державотворення процесу.



Рис. 3. Концептуальні положення державного управління публічними фінансами як основи сталого розвитку України

У межах представлених концептуальних положень під публічними фінансами розуміємо кошти суспільства або територіальних громад, які є транспарентними та фондово обліковуються в державному бюджеті та місцевих бюджетах, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та фізичних осіб, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані

ними від їхньої господарської діяльності; під казначейською справою – систему професійних дій працівників Казначейства та профільних державних установ відносно раціонального та результативного використання публічних фінансів з метою виконання органами державного й регіонального управління та влади покладених на них функцій, розвитку країни та її окремих територій, розбудови економіки та виваженої соціальної політики; зазначена система має бути заснована на принципах верховенства права та суворого покарання за нецільове або не функціональне використання довірених коштів за всеосяжного громадського фінансового контролю.

У другому розділі «Аналіз діяльності Державної казначейської служби України в умовах децентралізації» охарактеризовано специфіку Державної казначейської служби України; досліджено стан і тенденції її функціонування; оцінено можливість імплементації передового міжнародного досвіду державного управління публічними фінансами в українську практику господарювання.

Доведено, що система державного управління публічними фінансами є достатньо розгалуженою і структурно Казначейство України має таку систему професійних зв'язків (рис. 4).

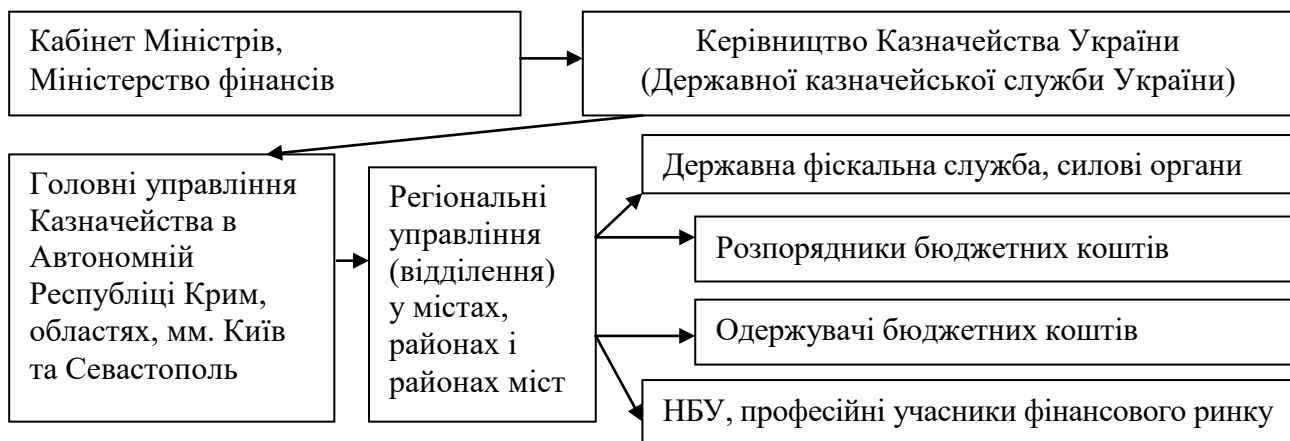


Рис. 4. Структура та професійні зв'язки ДКСУ в системі державного управління публічними фінансами (за суб'єктами)

Узагальнено, що організаційний механізм державного управління казначейською службою України – це сукупність різних за своєю суттю конкретних організаційних механізмів (організаційно-структурних, технічних, економічних, адміністративних, управлінських за рівнями), які спрямовані на організацію результативної діяльності ДКСУ з метою оптимального виконання розписів щорічних законів України про Державний бюджет на відповідний бюджетний період (рік). Визначено, що в комплексі організаційних механізмів державного управління казначейською службою України сучасні умови господарювання сприяють зміні передовсім технічних та адміністративних складових у профільній функції Державної казначейської служби України – касовому виконанні Державного бюджету (рис. 5).

За наявності чинного механізму ані система казначейського виконання бюджету, ані управлінський корпус не покращать поточного й перспективного стану державних фінансів, бюджетної та фінансової системи країни в цілому щодо забезпечення довгострокової платоспроможності бюджетної системи України (табл. 1).

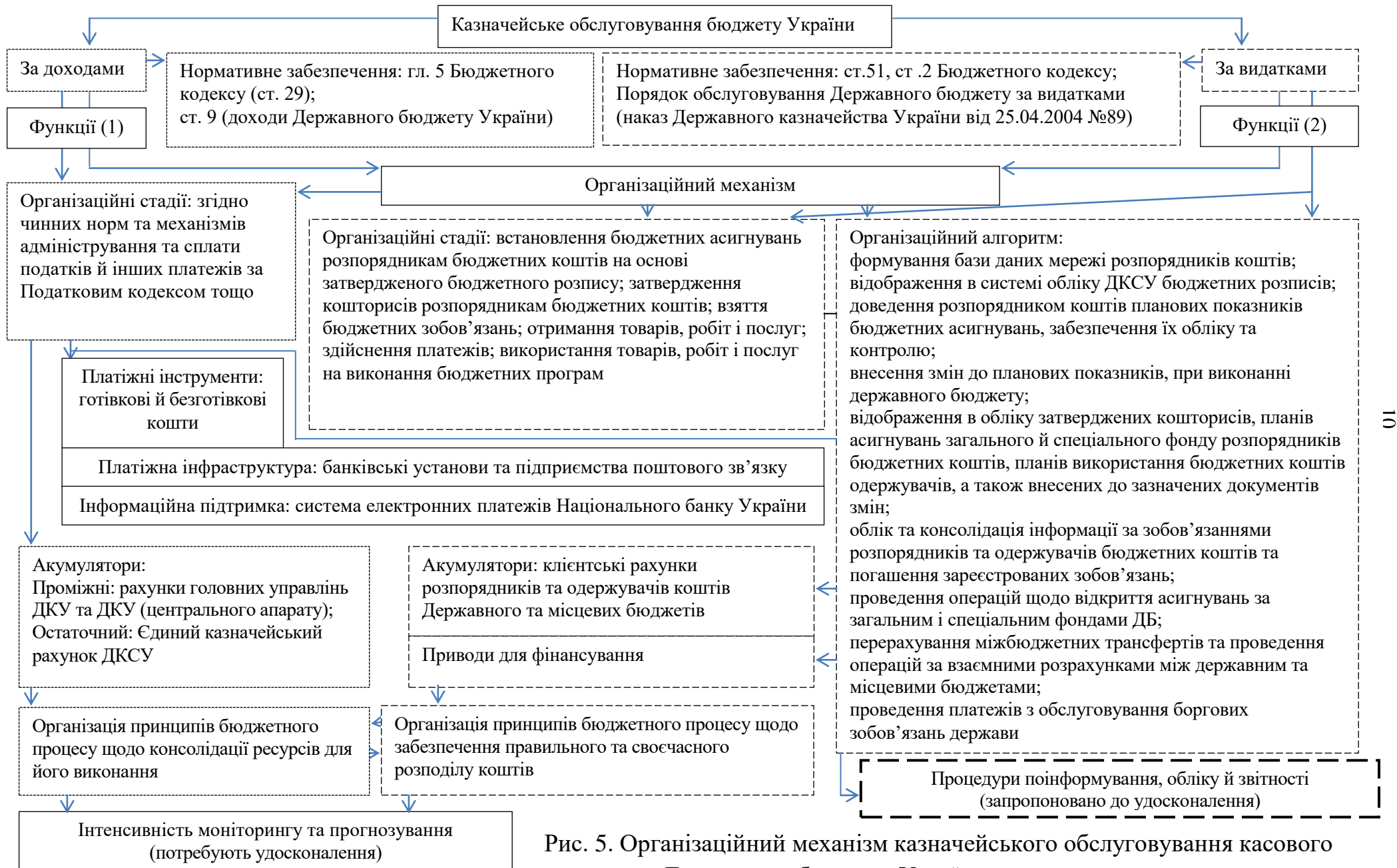


Рис. 5. Організаційний механізм казначейського обслуговування касового виконання Державного бюджету України

Фінансові притоки та відтоки за бюджетними зобов'язаннями України
(січень-червень 2009-2017 рр.), млрд. грн.

Показники	2009р.	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.	2016р.	2017р.
Витрати державного боргу (далі – ДБр) України	121,226	139,506	333,459	168,543	185,447	197,575	245,677	300,417	366,028
Запозичення до ДБр	21,9	46,1	59,5	50,3	77,2	110,2	157,8	114,7	45,6
Частка запозичень у складі витрат бюджету	0,18	0,33	0,18	0,29	0,42	0,56	0,64	0,38	0,13
Погашення ДБр	4,1	12,7	22,2	32,9	35,1	48,0	75,4	68,2	11,9
Перевищення обсягів запозичень над погашеннями	5,34	3,63	2,62	2,87	2,2	2,29	2,09	1,68	3,83

Складено та розраховано за даними піврічних звітів ДКСУ

До того ж, платіжні системи у світовій практиці касового виконання бюджетів за країнами мають схему миттєвих трансакцій на валовій основі або після певної затримки. У світі існує три основних типи платіжних систем: відстрочені системи розрахунків з мережею, системи реального часу для погашених розрахунків та гібриди, такі, як безперервний чистий розрахунок. ДКСУ не є готовою до уніфікації облікових операцій за фінансовими потоками навіть у двох типах платіжних систем при збереженні рівня поінформованості громадян держави. Це ускладнює процедури вирахування ліквідності та розмірів коштів у бюджетній системі за суб'єктною ознакою в разі існування технічної, суб'єктивної або об'єктивної помилки.

Встановлено, що світова практика має доволі успішні приклади державного управління публічними коштами в межах прямої участі державних інституцій на фінансовому ринку країни (досвід Франції та США). З цієї причини, існує практична необхідність зміни підходів в організаційному механізмі казначейського обслуговування касового виконання бюджету країни шляхом перегляду значення казначейської служби у розбудові інституту державного управління в Україні (за формально-неформальними характеристиками).

У третьому розділі «Шляхи удосконалення організаційного механізму державного управління Казначейською службою України» систематизовано напрями удосконалення організаційного механізму державного управління з підвищення результативності обігу публічних фінансів; розроблено алгоритм інформаційного супроводу процесів обігу публічних фінансів за профілем діяльності Казначейства; наведено практичні засади організаційного механізму казначейського обслуговування касового виконання бюджету України.

У результаті систематизації заходів із підвищення результативності обігу публічних фінансів встановлено, що використання середньострокових бюджетних рамок сприяло більш дисциплінованому підходу до складання бюджету України і змусило уряд виходити за межі традиційного річного горизонту бюджету і планувати стратегічні витрати в межах часового горизонту планування. Крім забезпечення сумісності з іншими ключовими макроекономічними показниками й цілями, такими як зростання, інфляція й обмінні курси, середньострокові прогнози, бюджетні програми забезпечують передбачуваність фінансових дій розпорядників

та одержувачів бюджетних коштів. Доведено, що відповідно Стратегії управління державними фінансами (2017 р.) та Плану пріоритетних дій, спрямованих на підвищення результативності обігу публічних фінансів, для оптимізації фіскальної децентралізації необхідні наступні умови: наявність чіткої ієрархії органів влади із розмежуванням повноважень в умовах децентралізації влади; делегування центральним урядом достатніх повноважень у проведенні економічної політики на територіях ОТГ; забезпечення урядом єдності економічного простору країни; інституціональні гарантії довгострокового характеру. Відповідно до систематизації стратегічних пріоритетів роботи державного сектору щодо уніфікації й оптимізації управління публічними фінансами та збільшення рівня публічності у фінансовому управлінні, складено інформаційну матрицю оптимізації роботи Державної казначейської служби України та охарактеризовано альтернативи дій за критеріями їх порівняння. Основні напрями оптимізації роботи Казначейства України за пріоритетністю виконання дій наведені у табл. 2.

Таблиця 2

Напрями оптимізації роботи ДКСУ за пріоритетністю виконання дій

A1	створення Системи подання електронної звітності розпорядниками бюджетних коштів і державними цільовими фондами, складеної згідно з НП(С)БОДС	
	1. Універсальність	4. Простота роботи з визначеним масивом даних
	2. Можливість введення нових функцій, послуг	5. Безоплатний навчальний кейс
	3. Реалізація повного набору інструментів електронної участі громадян у державному управлінні відповідно до функцій Казначейства	6. Наявність зворотного зв'язку
		7. Точність відображення даних
		8. Швидкість введення в дію інновацій
A2	консолідація фінансової звітності, складеної згідно з НП(С)БОДС	
	1. Швидкість введення в дію інновацій	6. Можливість введення нових функцій, послуг
	2. Наявність зворотного зв'язку	7. Універсальність
	3. Простота роботи з визначеним масивом даних	8. Реалізація повного набору інструментів електронної участі громадян у державному управлінні відповідно до функцій Казначейства
	4. Безоплатний навчальний кейс	
	5. Точність відображення даних	
A3	адаптація облікової системи АС «Є-Казна» до Плану рахунків та внутрішньої платіжної системи Казначейства	
	1. Універсальність	5. Простота роботи з визначеним масивом даних
	2. Точність відображення даних	6. Наявність зворотного зв'язку
	3. Безоплатний навчальний кейс	7. Можливість введення нових функцій, послуг
	4. Реалізація повного набору інструментів електронної участі громадян у державному управлінні відповідно до функцій Казначейства	8. Швидкість введення в дію інновацій
A4	адаптація та запровадження Плану рахунків в обліковій системі Казначейства	
	1. Можливість введення нових функцій, послуг	4. Безоплатний навчальний кейс
	2. Реалізація повного набору інструментів електронної участі громадян у державному управлінні відповідно до функцій казначейства	5. Універсальність
	3. Точність відображення даних	6. Наявність зворотного зв'язку
		7. Простота роботи з визначеним масивом даних
		8. Швидкість введення в дію інновацій

Доведено, що в умовах постійного зростання державних витрат, збільшення дефіциту бюджету та диспропорцій фактичних і прогнозованих макроекономічних показників стає доцільним алгоритмізація зазначених заходів за рівнем пріоритетності щодо їх виконання та ефективний інформаційний супровід цих процесів.

Запропоновано запровадження інтелектуальної системи підтримки прийняття рішень у межах бюджетного процесу, що забезпечить інформаційний пошук організаційних та фінансово-економічних індикаторів впливу зовнішнього середовища на систему державних управлінських та фінансових рішень; інтелектуальний аналіз даних; навчання інтелектуальної системи на основі існуючих прецедентів поточної практики державотворення із врахуванням циклічності доходів та витрат бюджетної системи; імітаційне моделювання; еволюційне обчислення та генетичні алгоритми; нейронні мережі; ситуаційний аналіз прийняття управлінських та фінансових рішень; когнітивне моделювання; фінансово-економічне обґрунтування отриманого результату як визначеного соціально-економічного ефекту для територіальної громади, регіону, країни.

Обґрунтовано модель техніко-організаційної процедури обробки даних та процесів Державної казначейської служби України з обігу публічних фінансів та виконання фінансових планів у державі (рис. 6).

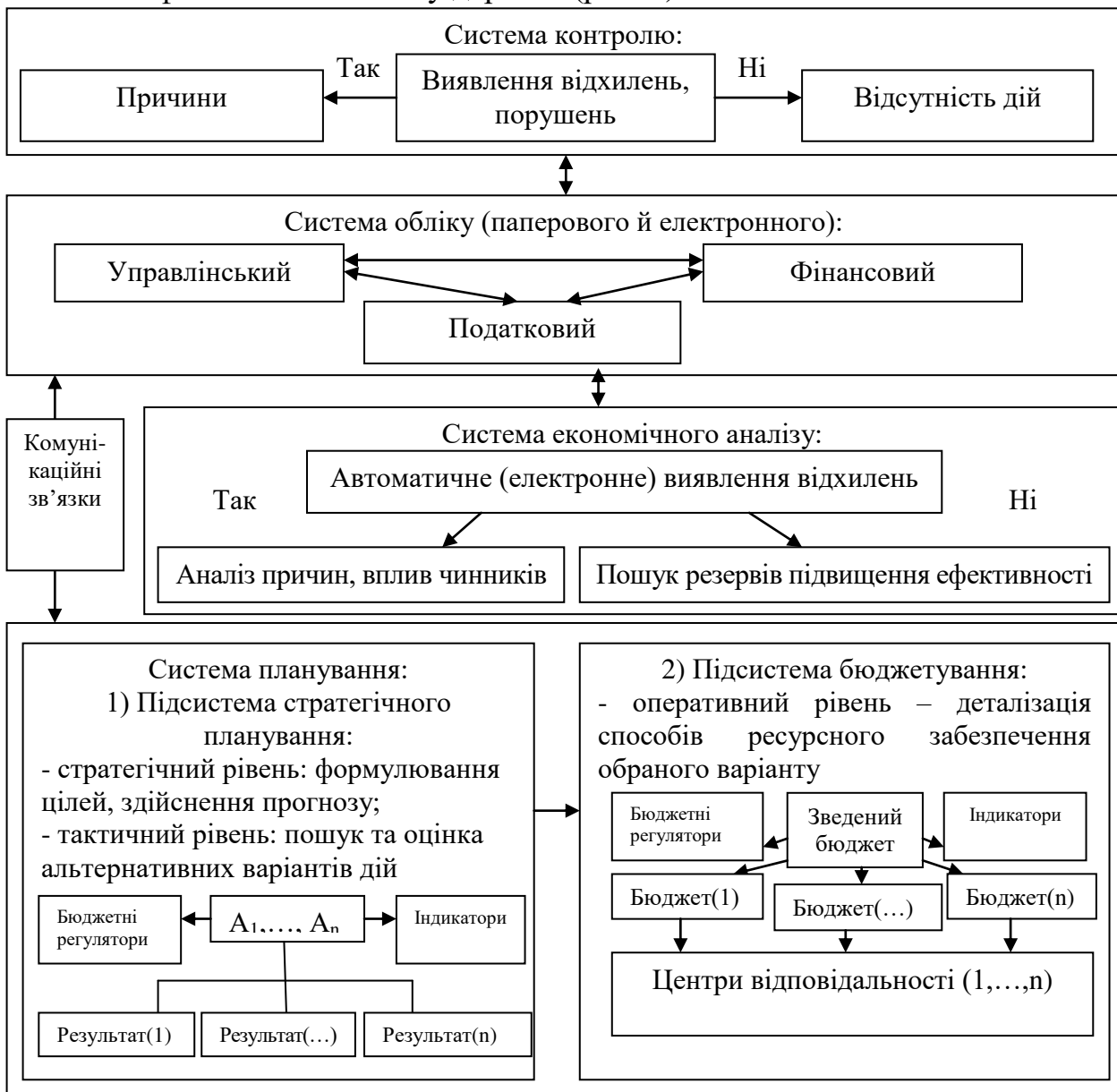


Рис. 6. Модель техніко-організаційної процедури обробки даних та процесів Державною казначейською службою України з обігу публічних фінансів

Доведено, що проходження інформації через електронну систему бухгалтерського обліку дозволить мінімізувати викривлення інформації внаслідок забезпечення відповідності інформаційної моделі об'єкта бухгалтерського обліку її фактичному стану через модифікацію реконструйованого стану моделі. З метою підвищення якості облікового процесу формалізовано комунікаційні зв'язки облікової системи на основі морфологічного аналізу задля формування оптимального маршруту проходження значного інформаційного масиву за умов автоматичного коригування електронною системою за допомогою бюджетних регуляторів та нормативних меж індикаторів під час касового виконання ДКСУ бюджету країни.

ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено актуальне наукове завдання щодо розробки теоретичних положень та практичних рекомендацій з удосконалення організаційного механізму державного управління Казначейською службою України. Отримані у процесі дослідження результати мають теоретичне та практичне значення, а саме:

1. Розв'язок проблеми удосконалення організаційного механізму державного управління ДКСУ та ефективності обігу публічних фінансів лежить у площині реалізації системи заходів, заснованих на принципах економічної свободи та державного втручання в економіку з метою правового захисту свободи економічної діяльності, а також створення й реалізації досконалого інституціонального, технологічного та інформаційного середовища і забезпечення сталого розвитку країни в умовах децентралізації.

2. Виявлено похідність зазначеного процесу від двох інших: державотворчих та фінансових, які ініціювали створення незалежної України як з політичної, організаційної, так і з економічної точок зору. Наразі триває уніфікація електронного уряду та документообігу в ДКСУ, як основного державного регулятора і координатора публічних фінансів у межах бюджетної системи, що стало результатом трансформації механізмів державного управління в країні та основою удосконалення виконуваних ДКСУ функцій.

3. Встановлено, що фінансово спроможна система державного управління має важливе значення для покращення соціально-економічних процесів у суспільстві. Це залежить від інституціональної моделі ДКСУ, яка забезпечує результативність організаційного механізму державного управління. Відповідно до зазначеного, структуровано й описано політико-управлінську концепцію згідно з ключовими засадами державного управління в Україні в умовах децентралізації. Сформульовано зміну функціональної ролі Казначейської служби в управлінні публічними фінансами.

4. Розвинуто підходи до реалізації механізмів державного управління публічними фінансами, що дало змогу визначити особливості поточного функціонування ДКСУ та систематизувати характерні властивості державного управління публічними фінансами в Україні. Здійснено розмежування та аргументацію підвищеної ролі публічних фінансів над державними в контексті сучасних напрямів розвитку казначейства, бюджетного процесу та державного управління. Сформульовано концептуальні положення державного управління публічними фінансами й уточнено інтерпретацію категорій «публічні фінанси» та «казначейська справа».

5. Виявлено задовільне управління публічними фінансами, що стало можливим за рахунок інформатизації операцій і впровадження електронного уряду. Однак, проблему результативної та оперативної імплементації контрольної функції з касового виконання бюджету й ініціативності в пошуку джерел фінансування у періоди тактичних збоїв системи державного управління в роботі розв'язано за рахунок вдосконалення оперативного управління, підвищення ефективності фінансового контролю та казначейського обслуговування бюджетних розписів. Загалом, це дозволило структурувати організаційний механізм казначейського обслуговування касового виконання Державного бюджету України та представити оновлений підхід до характеристики значення ДКСУ в розбудові організаційного механізму державного управління в Україні в умовах децентралізації.

6. Виділено особливості державного управління публічними коштами в Україні. Порівняння практики державного управління публічними фінансами та функціонування єдиного казначейського рахунку (ЄКР) в країнах та регіонах світу дозволило встановити найоптимальніший варіант запозичення передового досвіду з Франції з дією комплексної системи фінансового управління та добре розвиненим інститутом ЄКР та США з дією Міністерства фінансів щодо активізації фінансових функцій ДКСУ. Це стало можливим завдяки застосуванню індуктивно-кореляційного методу для описової та порівняльної характеристики закордонних аналогів. За результатами дослідження запропоновано зміни підходів в організаційному механізмі казначейського обслуговування касового виконання бюджету країни.

7. Удосконалено напрями підвищення результативності організаційного механізму державного управління публічними фінансами та представлено у вигляді стратегічних пріоритетів урядових дій за складовими «Створення системи подання електронної звітності розпорядниками бюджетних коштів і державними цільовими фондами, складеної згідно з НП(С)БОДС», «Консолідація фінансової звітності, складеної згідно з НП(С)БОДС», «Адаптація облікової системи АС «Є-Казна» до Плану рахунків та внутрішньої платіжної системи Казначейства» та «Адаптація та запровадження Плану рахунків в обліковій системі Казначейства».

8. Обґрунтовано пріоритетність заходів Казначейства України в межах інформаційного супроводу процесів обігу публічних фінансів. Це дозволило ранжувати пріоритетність критеріїв для кожної альтернативи роботи Казначейства України, що є важливим у стратегічному сенсі із зростанням швидкості використання інформаційних технологій. Встановлено та обґрунтовано, що адаптацію облікової системи АС «Є-Казна» до Плану рахунків та внутрішньої платіжної системи ДКСУ доцільно реалізовувати швидше за всі інші напрями впровадження нової системи обліку й електронного урядування.

9. Запропоновано систему заходів і процесів з трансформації казначейського обслуговування касового виконання бюджету України як складової організаційного механізму державного управління публічними фінансами. Пропозиції засновано на підвищенні результативності державних інформаційних систем за рахунок інформатизації та технологізації процесів, а також моделювання техніко-організаційної процедури обробки даних ДКСУ з обігу публічних фінансів. Трансформацію організаційного механізму касового виконання бюджету України

запропоновано провести на основі об'єднання пріоритетів фундаментальних підходів науково-прикладних досліджень (ієрархізації та кластеризації) та чинної практики державного управління й видів законотворчості (за електронного врядування та розбудови електронної демократії).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Юхненко М.А. Розвиток інституційних засад бюджетного процесу відповідно до особливостей та умов децентралізації фінансового управління. *Трансформаційні процеси економіки та управління: монографія* / за заг. ред. О.В. Балуєвої; Донецький державний університет управління. Кривий Ріг: Вид. Р.А. Козлов, 2017. С. 108–123 (0,77 д.а.).

Особистий внесок: досліджено інституціональні засади бюджетного процесу в умовах децентралізації в Україні (0,77 д.а.).

2. Balueva O., **Yukhnenko M.** The assessment of the state treasury service functioning in Ukraine, *Sustainable Development Goals of Ukraine*. London: Science Publishing, 2017. P. 44–62 (0,96 д.а.).

Особистий внесок: систематизовано дані щодо результативності роботи ДКСУ (0,48 д.а.).

3. Юхненко М.А. Проблематика діяльності функціонування державної казначейської служби України у 2011-2014 рр. *Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління*. Маріуполь, 2015. №1(69). С. 180–186 (0,42 д.а.).

4. Балуєва О.В., **Юхненко М.А.** Міжнародний досвід управління державними фінансами. *Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління*. Маріуполь, 2016. №1(70). С. 5–11 (0,5 д.а.).

Особистий внесок: дано оцінку міжнародному досвіду державного управління публічними фінансами (0,25 д.а.).

5. Yukhnenko M. The Government control over public finances: theory and practice, issues and opportunities. *Evropsky casopis ekonomiky a management*. Praha, 2016. Svazek 2. 6 vydani. P. 14–20 (0,58 д.а.).

6. Юхненко М.А. Значення казначейської служби у розбудові інституту державного управління в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. №4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1069> (0,66 д.а.) (дата звернення: 25.03.2018).

7. Юхненко М.А. Сучасний ринок інноваційних технологій та інструментів державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. №22. С. 97–102 (0,74 д.а.).

8. Юхненко М.А. Підходи до формування організаційного механізму державного управління казначейського обслуговування. *Зб. наук. праць Донецького державного університету управління «Сучасні проблеми державного управління в умовах системних змін»*. Серія “Державне управління”. 2017. Том XVIII. С. 225–244 (1,3 д.а.).

9. Юхненко М.А. Організаційні напрями удосконалення інституційної моделі казначейської служби України. *Аспекти публічного управління*. 2018. Том 6. №4. С. 39–47 (0,73 д.а.).

Матеріали наукових конференцій та інші друковані праці

10. Юхненко М. А. Проблематика функціонування державної казначейської служби України в сучасних умовах. *Економіко-культурологічне позиціонування України в світовому глобалізованому просторі*: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції (Словаччина, м. Кошице, 14-15 лютого 2016 р.). Ч.1. Кошице, 2016. С. 252–254 (0,1 д.а.).

11. Юхненко М. А. Сучасна фінансова політика: євроатлантична практика. *Менеджмент, аудит та фінанси: стан, проблеми та науково-економічний розвиток* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 16-17 грудня 2016 р.). Дніпро: НО «Перспектива», 2016. С. 146–148 (0,11 д.а.).

12. Юхненко М. А. Проблематика та перспективи державного управління публічними фінансами в Україні. *Сталий розвиток 2030: економічна, соціальна, екологічна та політична складові*: матеріали доповідей міжнародної міждисциплінарної конференції (Грузія, м. Тбілісі, 2017). Тбілісі – Львів, 2017. С. 144–146 (0,11 д.а.).

13. Юхненко М. А. Імплементация передового досвіду державного управління в українську практику соціально-економічних відносин. *Україна та ЄС: можливості та перспективи співпраці*: збірник матеріалів, доповідей Інтернет-конференції в рамках проекту «Кафедра Жана Моне «Аналіз та застосування європейського досвіду демократії та належного врядування в Україні» (м. Маріуполь, 18-19 травня 2017 р.). Маріуполь: ДонДУУ, 2017. С. 183–186 (0,19 д.а.).

14. Юхненко М. А. Сучасні підходи державного управління в умовах реформування. *Стратегічний потенціал державного та територіального розвитку*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 3-4 жовтня 2017 р.). Маріуполь; Кривий Ріг: Вид. Р.А. Козлов, 2017. С. 98–101 (0,17 д.а.).

15. Юхненко М. А. Інституційна модель Казначейської служби в механізмах державного управління публічними фінансами. *Фінанси, підприємництво та облік: національні особливості та світові тенденції*: збірник наукових матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 7 квітня 2018 р.). Київ: ГО «Київський економічний науковий центр», 2018. С. 85–89 (0,1 д.а.).

АНОТАЦІЯ

Юхненко М.А. Організаційний механізм державного управління казначейською службою України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук за спеціальністю 25.00.02 «Механізми державного управління». – Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України (м. Маріуполь), 2018.

Дисертацію присвячено науковому обґрунтуванню шляхів удосконалення механізмів державного управління Державною казначейською службою України за допомогою трансформації організаційного механізму її роботи. Зокрема, визначено специфіку розвитку та поточні особливості казначейської справи, охарактеризована сфера фінансових інтересів Казначейства України як основного державного регулятора і координатора публічних фінансів. Узагальнено інституціональну модель казначейської служби в умовах децентралізації. Розвинуто концептуальні

положення державного управління публічними фінансами як матеріальної й функціональної основи роботи ДКСУ. Проведено аналіз результативності роботи органів Казначейства під час реалізації політичного, мотиваційного, правового та економічного механізмів державного управління в Україні. З'ясовано, що в умовах впровадження електронного врядування та розбудови електронної демократії, діяльність ДКСУ потребує вдосконалення шляхом покращення інституціонального забезпечення за допомогою імплементації передового міжнародного досвіду у вітчизняну практику. Трансформація організаційного механізму роботи Казначейства заснована на удосконаленні механізмів державного управління з підвищення результативності обігу публічних фінансів та виконання бюджетних розписів, на пріоритетності заходів і дій органів Казначейства України в межах інформаційного супроводу процесів обігу публічних фінансів; на модернізації організаційного механізму казначейського обслуговування касового виконання бюджету України.

Ключові слова: організаційний механізм, державне управління, розвиток, казначейство, інституціональна модель, публічні фінанси, інституціональне забезпечення, обіг.

АННОТАЦІЯ

Юхненко М.А. Организационный механизм государственного управления казначейской службой Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук по специальности 25.00.02 «Механизмы государственного управления». – Донецкий государственный университет управления Министерства образования и науки Украины (г. Мариуполь), 2018.

Диссертация посвящена научному обоснованию путей совершенствования механизмов государственного управления развитием государственной казначейской службы при помощи трансформации организационного механизма казначейского обслуживания кассового выполнения бюджета Украины. В частности установлено, что органы казначейства способствуют укреплению национальной безопасности государства, защищают целостность финансовой системы и эффективно управляют публичными финансами страны. Доказано, что методология государственного управления публичными финансами должна учитывать их отличительные свойства, а именно: стоимостную форму, в которой происходит их движение; целевое использования средств; высокую степень организованности. Государственное управление публичными финансами обусловлено необходимостью согласования интересов его субъектов; их регламентированностью; необходимостью осуществления контроля за выполнением норм движения публичных финансов. Раскрыто содержание организации казначейского дела и определены его особенности в современных условиях реформирования публичной сферы. В результате обработки научных публикаций, нормативно-правовой базы и экспертных отчетов, обобщены особенности государственной модели казначейской службы в контексте управления публичными финансами и передачи части полномочий и бюджетов от государственных органов органам местного

самоуправления. Получили дальнейшее развитие концептуальные положения государственного управления публичными финансами как основы устойчивого развития Украины путем характеристики государственного управления публичными финансами в Украине и детализации алгоритма разработки концептуальных предложений относительно усовершенствования теоретических положений государственного управления ими.

Используя годовые отчеты Государственной казначейской службы Украины (далее ГКСУ) и экспертные выводы, проведен анализ результативности работы органов Казначейства; выяснены особенности функционирования ГКСУ на современном этапе развития государства. Приведена структура и профессиональные связи ГКСУ в системе государственного управления публичными финансами, ее организационная структура и количественный состав работников. Установлено, что особенности функционирования ГКСУ связаны с ключевыми задачами по результативной и оперативной имплементации контрольной функции кассового исполнения бюджета и инициативы по диверсификации источников финансирования в случае отсутствия средств для текущих перечислений. В практическом контексте эти задачи имеют форму результативной и оперативной реализации контрольной функции по кассовому исполнению бюджета и инициативы по диверсификации источников финансирования. Дана характеристика значения казначейской службы в развитии института государственного управления в Украине при изменении его концепции. Выяснено, что в условиях внедрения электронного правительства и развития электронной демократии, деятельность Государственной казначейской службы Украины требует усовершенствования путем улучшения институционального обеспечения при помощи имплементации передового международного опыта в отечественную практику.

Обоснованы направления совершенствования процессов государственного управления публичными финансами путем улучшения институционального обеспечения с помощью использования результатов сравнительного анализа возможности внедрения передового международного опыта в отечественную практику. В результате систематизации стратегических действий по управлению публичными финансами в системе государственного управления предложены направления повышения результативности функционирования Государственной казначейской службы Украины по стратегии использования публичных финансов. В результате математической обработки и использования системного подхода обоснована приоритетность мероприятий и действий органов казначейства Украины в рамках информационного сопровождения процессов обращения публичных финансов. Предложены пути трансформации организационного механизма казначейского обслуживания кассового выполнения бюджета Украины.

Ключевые слова: организационный механизм, государственное управление, развитие, казначейство, институциональная модель, публичные финансы, институциональное обеспечение, обращение.

SUMMARY

Yukhnenko M. A. Organizational Mechanism of Public Administration by State Treasury Service of Ukraine. – As the manuscript.

Thesis for obtaining the Candidate of science degree in Public Administration, specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration – Donetsk State University of Management of the Ministry of Education and Science of Ukraine (Mariupol), 2018.

The dissertation is devoted to the scientific substantiation of ways to improve the mechanism of public administration by State Treasury Service of Ukraine by means of transformation of its organizational mechanism work. Apart, the specifics of development and current features of State Treasury Service of Ukraine are determined, the sphere of financial interests of State Treasury Service of Ukraine as the main state regulator and coordinator of public finances is described. The institutional model of the treasury service in the conditions of decentralization is generalized. The conceptual provisions of public finances managing as a material and functional basis of State Treasury Service work has been developed. The analysis of the efficiency of State Treasury Service activity during the implementation of political, motivational, legal and economic mechanisms of public administration in Ukraine was conducted. In the context of the e-governance introduction and e-democracy development has been clarified that State Treasury Service's work needs to be improved through the institutional provision improvement and advanced international experience implementation in domestic practice. The transformation process of organizational mechanism of State Treasury Service of Ukraine work is based on improvement of increasing of the efficiency of public finance; implementation of budget descriptions; action priorities and operational influence by State Treasury Service of Ukraine within the framework public finance circulation process; organizational mechanism modernization of cash execution serving of the budget by State Treasury Service of Ukraine.

Key words: organizational mechanism, public administration, development, treasury, institutional model, public finances, institutional provision, circulation.