

УДК 35.072.6:336.131

А. В. ХМЕЛЬКОВ

ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВИЗНАЧЕННЯ ТА ВПЛИВ НА СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Запропоновано визначення фінансового механізму державного управління. Обґрунтовано цільовизначальний характер впливу фінансового механізму державного управління на фінансову систему, державні фінанси, бюджетну систему, фінансову безпеку держави та систему державного фінансового контролю.

Ключові слова: фінансовий механізм державного управління; формотворчі механізми державного управління; система державного фінансового контролю; конкретний механізм державного управління; державні фінанси.

Definition of financial mechanism of state administration is offered. Grounded Tsilevyuznachalnyu character of influencing of financial mechanism of state administration on the financial system, state finances, budgetary system, financial safety of the state and state financial checking system.

Key words: financial mechanism of government; form making mechanisms of the government; a system of state financial control; concrete mechanism of state administration; public finance.

Державний фінансовий контроль є необхідним важелем загального механізму державного управління, що зумовлює необхідність побудови системи державного фінансового контролю, в якій повною мірою реалізуються контрольна функція державних фінансів та виконання державою своїх владних повноважень.

Важливим науково-практичним завданням державного управління як науки є вдосконалення системи управління державними фінансовими ресурсами шляхом формування ефективної системи державного фінансового контролю за допомогою механізмів державного управління.

Автор висвітлює питання впливу та застосування механізмів державного управління щодо вдосконалення системи державного фінансового контролю, зокрема, у статтях [5; 11; 12], спираючись на праці таких науковців, як І. Алфьорова [1], В. Бакуменко [2], В. Дзюндзюк [8], В. Кириленко [3], В. Корженко [4], М. Латинін [5], Т. Лозинська [4], О. Машков [7], Н. Мельгюхова [6; 8], Н. Нижник [7], Г. Одінцова [8], О. Радченко [9].

Спираючись на попередні наукові розробки з теоретичних питань державного управління, потрібно визначити конкретні механізми державного управління, за допомогою яких формується система державного фінансового контролю в Україні.

Метою статті є визначення фінансового механізму державного управління та обґрунтування характеру впливу на систему державного фінансового контролю.

Пропонується визначити та розглянути застосування і вплив механізмів державного управління в державному фінансовому контролі.

Дослідження в даному напрямку проводимо за таким алгоритмом: державне управління – функції державного управління – загальні механізми державного управління – конкретні механізми державного управління, за допомогою яких формується система державного фінансового контролю (організаційний, нормативно-правовий і економічний та похідний від нього фінансовий).

Державне управління – практичний, організаційний і регуляторний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу. Державне управління охоплює діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з розроблення і здійснення регуляторних, організаційних і координаційних впливів на всі сфери життєдіяльності суспільства з метою задоволення його потреб [2, с. 63–64].

Функції державного управління – реальні, силові, цілеспрямовані, організаційні та регуляторні впливи на певне явище, відношення чи стан. Під функціями державного управління слід розуміти види управлінських впливів держави, специфіка яких визначається предметом, змістом та способом перетворення об'єктів управління або його власних управлінських компонентів. Функції державного управління тісно пов'язано з суспільними функціями держави, вони відбивають способи здійснення останніх [Там само, с. 211].

Механізми державного управління – практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Реальний механізм завжди конкретний і здійснюється з використанням наявних ресурсів. Він може бути показаний такою схемою: цілі – рішення – впливи – дії – результати. Згідно з характером факторів впливу на процеси державного управління виокремлюють політичні, економічні, соціальні та правові механізми [Там само, с. 116–117].

Як вважають Г. Одінцова, В. Дзюндзюк та Н. Мельтюхова, механізми державного управління – це спосіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління [6, с. 53].

Н. Мельтюхова доводить, що використання в теорії і практиці державного управління поняття “механізм управління” відбувається найчастіше для характеристики певних управлінських дій на рівні держави, галузі, регіону, окремої установи, процесу тощо. На рівні механізмів управління об'єктивно зумовленим є врахування об'єктів впливу (на відміну від предметів праці в технології), а також закономірностей і принципів, які відбивають особливості функціонування відповідних систем. Поняття “механізм” використовується для більш складних і масштабних управлінських дій, таких як взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування, здійснення державою економічної або соціальної функцій, узгодження державних та місцевих інтересів тощо. Погоджуємося з поширенням у науковій літературі піділом механізмів державного управління на організаційні, правові, економічні та комплексні, що пов'язано з методами впливу суб'єкта на об'єкт. Як показують дослідження, на практиці завжди використовуються разом бюджетне фінансування, податкова політика, ліцензування, акредитування, стандартизація тощо, що зумовлюється необхідністю реалізації державних,

галузевих, регіональних і особистісних інтересів та базується на певних нормативних настановах. Отже, з позиції системного та комплексного підходів доцільно говорити завжди про організаційно-економічні механізми державного управління чи регулювання з обов'язковим урахуванням нормативної бази, на якій вони побудовані. З метою більш детального дослідження можна розглядати окремо організаційний чи економічний механізми, але при цьому необхідно постійно пам'ятати про їхній нерозривний зв'язок. Розмаїття характеристик об'єктів державного управління зумовлює специфіку зв'язків між ними та суб'єктами, сукупності методів, використовуваних для здійснення впливу на об'єкт та організації зворотного зв'язку тощо.

Механізм має бути побудовано так, щоб його функціонування забезпечувало зміцнення цілісності відповідної системи, для чого необхідно обрати оптимальний рівень децентралізації прийняття управлінських рішень. Суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму управління, саме їхню взаємодію відбито в нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства [6, с. 140, 141, 146].

Н. Нижник та О. Машков визначають поняття механізму державного управління так: механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [7, с. 37]. О. Радченко дає інтегральне визначення категорії “механізм державного управління” в її широкому розумінні, спираючись на визначені характерні ознаки: механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; форма реалізації функції держави, що має суб'єктом органи державного управління.

Відповідно, класифікувати механізми державного управління можна за сферами життєдіяльності суспільства, функціональним призначенням, рівнем державного впливу, суб'єктом управління тощо [9]. В. Корженко та Т. Лозинська розглядають “механізми державного управління” як засоби усунення суперечностей окремих суспільних явищ чи процесів, вирішення проблем, що виникають у різних сферах людської діяльності, зокрема економічній. Також механізми державного управління забезпечують вирішення окремих проблем у межах наявного механізму державного впливу.

Дослідниками аналізуються адміністративний та економічний механізми державного управління. Визначальною рисою адміністративного механізму державного управління є застосування елементів авторитарного типу відносин між суб'єктом і об'єктом управління, якщо йдеться про забезпечення національної безпеки держави. Економічний механізм державного управління відрізняється від адміністративного тим, що він не примушує і не забороняє економічному суб'єкту виконувати певні дії, залишаючи йому свободу вибору, але цей механізм створює умови, за яких дії економічних суб'єктів коштуватимуть дорожче чи дешевше.

Згадані вище автори зазначають, що для впровадження механізмів державного управління потрібна відповідна нормативно-правова база. Закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України, розпорядження, накази та інструкції органів виконавчої влади різних рівнів тощо є законною підставою для примусу або переконання об'єкта управління до виконання певних дій [4, с. 21–23]. Враховуючи вищенаведені категоріальні визначення механізму державного управління, зроблені науковцями, які досліджували це поняття, спробуємо дати власне визначення фінансового механізму державного управління та визначити його вплив на систему державного фінансового контролю.

За авторським поглядом, фінансовий механізм у науці державного управління залишається категорією, що потребує певного додаткового дослідження. На теоретичному рівні фінансовий механізм ще не застосовувався окремо від економічного, проте існує необхідність цього при дослідженні понять, що безпосередньо стосуються категорій, які є елементами системи державних фінансів.

Структуру фінансового механізму державного управління та формування певної системи фінансового механізму державного управління, досліджував В. Кириленко, ґрунтуючись на працях іноземних й вітчизняних вчених-економістів [3]. І. Алфьорова, вивчала вдосконалення механізмів державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури регіону шляхом побудови ефективного фінансового механізму реалізації фінансової політики держави щодо розвитку соціально-економічної інфраструктури [1].

Фінансова думка має певні напрацювання щодо визначення сутності фінансового механізму. Наприклад, С. Юрій та В. Федосов дають таке визначення: “Фінансовий механізм – 1) у вузькому розумінні – сукупність конкретних важелів та методів створення і використання фінансових ресурсів з метою забезпечення функціонування й розвитку державних структур, суб'єктів господарювання і населення; 2) у широкому розумінні – комплекс фінансових методів, форм і важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства” [10, с. 610].

Проте фінансові науки мають власні предмет та поле дослідження, що не збігаються з предметом науки державного управління. У загальноприйнятій трактовці фінансовий механізм тлумачиться як система фінансових важелів, стимулів, методів, завдяки задіянню яких можуть бути досягнуті певні фінансові цілі. Отже, первинним є опис елементів, що існують, визначення можливості їхнього впливу на фінансову систему. У наведеному вище визначенні є відсутнім державне управління.

Назвемо основні вимоги щодо визначення фінансового механізму державного управління. Підґрунтям нашого визначення стануть:

– схема механізму державного управління (цілі – рішення – впливи – дії – результати) та принцип його побудови: реальний механізм завжди конкретний і формується згідно з характером факторів впливу на процеси державного управління [2, с. 116–117];

– визначення, що механізм має бути побудований так, щоб його функціонування забезпечувало зміцнення цілісності відповідної системи. Має сприяти виконанню основних і конкретних управлінських функцій, не суперечити логіці процесу прийняття й реалізації рішення, забезпечувати реалізацію інтересів об'єкта і суб'єкта [6, с. 146];

- принципи побудови державноуправлінських механізмів;
- системність урахування інтересів і особливостей усіх учасників відносин;
- історичність і ситуативність (використання досягнень і врахування специфіки обставин, що склалися);
- сприяння виконанню основних і конкретних функцій, поділу та кооперуванню праці;
- створення умов для розвитку людини, реалізації її творчої активності [6, с. 146–147].

Першим кроком є визначення та формування мети фінансового механізму державного управління стосовно системи державного фінансового контролю – у нашому випадку це ефективне управління державними фінансовими ресурсами. У цьому сенсі основним фактором впливу на процес державного управління є фінансові ресурси держави. Другим кроком є вибір рішення, яке буде оптимальним для досягнення встановленої цілі. Третім кроком є вибір заходів впливу. На цьому рівні визначаються суб'єкти державного управління, які мають відповідні повноваження стосовно формування, перерозподілу, використання й контролю державних фінансових ресурсів, а також, разом із цим, формулюється сутність заходу впливу. Четвертий крок – це дії, тобто алгоритм реалізації визначених заходів впливу, у межах прийнятого рішення, з метою досягнення визначеної цілі. І останнім, логічним, кроком є отримання очікуваного результату, що є досягненням визначеної цілі за обраним алгоритмом реалізації визначених заходів впливу, відповідно до прийнятого рішення.

Запропоновано власне визначення фінансового механізму державного управління, яке дає нам змогу вдосконалити категоріальний апарат державних наук, шляхом категоріального визначення поняття – фінансовий механізм державного управління – це інструмент реалізації функцій фінансів і державного управління з цільовизначальним характером впливу на фінансову систему, державні фінанси, бюджетну систему, фінансову безпеку держави та систему державного фінансового контролю.

Якщо говорити про застосування фінансового механізму державного управління у фінансовій системі держави взагалі й у системі державного фінансового контролю зокрема, то цей механізм є базисним щодо формування та вдосконалення системи державного фінансового контролю, фінансової безпеки держави, бюджетної системи, державних фінансів та фінансової системи держави, що зумовлене його цільовизначальним характером, а саме:

- мета фінансового механізму державного управління полягає у формуванні цілісності системи державного фінансового контролю, що приведе до її вдосконалення;
- розбудова та функціонування цілісної системи державного фінансового контролю здатні забезпечити державі необхідний рівень фінансової безпеки, шляхом всеохопного контролю її структурних елементів – бюджетної безпеки та боргової безпеки держави;
- використовується в бюджетній системі під час здійснення бюджетного процесу;
- застосовується в державному управлінні пов'язаному з формуванням та використанням державних фінансів, контролем їх;
- забезпечує ефективність організації фінансів та реалізацію фінансових відносин у державі в межах фінансової системи держави.

Введення витлумаченого з точки зору державного управління поняття “фінансовий механізм державного управління” дає змогу досліджувати формотворчі механізми державного управління, що впливають на систему державного фінансового контролю, повною мірою охоплюючи предмет дослідження.

Комплексне розкриття вдосконалення системи державного фінансового контролю з метою формування її цілісності, за авторським баченням, досягається гармонійним поєднанням та реалізацією впливовіших механізмів державного управління: фінансового, організаційного та нормативно-правового. Переважної ролі не може бути в жодного, окремо застосованого до системи, механізму державного управління.

З огляду на перспективи подальших наукових розвідок у визначеному напрямку вважаємо, що вдосконалення системи державного фінансового контролю й її цілісності відбувається шляхом застосування механізмів державного управління, зокрема фінансового.

Література:

1. *Алфьорова І. Є.* Механізми державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури регіону: автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 26.00.02 “Механізми державного управління” / І. Є. Алфьорова. – Донецьк, 2008. – 22 с.

2. Державне управління : словник-довідник / [уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

3. *Кириленко В.* Складові елементи структури фінансового механізму державного управління / В. Кириленко // Наука молода : зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 9. – С. 23–30. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/NM/2008_9/pdf/kyrylenko.pdf – (Загол. з екрану).

4. *Корженко В. В.* Категорії “державний механізм управління” та “механізм державного управління”: порівняльний аналіз / В. В. Корженко, Т. М. Лозинська // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 2 (21). – С. 16–24.

5. *Латинін М. А.* Концептуальні підходи до формування нормативно-правового механізму внутрішнього фінансового контролю в АПК України / М. А. Латинін, А. В. Хмельков // Держава та регіони. – 2009. – № 1. – С. 114–120.

6. *Мельтюхова Н. М.* Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 204 с.

7. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посібник / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – С. 160.

8. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. / Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 288 с.

9. *Радченко О. В.* Категорія “механізм” у системі державного управління // Держава та регіони : наук.-виробн. журн. Серія “Державне управління”. – 2009 р. – № 3. – С. 64–69. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2009_3/files/DU309_14.pdf. – (Загол. з екрану).

10. Фінанси : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.

11. Хмельков А. В. Нормативно-правовий механізм державного фінансового контролю в Україні / А. В. Хмельков // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип 3 (22). – С. 366–374.

12. Хмельков А. В. Вплив системоутворюючого законодавчого акту на нормативно-правовий механізм державного фінансового контролю / А. В. Хмельков // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип 4 (44).

Надійшла до редколегії 14.03.2011 р.