

Д. А. Баранова,
здобувач, Академія муніципального управління

ФУНКЦІЇ ТА ВИДИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

D. Baranova,
Competitor Academy of Municipal Management

FUNCTIONS AND TYPES OF MECHANISMS OF STATE FINANCIAL CONTROL

Встановлено, що функції державного управління створюють єдину систему і як її складові елементи мають щільні взаємозв'язки. Цим зумовлюється й об'єктивна необхідність взаємоузгодженої діяльності органів влади, між якими розподіляються повноваження по здійсненню функцій державного управління. З позиції системного та комплексного підходів обґрунтовано використання поняття "організаційно-економічні механізми" державного управління чи регулювання з обов'язковим урахуванням нормативної бази, на якій вони побудовані. Проведено аналіз реалізації адміністративного та економічного механізмів державного управління. Визначено основні вимоги щодо визначення фінансового механізму державного управління.

It was established that the functions of government and create a single system as its components are tight relationships. This predetermined and mutually agreed objective necessity of the government actions, which are distributed among the powers of the implementation of the functions of government. From the perspective of a systematic and comprehensive approach justified the use of the term "organizational and economic mechanisms" governance or regulation must regard the regulatory framework in which they are built. The analysis of administrative and economic mechanisms of governance. The basic requirements for determining the financial mechanism of governance.

*Ключові слова: функції, види, механізми управління, державний фінансовий контроль.
Key words: functions, types, mechanisms of governance, state financial control.*

ВСТУП

Нагальним та важливим науково-практичним завданням державного управління як науки є теоретико-методологічне обґрунтування застосування формоворчих механізмів державного управління фінансовими ресурсами шляхом формування ефективної системи, що реалізує певні функції держави та її інститутів. З огляду на це, актуалізуються питання удосконалення механізмів державного фінансового контролю та уточнення теоретико-методологічних засад державного управління. Важливим є визначення оптимальних шляхів розвитку системи державного фінансового контролю в Україні на основі результатів виконання суб'єктами контролю делегованих повноважень.

Аналіз чинних законодавчих та нормативно-правових актів дозволяє стверджувати про відсутність в Україні цілісної системи державного фінансового контролю, що спричиняє уповільнення процесів соціально-економічного розвитку.

Питання обґрунтування засад державного управління розвитком окремих сфер суспільства, визначення функцій державного управління та його механізмів відображено у працях таких вчених, як О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, А. Дегтяр, О. Дацій, Н. Дацій та інші.

Дослідження формування системи державного фінансового контролю та механізмів його здійснення є нагальним як у теоретичному, так і в практичному планах, що обумовлює актуальність цієї статті.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Завданнями статті є:

- визначити функції державного управління;
- провести аналіз реалізації організаційно-економічного, адміністративного та економічного механізмів державного управління;
- визначити основні вимоги щодо визначення фінансового механізму державного управління.

РЕЗУЛЬТАТИ

Формування складу та визначення змістовної характеристики функцій державного управління безпосередньо залежать від функцій держави, тобто основних напрямів її діяльності, спрямованої на досягнення взаємоузгодженості та задоволення різноманітних інтересів окремих громадян, соціальних груп і суспільства в цілому. На різних етапах історичного розвитку держави перед нею постають ті чи інші основні завдання, засобом вирішення яких є функціональна діяльність. Розрізняють внутрішні та зовнішні функції держави. Всі вони в тій чи іншій мірі пов'язані з державним управлінням, реалізуються системою органів влади та їх апаратом.

Функції управління, як відносно відокремлені в процесі розподілу управлінської праці види діяльності, що відрізняються специфічними формами та методами впливу на керовані об'єкти чи процеси, класифікуються на декілька груп: основні (загальні) і конкретні (спеціальні), які ще розподіляють на головні та допоміжні функції:

— основні функції беруть участь у здійсненні будь-якого управлінського циклу і включають до свого складу: планування, організацію, мотивацію і контроль;

— конкретні функції забезпечують управління суспільними процесами, відповідними сферами, на певному рівні ієрархії або в конкретних умовах, з них: головні функції охоплюють діяльність у різних сферах державного управління з розподілом на політико-адміністративні, економічні, соціальні та культурно-освітні; конкретні функції, що забезпечують в кожній установі нормальне виконання основних і головних функцій, а саме: управління персоналом, організація служб та процедур, технічне забезпечення управління, формування бюджету, юридичне забезпечення, діловодство, контроль та аудит, інформаційне забезпечення та зв'язки з громадськістю.

Таким чином, функції державного управління створюють єдину систему і як її складові елементи мають щільні взаємозв'язки. Цим зумовлюється й об'єктивна необхідність взаємоузгодженої діяльності органів влади, між якими розподіляються повноваження по здійсненню функцій державного управління [1, с. 55—66].

В. Бакуменко визначає механізми державного управління як 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. Може бути відображений наступною схемою: цілі — рішення — впливи — дії — результати. Згідно з характером факторів впливу, на процеси державного управління, виокремлюють політичні, економічні, соціальні та правові механізми [2, с. 116—117].

У свою чергу, Г. Одінцева, В. Дзюндзюк та Н. Мельтюхова вважають, що 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 [1, с. 53].

Н. Мельтюхова доводить, що використання в теорії і практиці державного управління поняття "механізм управління" відбувається частіш за все для характеристики певних управлінських дій на рівні держави, галузі, регіону, окремої установи, процесу тощо. На рівні механізмів управління об'єктивно обумовленим є врахування об'єктів впливу (на відміну від предметів праці в технології), а також закономірностей і принципів, які відображають особливості функціонування відповідних систем. Поняття "механізм" використовується для більш складних і масштабних управлінських дій таких, як взаємодія органів державної влади і органів місцевого самоврядування, здійснення державою економічної або соціальної функцій, узгодження державних та місцевих інтересів тощо. Погоджуючись з поширеним у науковій літературі поділом механізмів державного управління на організаційні, правові, економічні та комплексні, пов'язаним з методами впливу суб'єкта на об'єкт. Дослідження свідчать про те, що на практиці завжди використовуються разом: бюджетне фінансування, податкова політика, ліцензування, акредитування, стандартизація тощо обумовлені необхідністю реалізації державних, галузевих, регіональних і особистісних інтересів і базуються на певних нормативних настановах. Таким чином, з позиції системного та комплексного підходів доцільним є вести мову 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 їх нерозривний зв'язок. Розмаїття характеристик об'єктів державного управління обумовлює специфіку зв'язків між ними та суб'єктами, сукупності методів, що використовуються для здійснення впливу на об'єкт та організації зворотного зв'язку тощо.

Механізм має бути побудований таким чином, 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 їх взаємодія відображена в нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства [1, с. 140, 141, 146].

Відповідно, класифікувати механізми державного управління можна за сферами життєдіяльності суспільства, функціональним призначенням, рівнем державного впливу, суб'єктом управління тощо [3, с. 219].

Дослідниками аналізуються адміністративний та економічний механізми державного управління [4, с. 102]. 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.

Н.В. Дацій зазначає, що для впровадження механізмів державного управління потрібна відповідна нормативно-правова база. Закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, розпорядження, накази та інструкції органів виконавчої влади різних рівнів тощо є законною підставою для примусу або пере-

конання об'єкта управління до виконання певних дій [4, с. 21—23].

Враховуючи вищенаведені категоріальні визначення "механізм державного управління" зроблений науковцями державного управління які досліджували це поняття, тому визначення впливу механізмів державного управління на систему державного фінансового контролю доцільно провести на підставі конкретних механізмів державного управління, за допомогою яких саме і формується система державного фінансового контролю (організаційний, нормативно-правовий, економічний та фінансовий, як похідний від економічного).

При визначенні впливу механізмів державного управління на систему державного фінансового контролю слід зазначити, про комплексне, системне та спільне застосування організаційного, нормативно-правового, економічного та фінансового, як похідний від економічного, механізмів державного управління. Переважною та найвпливовішою ролі не може бути у жодного, окремо застосованого до системи, механізму державного управління.

На рівні наукової думки з державного управління, фінансовий механізм ще не застосовувався відокремлено від економічного, проте існує необхідність цього при дослідженні понять, що безпосередньо стосуються категорій, які є елементами системи державних фінансів.

Фінансовий механізм у державних науках ще залишається категорією, що потребує певного додаткового дослідження. О. Дацій наприклад досліджував структуру фінансового механізму державного управління та формування певної системи фінансового механізму державного управління, ґрунтуючись на працях іноземних й вітчизняних вчених-економістів [3].

У свою чергу, під час дослідження В. Д. Бакуменко, вивчав вдосконалення механізмів державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури регіону, шляхом побудови ефективного фінансового механізму реалізації фінансової політики держави щодо розвитку соціально-економічної інфраструктури [2].

Фінансові науки мають власний предмет та поле дослідження, яке не співпадає з предметом науки державного управління. У загальноприйнятій трактовці фінансовий механізм тлумачиться як система фінансових важелів, стимулів, методів завдяки задіяння яких можуть бути досягнуті певні фінансові цілі. Таким чином, первинним є опис елементів, що існують, визначення можливості їх впливу на фінансову систему. У наведеному вище визначенні є відсутнім державне управління.

Нижче ми визначимо основні власні вимоги щодо визначення фінансового механізму державного управління, підґрунтям стане:

по-перше, розкриття Енциклопедичним словником з державного управління терміну "механізми економічні" як: "сукупність фінансово-економічних управлінських методів, інструментів та стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси та забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій" [2];

по-друге, 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 [1, с. 116—117];

по-третє, визначення, що механізм має бути побудований таким чином, щоб його функціонування забезпечувало зміцнення цілісності відповідної системи. Має сприяти виконанню основних і конкретних управлінських функцій, не суперечити логіці

процесу прийняття і реалізації рішення, забезпечувати реалізацію інтересів об'єкта і суб'єкта [3, с. 146];

по-четверте, крім того, принципи побудови державно-управлінських механізмів:

— системність урахування інтересів і особливостей усіх учасників відносин;

— історичність і ситуативність (використання досягнень і урахування специфіки обставин, що склалися);

— сприяння виконанню основних і конкретних функцій, розподілу і кооперуванню праці;

— створення умов для розвитку людини, реалізації її творчої активності [3, с. 146—147].

Першим кроком є визначення та формування цілі фінансового механізму державного управління стосовно системи державного фінансового контролю — в 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 з цим формулюється сутність заходу впливу.

Четвертий крок — це дії, тобто алгоритм реалізації визначених заходів впливу, в 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 прийнятого рішення.

Запропонована побудова фінансового механізму державного управління дає змогу вдосконалити категоріальний апарат державних наук, шляхом категоріального визначення більш прикладного поняття — фінансовий механізм державного управління є інструментом реалізації функцій фінансів й державного управління з цільовизначальним характером впливу на фінансову систему, державні фінанси, бюджетну систему, фінансову безпеку держави та систему державного фінансового контролю.

Введення витлумаченого з точки зору державного управління поняття — фінансовий механізм державного управління, дає змогу досліджувати формотворчі фактори впливу держави на систему державного фінансового контролю, повною мірою охоплюючи предмет дослідження.

Дослідження цілісності системи державного фінансового контролю повинно продовжитися розглядом її організаційного механізму.

Згідно з Енциклопедичним словником з державного управління термін "Механізми організаційні" є: "...послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи). Кожна складна система (комплекс) володіє внутрішньою підсистемою управління, що виконує різні функції управління" [2].

Організаційний механізм формує внутрішню структуру системи державного фінансового контролю, він створює структуру системи, встановлює та впорядковує структурні зв'язки між її елементами, будуючи відповідну ієрархію. Формування дієвого організаційного механізму підвищує управлінський потенціал системи. Збільшення керованості системи державного фінансового контролю здатне покращити загальний рівень державного управління в Україні.

Автор поділяє думку дослідників системи державного управління, зокрема думку згаданих вище науковців, що полягає у визначальній ролі структури системи, як ключового поняття організаційного механізму державного управління. У підтвердження наведемо наступну цитату: "Система — сукупність взаємозв'язаних і розташованих у певному порядку елементів, що складають цілісне утворення. Єдність системи виявляється у такій взаємній залежності її компонентів, коли із зміною одного з них міняються й усі інші, що впливає на систему у цілому. Основними характеристиками всякої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім оточенням" [4, с. 27].

Нормативно-правовий механізм є складовою частиною структури механізму державного управління, який формує зовнішні межі системи державного фінансового контролю у середовищі державних фінансів.

Державний фінансовий контроль країни функціонує як єдиний механізм і має наступні складові елементи, у складі Рахункової палати України, Державної Контрольно-ревізійної служби України, Державного казначейства України, а також здійснюється на рівні міністерств і інших центральних органів виконавчої влади.

Функціонування механізму державного фінансового контролю в Україні забезпечено чинним законодавством України, зокрема Конституцією України, Бюджетним Кодексом України як у попередній редакції, так і у новому Бюджетному Кодексі України, прийнятим 8 липня 2010 року № 2456-VI, що став чинним з 01 січня 2011 р. Законодавство, що регулює функціонування державного фінансового контролю містить в собі не лише Закони України, якими визначено правові основи діяльності, статус, функції, повноваження та порядок їх здійснення тим або іншим елементом механізму державного фінансового контролю.

Окрім законів України, поточна діяльність складового елемента регламентується підзаконними актами розробленими за видами або формою здійснення відповідних повноважень, а також стандартами та методичними рекомендаціями з організації та проведення відповідних повноважень.

ВИСНОВКИ

Запропоновано побудову фінансового механізму державного управління, шляхом категоріального визначення більш прикладного поняття — фінансовий механізм державного управління є інструментом реалізації функцій фінансів й державного управління з цільовизначальним характером впливу на фінансову систему, державні фінанси, бюджетну систему, фінансову безпеку держави та систему державного фінансового контролю.

На підставі дослідження нормативно-правового механізму державного фінансового контролю, можливо стверджувати про необхідність удосконалення нормативно-правового механізму державного фінансового контролю, зокрема і з урахуванням світового досвіду.

Література:

1. Одінцева Г.С. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. / Г.С. Одінцева, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова [та ін.]. — К.: Професіонал, 2008. — 288 с.
2. Бакуменко В.Д. Державне управління: словн.-довід. / уклад.: В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, А.Г. Штика; за ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.

3. Дацій О.І. Менеджмент в системі органів державної влади та місцевого самоврядування: навчальний посібник / Кондрашов О.М., Іванова Т.В., Дацій О.І. та ін. — К.: ТОВ "ДКС центр", 2013. — 366 с.

4. Дацій Н.В. Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху: європейські виміри та орієнтири: монографія / О.М. Кондрашов, Т.В. Іванова, Н.В. Дацій та ін.; за заг. ред. О.М. Кондрашова. — Миколаїв: Ємельянова Т.В., 2013. — 352 с.

References:

1. Odintsova, H. S. (2008), *Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia* [Theory and History of Public Administration], Profesional, Kyiv, Ukraine.
2. Bakumenko, V. D. (2002), *Derzhavne upravlinnia* [State Government], UADU, Kyiv, Ukraine.
3. Datsij, O.I. (2013), *Menedzhment v systemi orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia* [Management of the system of state and local governments], TOV "DKS tsentr", Kyiv, Ukraine.
4. Datsij, N.V. (2013), *Shliakhy formuvannia ta rozvytku samodostatnikh sub'iektiv munitsypal'noho rukhu: ievropejs'ki vymiry ta oriientury* [Ways of formation and development of self-sustaining entities Municipal Traffic: European dimensions and orientations], Yemel'ianova T.V., Nikolaev, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2014 р.



Журнал «АПРОБИТ»
Передплатний
індекс: 23892

ЖУРНАЛ ВИХОДИТЬ 24 РАЗИ НА РІК

Журнал «АПРОБИТ» включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з **КОНОМ**

Тираж: 500 прим. / 2008 рік / 27 грудня

Тел: (044) 223 26 28, 537 14 33, 537 14 32
 Тел/факс: (044) 458 10 73
 E-mail: ocomoty@ukr.net