

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32837/app.v0i69.1297>

**М. Б. Майка**

*orcid.org/0000-0002-7831-9666*

*адвокат, кандидат юридичних наук, доцент кафедри права  
Галицького коледжу імені В'ячеслава Чорновола*

**І. Г. Гакало**

*orcid.org/0000-0002-7942-4567*

*студентка  
Галицького коледжу імені В'ячеслава Чорновола*

## УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСОВИМИ ТА ЕКОНОМІЧНИМИ РЕСУРСАМИ ЯК ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Необхідність реформування й модернізації державної служби обумовлює пошук і теоретичне обґрунтування шляхів та напрямів розвитку цього важливого соціального інституту. Формування високопрофесійного кадрового складу державної служби і служби в органах місцевого самоврядування з метою ефективного управління державними фінансовими та економічними ресурсами є одним із найбільш пріоритетних напрямів сучасної кадрової політики держави. Ключова проблема демократизації державної влади висуває на порядок денний спроможність та вміння державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування налагодити широкомасштабний діалог між бізнесом та державною у системі публічного управління ресурсами. Звідси – стратегічне значення державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади, здатного ефективно працювати в умовах ринкової економіки, формування правової демократичної держави та розбудови громадянського суспільства. Державна служба є спеціально організованою професійною діяльністю громадян з реалізації конституційних цілей, завдань і функцій держави.

**Актуальність** вивчення стану та проблем державної служби визначається рядом факторів, а саме: становленням правової, демократичної, соціальної держави з соціально-орієнтованою економікою; потребою підвищення конкурентоздатності української економіки: оновленням цілей, завдань, функцій державної служби, спрямованих на задоволення потреб населення, забезпечення прав і свобод людини і громадянина; запровадженням в Україні адміністративної реформи; необхідністю забезпечення результативності та ефективності державної служби; створенням умов для підвищення авторитету, іміджу та суспільного статусу державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні засади обґрунтування процесів створення і функціонування державної служби розглядаються у фундаментальних працях видатних українських учених: В.Б. Авер'янова, С.Д. Дубенко, В.М. Князева, О.Ю. Оболенського, В.І. Лугового, Н.Р. Нижник та ряду науковців, що спрямовують свої творчі пошуки в межах наукової спеціальності 25.00.03 – державна служба. Однак є аспекти, що потребують подальшого напрацювання й розвитку. Серед них на особливу увагу заслуговує, на наш погляд, дослідження процесів модернізації процедури управління державними фінансовими та економічними ресурсами в Україні.

**Метою дослідження** є визначення завдань і функцій державної служби в умовах модернізаційних перетворень, зокрема функції управління державними ресурсами.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження проблем державного управління, вивчення організації та діяльності інституту державної служби є порівняно новою сферою наукових пошуків для більшості країн.

Слід зазначити, що глобалізація та міжнародні правові перетворення сприяли виникненню та розвитку вивчення державного управління в межах окремої наукової галузі й навчальної дисципліни. Останніми роками активізувалися наукові дослідження з проблем державного управління та державної служби. Однак уже перші наукові дослідження державного

управління виявили кризу в цій сфері не лише як теоретичної дисципліни, а і як практичної та освітньої галузі. Донині точиться постійна полеміка навколо змістовного наповнення терміна «державна служба». Це пов'язано з тим, що вказане поняття досить близьке до інших, таких як «державне управління», «публічне управління», «публічна служба», «публічна адміністрація», до того ж змістовний характер цих понять дозволяє побачити їх взаємозв'язок, взаємодоповнення в сенсі реалізації. Навіть зважаючи на доволі велику кількість спеціальної науково-юридичної літератури, у якій розглядаються загальні проблеми теорії державного управління, історичного розвитку системи державної служби, сучасного стану і тенденцій розвитку державної служби в окремих країнах, а також конкретні проблеми порядку проходження державної служби, її законодавчого, кадрового, матеріально-технічного забезпечення, юридичної відповідальності державних службовців та ін., ми не можемо не звертати увагу на те, що як у зарубіжній, так і у вітчизняній юридичній науці існують різні концепції державної служби, відмінні методологічні підходи до визначення її сутності та змісту (Грінівецька, 1999, с. 31).

Одним із перших, хто звернув увагу на ці питання й одночасно спробував пояснити процеси генезису державної служби в контексті формування державної влади та легального панування, був відомий німецький дослідник М. Вебер. Фактично проблематика державної служби розглядалася М. Вебером у двох принципових аспектах. З одного боку, аналізуючи форми панування в суспільстві та державі, М. Вебер сформулював тезу про три типи реалізації влади (три типи панування), серед яких він виділив традиційний, харизматичний та раціонально-легальний.

Державні ресурси є основним для функціонування регіональних соціально-економічних систем, забезпечують безперебійне функціонування галузей економіки, формують основу розвитку інфраструктури. Проте, виконання функцій державних фінансів у повному обсязі, досягнення цільових параметрів розвитку регіонів можливе лише за умов ефективного управління ними. Особливо актуальним є вдосконалення механізмів управління державними фінансами для регіонів, чий розвиток багато в чому забезпечується дотаціями з бюджетів вищих рівнів. Тут використання фінансових ресурсів має стати важливим чинником розвитку профільних галузей, формування передумов для майбутнього самостійного сталого розвитку, зниження фінансової залежності від регіонального центру. На даний момент спостерігається гостра суперечність між розумінням важливості підвищення ефективності управління державними фінансами на регіональному рівні та відсутністю ефективних комплексних систем управління, що включають як інструменти формування та розподілу, так і механізми оцінки та контролю за використанням фінансових ресурсів, у тому числі у сфері запобігання корупції.

Таким чином, формування ефективної системи управління державними фінансами на регіональному рівні є основною метою для досягнення сталого розвитку дотаційних регіонів у сучасній соціально-економічній ситуації. Щоб сформувати ефективну систему управління (державними фінансами) на регіональному рівні, необхідно визначити сутність державних фінансів та основні елементи управління ними. Зазначається, що «у матеріальному значенні державні фінанси – це сукупність державних фінансових ресурсів, зосереджена у процесі розподілу громадського продукту державних фондах коштів».

В економічному сенсі державні фінанси є «сукупністю економічних відносин, які виникають у реальному грошовому обігу щодо формування, розподілу та використання централізованих та інших фондів фінансових ресурсів».

Державні фінанси представлені у вигляді бюджету як «форми освіти та витрачання коштів, призначених для фінансового забезпечення завдань та функцій держави та місцевого самоврядування» (Brewer, 1973, с. 13).

Таким чином, державні фінанси (представлені у вигляді бюджету різних рівнів) є об'єктом управління для різних державних інституцій.

Виявляючи основні функції державної служби в соціальному аспекті, уточнимо, що розуміння соціальної функції тісно пов'язане з ідеєю соціальної події, яка відбувається (чи може відбутися) в певній соціальній системі, де функція є комплексом процедур, необхідним для підтримки і сприяння роботі цієї системи (Оболенський, 2006, с. 468).

Різновиди функцій і їхній конкретний зміст у кінцевому підсумку визначаються природою соціальної організації, поділом праці в її рамках, спеціалізацією елементів (підсистем) і їхньою кооперацією. Функції державної служби визначаються основним її призначенням – виконання завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави і спрямовані на їх реалізацію. У широкому розумінні функції державної служби – це основні напрямки практичної, соціально корисної, професійної діяльності людей щодо виконання державою свого соціального призначення. Вони полягають у реалізації правових норм, що регулюють відносини в різних сферах, у досягненні цілей правового регулювання в процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців. З урахуванням цих трактувань в управлінському аспекті функції державної служби будуть виглядати так: 1) інформаційно-аналітична; 2) планово-прогностична; 3) підготовки рішень (у тому числі у вигляді цільових програм); 4) організації і виконання прийнятих державним органом рішень; 5) контролю. Роль державної служби в системі управління соціально-економічними процесами відповідно до її визначення полягає в діяльності із «забезпечення повноважень державних органів», а набір розв'язуваних завдань буде визначатися, у першу чергу, загальними функціями управління, вимогами різних етапів управлінського циклу, підготовкою і прийняттям рішень. У соціальному аспекті можна виділити такі функції державної служби: соціальної організації; соціальної комунікації; соціальної інформації; контролю; регулювання; виховну.

У процесі функціонування системи державної служби така спрямованість на забезпечення суспільних інтересів та пріоритетів суспільного розвитку проявляється в тому, що змінюється коло її стратегічних завдань. Зокрема стратегічною метою державної служби стає не стільки відтворення певного типу відносин всередині системи державної влади, скільки розробка й впровадження рішень, спрямованих на розв'язання соціальних та економічних проблем (Юхименко, 2011, с. 576).

З огляду на наведене, доцільно розглянути пропозиції щодо вдосконалення системи державного управління фінансами регіонів.

Стимулювання економічного зростання. Основними цільовими установками застосування інструментів фінансового регулювання повинні бути: спрямованість зміну структури економіки; стимулювання розвитку фундаментальної науки, венчурних фондів, державно-приватного партнерства; підвищення ефективності витрат усіх рівнів бюджетної системи на освіту та наукові дослідження. Нові механізми поєднання публічних та приватних фінансів необхідно застосовувати з метою фінансування оновлення та зростання основного капіталу підприємств реального сектора, насамперед підприємств пріоритетних галузей економіки, які можуть забезпечити імпортозаміщення.

У багатьох галузях (за винятком енергетики та видобувних галузей) проблема несприятливого інвестиційного клімату носить затяжний характер і ускладнює можливості виходу української економіки зі стагнації по інвестиційному шляху. Необхідно врахувати пріоритети, які встановлюють країни-лідери інновацій (Хотомлянський, 2007, с. 151).

Державно-приватне партнерство (ДПП) у порівнянні з державними інвестиціями у формі держзакупівель забезпечує меншу величину видатків регіонального бюджету у процесі реалізації інфраструктурного проекту при досягненні однакового рівня сукупного соціально-економічного ефекту. ДПП є більш ефективним (за рахунок виникнення синергетичного та мультиплікативного ефектів) у порівнянні з традиційними державними інвестиціями у формі державних закупівель (Ярошевич, 2013, с. 371).

Проблеми, пов'язані із плануванням, виконанням, оцінкою програмного бюджетного фінансування. Так, методики оцінки ефективності, що застосовуються відповідальними виконавцями державних програм, мають низку недоліків. Слід зазначити низку недоліків методики: показники охоплюють далеко ще не всі соціально-економічні ефекти реалізації інвестиційних проектів, методика не враховує негативні соціально-економічні наслідки реалізації інвестиційних проектів, і навіть непрямі ефекти (Шило, 2012, с. 429).

Для виправлення цієї ситуації вважаємо за необхідне проведення низки заходів: затвердження критеріїв ефективності та результативності витрачання бюджетних коштів; розробка

єдиних вимог до формування показників державних програм та підпрограм, що забезпечують всебічну оцінку результатів їх реалізації. Не менш важливим є правове опрацювання порядку взаємодії бюджетів різних рівнів при спільному фінансуванні програм.

Наголосимо на доцільності застосування ризик-орієнтованого підходу в бюджетуванні, використанні з метою оцінки бюджетних ризиків можливого скорочення бюджетних доходів, витрат, боргового навантаження, що впливають на достатність наявних фінансових ресурсів для виконання видаткових зобов'язань. Механізми застосування ймовірності реалізації відповідних бюджетних ризиків можуть бути різними, від використання величини ризику пропорційно до показника ймовірності до формування різних сценаріїв.

**Висновок.** Державна служба є політичним, організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами і їх спільнотами та між державами, використовуючи владні ресурси.

Отже, управління державними фінансовими ресурсами є ефективним важелем макроекономічного регулювання. При ефективному використанні цього інструменту держава може вирішувати різні завдання: регулювати темпи економічного зростання, підтримувати стабільність грошової одиниці, регулювати рівень позичкового відсотка, згладжувати кон'юнктурні коливання. Підвищення ефективності управління державними фінансами має здійснюватися за декількома напрямками: формування ефективних механізмів для забезпечення виконання регіональних бюджетів за доходами, створення умов розвитку підприємництва, що формують дохід галузей; забезпечення, за допомогою інструментів фінансової та податкової політики, сприятливих умов для розвитку підприємництва, профільних галузей народного господарства; вдосконалення державною службою механізмів контролю за використанням бюджетних коштів як на стадії виконання, так і на стадії формування проектів, залучення експертів у галузі фінансового менеджменту, навчальних закладів до аналізу проектів, призначених для бюджетного фінансування; підвищення кадрового та інформаційного потенціалу органів державного фінансового управління у регіоні.

Повинен враховуватися той факт, що влада здійснюється саме через систему людських відносин, де громадянин і чиновник під час реального спілкування можуть бути в різних, не завжди адекватних економічних, політичних, соціальних, правових, психофізіологічних позиціях і станах. Незважаючи на поширення останнім часом ідеї загальної лібералізації державної влади шляхом упровадження правових механізмів її децентралізації, деконцентрації, відкритості, гласності, важко уявити собі на практиці сучасну державу, державне управління без розвиненої і розгалуженої системи апарату державної служби, що викликає необхідність подальших наукових розробок зазначеної тематики.

#### *Література*

- Brewer G. D. Politicians, Bureaucrats and the Consultant : Brewer G. D. N.Y. : Basic Books, 1973. 318 p.
- Грінівецька Н. М. Державна служба як соціальний інститут: проблеми концептуального аналізу : Грінівецька Н. М. Київ : ФАДА. 1999. 31 с.
- Про державну службу: Закон України від 16.12.1993. № 3723-XII. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3723-xii-694>
- Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
- Оболенський О. Ю. Державна служба. Київ : КНЕУ, 2006. 468 с.
- Озірська С. М. Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республік : наук.-аналіт. дослідж. / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. Київ : Вид-во УАДУ, 1999. 168 с.
- Хотомлянський О. Л. Теоретичні основи управління фінансовими ресурсами підприємств. *Актуальні проблеми економіки*. 2007. № 2. С. 145–151.
- Шило В. П. Фінанси підприємств за модульною системою навчання / В. П. Шило, С. Б. Ільїна, В. В. Балабанова, І. І. Криштопа. Київ : Кондор, 2012. 429 с. URL: [http://pidruchniki.ws:14150823:finansiv:finansivi\\_resursi\\_dzherela\\_formuvannya](http://pidruchniki.ws:14150823:finansiv:finansivi_resursi_dzherela_formuvannya)
- Юхименко П. І. Теорія фінансів: підручник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 576 с. URL: <http://ктеп.kiev.ua/wp-content/uploads/2019/12/Teoriya-finansiv-YUhimenko-P.-I..pdf>

Ярошевич Н. Б. Фінанси підприємств : навч. посіб. / Н. Б. Ярошевич. К. : Знання, 2013. 341 с. URL: [http://pidruchniki.ws:1016051344809:finans:finansovi\\_resursi\\_pidpriyemstva\\_dzherela\\_formuvannya](http://pidruchniki.ws:1016051344809:finans:finansovi_resursi_pidpriyemstva_dzherela_formuvannya)

#### References

- Brewer G. D. (1973). *Politicians, Bureaucrats and the Consultant*: Brewer G. D. N.Y. : *Basic Books*.
- Grinivetska N. M. (1999). *Civil service as a social institute: problems of conceptual analysis*. Kyiv : FADA.
- Law of Ukraine "On Civil Service" of 16 December. 1993 № 3723-XII : Vidom. The Verkhovna Rada of Ukraine. 1993. № 52. Ст. 490.
- Law of Ukraine "On Civil Service" of November 17. 2011 № 4050 VI : Vidom. The Verkhovna Rada of Ukraine. 2012. № 26. Art. 273.
- Obolensky O. Y. (2006). *Civil Service* : O. Y Obolensky. Kyiv : KNEU.
- Ozirska S. M. (1999). *Civil Service Systems of European countries: Great Britain, Russian Federation, Ukraine, French Republic: scientific analyst. Research* : Kyiv.
- Khotomlyansky O. L (2007). [Theoretical foundations of financial resources management of enterprises]. O. L Khotomlyansky : *Actual problems of economy*. № 2. P. 145–151.
- Shilo VP Shilo, S. B. *Finance of enterprises according to the modular system of education* : Ilyina, VV Balabanova, II Christopher. K. : Кондор, 2012. 429 с. (Electronic resource) : Access mode: [http://pidruchniki.ws:14150823:finans:finansovi\\_resursi\\_dzherela\\_formuvannya](http://pidruchniki.ws:14150823:finans:finansovi_resursi_dzherela_formuvannya)
- Yukhimenko P. I. (2011). *Theory of Finance: (textbook)* : Ed. Prof. V. M. Fedosova, SI Yuri. Kyiv : Center for Educational Literature
- Yaroshevich N. B. (2013). *Finance of enterprises : textbook*. Way : N. B. Yaroshevich. Kyiv : Knowledge.

#### Анотація

**Майка М. Б., Гакало І. Г. Управління державними ресурсами як завдання державної служби.** – Стаття.

В даній статті розглядаються теоретичні інтерпретації мети, завдань та функцій державної служби, визначаються контури наукової полеміки щодо поняття «державна служба», підкреслюються особливості зміни векторів розвитку державної служби в умовах її модернізації. Наголошується на стратегічному значенні державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади. Автором робиться висновок про те, що державна служба є політичним, організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, який забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами та їх спільнотами та між державами, використовуючи при цьому владні ресурси.

Визначаються причини актуальності проблем держави і влади, принципів, форм, механізмів і засобів діяльності державного апарату та державної служби.

Досліджуються вимоги до управління якістю державної служби України в сучасних умовах. Визначається сутність понять «управління якістю державної служби», «якість державної служби», «результативність державної служби» та «ефективність державної служби». Аналізуються нормативно-правові акти, які визначають вимоги до якості державної служби та інструменти міжнародних стандартів якості для забезпечення її якості, результативності та ефективності.

Доводиться, що для забезпечення якості, результативності та ефективності державної служби слід використовувати принципи управління якістю та технології управління за результатами, управління за цілями, управління ризиками тощо.

Також автором визначено, що невід'ємною складовою частиною якості державної служби є орієнтація на споживача, його вимоги і потреби та забезпечення задоволеності потреб громадян у наданні управлінських і адміністративних послуг, а також задоволеність державних службовців добре виконаною роботою, їх залученість до процесів управління якістю, мотивація та соціальні гарантії.

*Ключові слова:* теорія державного управління, державне управління, державна служба, державні службовці, державні ресурси.

#### Summary

**Maika M. B., Gakalo I. G. Management of public resources as a task of the civil service.** – Article.

This article considers theoretical interpretations of the purpose, tasks and functions of the civil service, defines the contours of scientific controversy on the concept of "civil service", emphasizes the peculiarities of changing vectors of civil service in its modernization. Emphasis is placed on the strategic importance of state personnel policy in the formation of professional staff of public authorities. The author concludes that the civil service is a political, organizational, managerial and social institution of the state, which provides a set of relations between individuals, citizens and their communities and between states, using power resources.

The reasons are determined urgency of problems of the state and power, principles, forms, mechanisms and means of activity of the state apparatus and civil service.

The requirements for quality management of the civil service of Ukraine in modern conditions are studied. The essence of the concepts of "civil service quality management", "civil service quality", "civil service effectiveness" and "efficiency of civil service". The normative legal acts that determine the requirements for the quality of the civil service and the instruments of international quality standards to ensure its quality, effectiveness and efficiency are analyzed.

It is argued that to ensure the quality, effectiveness and efficiency of the civil service, the principles of quality management and performance management technologies, goal management, risk management, etc. should be used.

The author also emphasizes that an integral part of the quality of civil service is consumer orientation, its requirements and needs and ensuring the satisfaction of citizens' needs in providing administrative and administrative services, as well as satisfaction of civil servants with well-performed work, their involvement in quality management processes. motivation and social guarantees.

*Key words:* theory of public administration, public administration, civil service, civil servants, state resources.