

І. Мусаєва

СУТНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ РЕГІОНУ

Розглянуто визначення, які дають різні науковці щодо терміна “механізми державного управління”. Проаналізовано складові комплексного механізму державного управління. Охарактеризовано фінансове забезпечення як один із інструментів фінансового механізму. Визначено сутність організаційного механізму державного управління фінансовим забезпеченням регіону.

Ключові слова: механізм, механізми державного управління, регіон, фінансове забезпечення, організаційний механізм державного управління фінансовим забезпеченням регіону.

Питання механізмів державного управління фінансовим забезпеченням регіону є надзвичайно актуальним, особливо на сьогодні, коли відбуваються процеси децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в Україні.

Питання, пов’язані з розробкою концептуальних засад механізмів державного управління, досліджувалися у працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як: В. Авер’янов, В. Бакуменко, Д. Безносенко, О. Коротич, А. Ліпенцев, В. Малиновський, Н. Нижник, Р. Рудніцька, О. Федорчак.

Дослідженню проблем фінансового забезпечення територій (регіонів), міст, їх розвитку присвячено чимало наукових праць, серед яких роботи Я. Буздугана, О. Василика, Б. Данилишина, Н. Крепишевої, О. Луньової, О. Міщук, В. Опаріна та інших.

В Україні відбувається децентралізація та регіоналізація державного управління фінансовим забезпеченням, зміцнюється роль місцевих бюджетів та розширюється сфера їх використання.

Для успішного розвитку держави необхідно змінювати механізми, зокрема організаційні, які забезпечують виконання процесів децентралізації державної влади.

Незважаючи на великий інтерес до зазначених питань, у наукових дослідженнях не достатньо розглянуто питання механізмів державного управління фінансовими ресурсами регіонів.

Враховуючи важливість процесів реформування державного управління фінансовим забезпеченням регіону, метою статті є дослідження механізмів державного управління, сутності організаційного механізму державного управління фінансовим забезпеченням регіону та, відповідно, аналіз термінів “регіон”, “фінансове забезпечення”.

Запорукою успішної, економічно розвинутої держави є впровадження ефективної регіональної політики і, як наслідок, стабільний розвиток регіонів.

Реалізація стратегічного євроінтеграційного курсу України вимагає реформування державного управління фінансовим забезпеченням регіонів, яке повинно відповідати європейським стандартам, що дасть змогу задіяти нові механізми реалізації регіональної фінансової політики. Така ситуація вимагає вироблення нових підходів до удосконалення організаційного механізму державного управління фінансовим забезпеченням регіону.

Відповідно до Енциклопедичного словника з державного управління, поняття “механізми державного управління” трактується як “способи розв’язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління” [1].

На думку В. Малиновського, “механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об’єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об’єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління (наприклад, процедури проведення контролю, етапи прийняття державно-управлінських рішень, політичне прогнозування, методи державного управління, технології зв’язків із громадськістю)” [2].

В. Бакуменко та Д. Безносенко зазначають, що механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. Найчастіше у державному управлінні застосовується комплексний механізм, який є системою політичних, адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних, організаційних та правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [3]. А. Ліпенцев та О. Поляк вважають, що механізм державного управління – це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб’єктів та об’єкта управління [4].

Вищенаведені дефініції механізму державного управління є одночасно і різними та, на нашу думку, логічними і взаємодоповнюючими, що допомагає сформулювати загальне враження про поняття.

Цікавими видаються такі підходи до визначення поняття “механізм”: структурно-організаційний підхід, що характеризує механізм як сукупність певних складових елементів, які створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – це “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством” [5].

Р. Ларіна, А. Владзимирський, О. Балусєва притримуються думки щодо існування єдиної за своєю суттю системи механізмів управління, яка включає: економічні, мотиваційні, організаційні, правові механізми [6]. Підтвердженням вищенаведеного є гіпотеза М. Круглова, який наголошує на комплексності механізму управління: “Механізм державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб’єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління. Оскільки чинники державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів” [7].

Комплексний механізм державного управління формується із таких складових:

- політичної, до якої належать механізми реформування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики та стратегії їх розвитку;
- організаційної, якою визначаються об’єкти, суб’єкти державного управління, цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування;

– мотиваційної, що складається із сукупності командно-адміністративних і соціально-економічних, матеріальних та нематеріальних мотивацій (стимулів) до високоефективної роботи;

– економічної, до якої належать методи банківської, грошово-валютної, інвестиційної, інноваційної, кредитної, податкової, страхової діяльності тощо;

– правової, що забезпечує нормативно-правове регулювання з боку держави та її органів.

Інструментами цього механізму є закони, постанови Верховної Ради, укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів, а також методичні рекомендації та інструкції, затверджені відповідними органами державної влади.

Регіон є відкритою системою, що активно взаємодіє із зовнішнім середовищем, основними факторами якого є органи державної влади, державні фінансові ресурси, рівень техніки й технології у державі та світі, міграція населення, політична ситуація в країні та за її межами, наявність фахівців різних галузей, стан економіки держави та світові тенденції, міжрегіональний поділ праці, законодавство країни та міжнародні законодавчі акти, стан довкілля. Внутрішнє середовище регіону укрупнено можна уявити через взаємодію таких, пов'язаних через цілі та завдання регіонального розвитку, складових, як управління, економіка, наука, населення, освіта і культура, природа [8].

Що ж стосується механізмів державного управління регіону, то пропонуються такі: правовий, фінансовий, організаційний, соціального партнерства, децентралізації управління, моніторингу якості підготовки, міжнародного співробітництва тощо.

Механізми державного управління регіону – це система, вони тісно взаємопов'язані, підсилюють та зумовлюють дію один одного. Але враховуючи регіональну специфіку, яка об'єднує доволі великі та різнопланові підсистеми, що мають галузеве підпорядкування та керуються органами державної влади і місцевого самоврядування, ефективна реалізація зазначених механізмів потребує наявності певних умов.

Регіональний рівень передбачає окреслений простір, а виходячи з визначення Б. Данилишина, що “під регіоном варто розуміти область, район, частину країни як осередок політичної та адміністративної децентралізації, що відрізняється від інших сукупністю природних чи історично сформованих, відносно стійких економіко-географічних та інших характеристик, які поєднуються дуже часто з особливостями національного складу населення” [9], можемо конкретизувати як частину адміністративно-територіальної одиниці, з вищенаведеними характеристиками.

Фінансове забезпечення регіону об'єднує централізовані фінанси, управління якими здійснюється безпосередньо центральними та місцевими органами державної влади, і децентралізовані, що не знаходяться у підпорядкуванні органів влади. Врахування регіональних особливостей, таких як природно-кліматичні особливості, соціально-економічна складова, територіальне розташування в межах держави, кількість населення тощо. Зазначені складові формують фінансовий потенціал регіону, можливості розвитку різних галузей господарства і залучення інвестицій для отримання синергетичного ефекту.

Я. Буздуган наводить таке визначення: “фінансове забезпечення – це метод фінансового механізму, із допомогою якого формують та використовують фонди грошових коштів і який характеризує зміст впливу фінансів на різні аспекти суспільних правовідносин” [10].

На думку О. Мішук, “фінансове забезпечення означає комплекс заходів по забезпеченню економічного зростання фінансових ресурсів через методи та форми, способи фінансування. Головним завданням системи фінансового забезпечення буде фінансування інвестиційних та інноваційних процесів з метою формування та реалізації нової моделі економічного зростання” [11].

Н. Крепишева поняття “фінансове забезпечення” розглядає з інституціональних позицій та вважає, що це діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування з обґрунтування обсягів, співвідношення та структури бюджетних та позабюджетних джерел фінансування необхідних заходів, використання програмно-цільових методів та інших сучасних фінансових інструментів планування та фінансування видатків, включаючи надання субсидій регіональним та місцевим бюджетам, контроль за ефективним використанням коштів та оцінку результативності [12].

Фінансове забезпечення регіону є одним із інструментів фінансового механізму, який повинен забезпечувати розподільчі та перерозподільчі процеси з метою створення відповідних умов розвитку. Як стверджує В. Опарін, фінансове забезпечення – це структурна підсистема фінансово-кредитного механізму, система джерел і форм фінансування розвитку різних сфер суспільства на рівні міста, регіону, країни та міждержавного співробітництва.

Фінансове забезпечення необхідно розглядати як системну діяльність, що має дві складові:

– основна діяльність, що реалізує його призначення і полягає у мобілізації, накопиченні, перетворенні та розподілі фінансових ресурсів на шляху до кінцевого їх споживача з метою досягнення цілей певної організаційної системи (функціональна підсистема);

– управлінська діяльність, яка повинна гарантувати належну ефективність та результативність фінансового забезпечення (управлінська підсистема) [13].

Оскільки ж фінансове забезпечення належить до організаційної функції управління, то воно є невід’ємною частиною будь-якого елемента системи формування та реалізації державної регіональної політики і відіграє важливу роль у формуванні та забезпеченні функціонування механізмів прийняття й реалізації політичних рішень.

Особливості фінансового забезпечення формування та реалізації саме державної регіональної політики визначаються рисами, які вирізняють її серед інших видів державної політики.

Оскільки фінансове забезпечення державної регіональної політики має відповідати цілям останньої, то функціонування його цільової підсистеми ускладнюється через багатогранність самого об’єкта політики, який може охоплювати всі сфери життя як окремих, так і всіх регіонів країни. До того ж, прийняття рішень щодо формування цілей державної регіональної політики та її фінансового забезпечення характеризується складною формалізованою процедурою їх вироблення та оцінки, яка повинна забезпечити їх періодичний перегляд і збалансованість інтересів держави та регіонів.

Незважаючи на притаманність фінансовому забезпеченню державної регіональної політики як забезпечувальної, так і дієвої функцій, існує певна нечіткість їх розподілу, оскільки кінцевими споживачами фінансових ресурсів можуть бути суб’єкти політики, які одночасно представляють інтереси її об’єкта [14].

Фінансове забезпечення відіграє важливу роль у процесі розвитку регіонів і допомагає вирішувати численні соціально-економічні завдання, які повинні підвищувати

життєвий рівень населення і сприяти загальнонаціональному прогресу на рівні окремих територіальних одиниць.

Аналізуючи організаційний механізм управління фінансовим забезпеченням регіону, насамперед доцільно визначити поняття “механізм” у загальному його розумінні. Цей термін походить із грецької мови і його можна перекласти як “машина”, “зброя”, “знаряддя” [15]. Звертаючись до сучасних словників, можна знайти різні тлумачення цього слова, які загалом можна згрупувати так:

1. Внутрішня система певного апарату, пристрою, машини, з допомогою якої ці прилади починають працювати.
2. Певні процеси чи стани фізичних, хімічних чи інших тіл або явищ, які в сукупності утворюють певну систему.
3. Побудова певних агрегатів, яка визначає їх рухи і перетворює їх всередині цієї системи [16].

Поряд із трактуванням слова “механізм” у тлумачних словниках необхідно згадати, що про нього говорять вчені у своїх працях. Незважаючи на різнопланові погляди у наукових публікаціях, треба визнати, що загалом дослідники сходяться у розумінні поняття “механізм” як багатопланової складної системи. Тому цілком логічно стверджувати, що розуміння цього терміна як сукупності великої кількості складників потрібно по аналогії співвідносити і зі складнішим поняттям, зокрема таким, яким є організаційний механізм державного управління фінансовим забезпеченням регіону.

Визначившись із розумінням слова “механізм”, доцільно перейти до сутності організаційного механізму, стосовно якого автори також не мають чіткої однаковості в своїх наукових працях. Погоджуємось із науковцями, які вважають, що організаційний механізм як система включає такі дії, які орієнтовані на реалізацію державної, регіональної та територіальної політики (організація переселення, консалтингова діяльність, пропаганда реформ на загальнодержавному та регіональному рівнях тощо). Цей механізм охоплює елементи обов’язковості, тобто владного примушення, втручання владних структур у відносини між суб’єктами господарювання на певній території шляхом виконання законодавчої, адміністративної та судової функцій [17].

Таким чином, організаційний механізм можна розцінювати як сукупність заходів, спрямованих на здійснення послідовного виконання робіт, формування відповідних організаційних структур, у межах яких здійснюється певна діяльність (стосовно напрямку цього наукового дослідження, це може бути діяльність, пов’язана з формування належного фінансового забезпечення регіонів та системи управлінських дій цими процесами з боку держави).

До організаційного механізму належить низка самостійних підгруп: законодавчі, нормативно-правові, нормативно-методичні, моніторингові, підгрупи експертизи, суто управлінські.

Отже, організаційний механізм – це різнопланове складне поняття, яке притаманне багатьом сферам суспільного життя. Воно стосується як економічних, так і управлінських процесів, які відбуваються у суспільстві, тому гармоніює з різними термінами, конкретизуючи таким чином певні наукові положення.

Як і кожна складна система, що складається з комплексу взаємопов’язаних елементів, організаційний механізм державного управління фінансовим забезпеченням регіону повинен функціонувати на основі конкретно визначених принципів, реалізовуватися з чіткою метою його здійснення, вирішувати поставлені перед ним

завдання і вимоги та виконувати функції за допомогою певних методів. Для того, щоб досягнути поняття організаційного механізму, треба детальніше зупинитися на згаданих атрибутах, які його характеризують.

Принципи, на основі яких функціонує зазначений організаційний механізм, умовно можна поділити на загальні та спеціальні. Стосовно загальних, то сюди належать:

- принцип законності. Всі взаємовідносини, які відбуваються в межах зазначеного механізму, повинні здійснюватися відповідно до чинної законодавчої бази;

- принцип гласності. Процеси фінансового забезпечення повинні бути відкритими для суспільства, яке має знати про джерела формування коштів та напрями їх витрачання;

- принцип об'єктивності. Управлінські дії щодо перерозподілу фінансових ресурсів мають існувати незалежно від побажань окремих індивідів, адже вони є засобом реалізації державно-владних функцій у сфері фінансового забезпечення на регіональному рівні.

Своєю чергою спеціальні принципи можна класифікувати таким чином:

- принцип достатності. Механізм повинен функціонувати таким чином, щоб регіони були забезпечені достатньою кількістю фінансових ресурсів, необхідних для територіального розвитку;

- принцип ефективності. Дія механізму має передбачати створення таких умов, за яких фінансове забезпечення дасть змогу регіонам розвиватися з найкращим ефектом і результатом;

- принцип розподілу повноважень. Управлінські дії владних органів у контексті зазначеного механізму повинні здійснюватися в межах чіткого розподілу повноважень між владними органами щодо достатнього фінансового забезпечення регіонів.

Ефективність дії організаційного механізму державного управління фінансовим забезпеченням регіону залежить від ступеня результативності взаємодії держави в особі центральних органів влади з одного боку і органів місцевої влади, суб'єктів господарювання та громадських організацій – з іншого. Така взаємодія буде мати найкращі результати у випадку реалізації стратегії фінансового забезпечення регіону у контексті здійснення загальної стратегії соціально-економічного розвитку держави, адже найефективніше забезпечення фінансовими ресурсами регіону буде здійснюватися лише у випадку прогресивних змін під час реформування економіки держави. Такі тенденції і будуть визначати подальший розвиток соціально-економічних процесів на загальнодержавному та регіональному рівнях.

На основі методів організаційного механізму відбувається активне чи пасивне сприяння залученню фінансових ресурсів, заохочуючи або обмежуючи їх кругообіг на певній території. Проте вони переслідують ціль підвищення ефективності фінансового забезпечення і в комплексі з іншими складовими досліджуваного механізму спрямовані на досягнення максимального результату.

Список використаної літератури

1. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В. Я. Малиновський. — вид. 2-ге, доп. і випр. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с.

2. Там само. — С. 116.

3. Бакуменко В. Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами [Електронний

ресурс] : наук.-дослід. роб. / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. — Режим доступу : <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.

4. Ліпенцев А. В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади / А. В. Ліпенцев, О. В. Поляк // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. — 2008. — № 2. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavrov.htm/08lavrov.htm>.

5. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма [Текст] / Л. П. Юзьков. — К. : [б. в.], 1983. — С. 57—59.

6. Ларіна Р. Р. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я [Текст] : монографія / Р. Р. Ларіна, А. В. Владзимирський, О. В. Балуєва ; за заг. ред. В. В. Дорофієнко. — Донецьк : ТОВ “Цифрова типографія”, 2008. — 252 с.

7. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе : монографія / Н. Р. Нижник ; НАН України; Ин-т гос-ва и права. — К. : [б. и.], 1995. — 207 с.

8. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети [Текст] / М. І. Долішній. — К. : Наукова думка, 2006. — 510 с.

9. Семиноженко В. П. Новий регіоналізм [Текст] / В. П. Семиноженко, Б. М. Данилишин. — К. : Наук. думка, 2005. — С. 160—168.

10. Буздуган Я. Поняття, принципи, форми фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні [Електронний ресурс] / Я. Буздуган. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/960/>.

11. Міщук О. В. Фінансове забезпечення економічного зростання: теоретичний аспект / О. В. Міщук // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції [Текст]. — 2011. — № 2. — С. 9—12.

12. Крепышева Н. В. Финансовое обеспечение автотранспортной безопасности: методология и практика [Текст] : автореф. дисс. ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Крепышева Надежда Васильевна ; Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов. — СПб. : [б. и.], 2008. — 40 с.

13. Тертичка В. В. Механізм формування і здійснення державної політики / В. В. Тертичка // Вісник державної служби України [Текст]. — 2004. — № 4. — Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=BE?art_id=37716.

14. Кравченко С. О. Сутність фінансового забезпечення державної регіональної політики / С. О. Кравченко, С. С. Марковський // Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс]. — 2011. — № 1. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Kravchenko.pdf>.

15. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління... — 254 с.

16. Там само. — 254 с.

17. Шашула Л. О. Еколого-орієнтовані пріоритети формування рентної політики в регіональних економічних система [Електронний ресурс] / Л. О. Шашула. — Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=123>.

*Стаття надійшла до редакції 21.09.2016
Схвалена до друку редколегією 26.09.2016*

I. Musaieva

**THE NATURE OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM
FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD
OF FINANCIAL PROVISION OF REGIONS**

The article presents definitions of the concept “mechanisms for public administration” given by different scientists. The components of the complex mechanism for public administration are analyzed. The financial provision is characterized as one of the tools of the financial mechanism. The author has defined the nature of the organizational mechanism for public administration in the field of financial provision of regions.

Key words: mechanism, mechanisms for public administration, region, financial provision, organizational mechanism for public administration in the field of financial provision of regions.