

Голинська Олеся Володимирівна

*старший викладач кафедри економічної та фінансової політики
Одеського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Визначена роль організаційно-економічного механізму в загальному механізмі управління видатками місцевих бюджетів, розглянуті особливості формування організаційно-економічного механізму, його організаційної та економічної складової, специфіка їх функціонування на рівні місцевих бюджетів в Україні. Проаналізовано різноманітні авторські підходи до формування поняття та його значення у системі управління місцевими бюджетами. Досліджено вплив організаційно-економічного механізму на механізм управління місцевими бюджетами. Визначена проблематика функціонування організаційно-економічного механізму та окреслені шляхи її вирішення.

Ключові слова: *організаційно-економічний механізм, видатки, місцеві бюджети, управління, місцеві органи влади, інструменти управління.*

Holynska Olesya Volodymyrivna

MECHANISMS FOR THE ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC FORMATION OF BUDGET POLICY

Defined the role of Mechanism for organizational and economic in the overall mechanism of the expenditure management of Local budgets, the features of the formation of the Mechanism for organizational and economic and its organizational and economic components, the specificity of their functioning at the Level of Local budgets in Ukraine. Analyze the various authors' approach to the formation of the concept and its importance in the management of local budgets. The influence of organizational and economic mechanism to the mechanism of management of local

budgets. Defined the problems of functioning of Mechanisms for organizational and economic and ways of solving it.

***Key words:** Mechanism for organizational and economic, The costs, Local budgets, management, Local Governments, Management' tools.*

Голинская Олеся Владимировна

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Определена роль организационно-экономического механизма в общем механизме управления расходами местных бюджетов, рассмотрены особенности формирования организационно-экономического механизма, его организационной и экономической составляющей, специфика их функционирования на уровне местных бюджетов в Украине. Проанализированы различные авторские подходы к формированию понятия и его значение в системе управления местными бюджетами. Исследовано влияние организационно-экономического механизма на механизм управления местными бюджетами. Определена проблематика функционирования организационно-экономического механизма и намечены пути ее решения.

***Ключевые слова:** организационно-экономический механизм, расходы, местные бюджеты, управление, местные органы власти, инструменты управления.*

Постановка проблеми. Механізми державного управління бюджетною сферою є тим важелем, завдяки якому держава має можливість впливати на економічні, соціальні та політичні процеси в країні. У сучасних умовах зростає значення місцевих бюджетів у економічному розвитку регіонів, вирішенні соціальних проблем. Ефективне управління видатками місцевих бюджетів набуває особливої актуальності в умовах обмеженості ресурсів, коли необхідність раціоналізації видатків і підвищення ефективності

функціонування бюджетних закладів вимагає пошуків нових рішень та засад, які б наблизили існуючу бюджетну практику в Україні до світових стандартів.

Із прийняттям у 2010 році нової редакції Бюджетного кодексу в Україні актуалізуються питання щодо раціонального розподілу фінансових ресурсів з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку територій та забезпечення максимальної ефективності використання бюджетних коштів. Але існуючий організаційно-економічний механізм управління видатками місцевих бюджетів не забезпечує досягнення зазначених цілей. З огляду на це, актуальним завданням є обґрунтування комплексного підходу до управління бюджетними видатками на місцевому рівні, аналіз структури та принципів побудови організаційно-економічного механізму з метою виявлення недоліків його функціонування, а також розробка конкретних пропозицій щодо його вдосконалення.

Аналіз останніх публікацій. Наукові праці І. Бакуменка, П. Надолішного, М. Іжі, Т. Пахомової, Я. Різникової [4, 5], присвячені особливостям прийняття державноуправлінських рішень, стали теоретичним підґрунтям для аналізу ефективності прийняття управлінських рішень стосовно бюджетної політики, зокрема організаційно-економічних механізмів управління бюджетами. Основні теоретичні підходи в організації управління бюджетними видатками були розроблені закордонними дослідниками, а саме Р. Алленом, Д. Аммонсом, Д. Майкселом, Р. Солоу та ін. Серед вітчизняних вчених такими питанням займалися С. Буковинський, О. Василик та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Аналізуючи ці праці, помітно, що в останні роки проблеми розвитку організаційно-економічних механізмів розглядаються вітчизняними вченими та практикаками частіше за все з позицій надання у розпорядження місцевим органам влади достатніх фінансових ресурсів. При цьому недостатньо уваги приділяється таким питанням, як вплив цих механізмів на соціально-економічний розвиток територій, підвищення якості управління, зв'язок напрямків видатків з пріоритетами розвитку громад, тощо.

Таким чином, у сучасних умовах перед наукою державного управління постає надзвичайно важливе завдання – розробити і впровадити якісно нові підходи до управління бюджетними видатками на рівні територіальних громад. У вирішенні цього завдання можна виділити два суттєвих напрямки: по-перше, наукове обґрунтування методологічних засад прийняття управлінських рішень щодо видатків місцевих бюджетів, які матимуть на меті підвищення їх результативності; по-друге, розробку конкретних організаційно-економічних механізмів реалізації поставлених завдань у практиці управління.

Мета. Метою статті є удосконалення наукового бачення організаційно-економічних механізмів як складової механізму управління місцевими бюджетами. Завдання статті полягає в методологічному обґрунтуванні організаційно-економічних механізмів та поглиблення розуміння їх ролі та значення в формуванні механізмів бюджетної політики.

Виклад основного матеріалу. Будь-який механізм управління розглядають як складову частину системи управління, що забезпечує дієвий вплив на фактори, стан яких обумовлює результат діяльності об'єкту управління [7]. І, якщо мова йде про внутрішні фактори управління, слід використовувати поняття «механізму управління системою», якщо про зовнішні – «механізму взаємодії з іншими системами».

Одним з найважливіших таких механізмів, і, одночасно, найменш досліджених у вітчизняній практиці управління бюджетами є організаційно-економічний механізм, оскільки у більшості випадків фахівці з державного управління розглядають комплексний механізм у іншому komponуванні – як організаційно-правовий. Лише деякі з авторів неодноразово наголошували на необхідності розгляду саме організаційно-економічного механізму [9, с.184]

Попередньо висловимо думку, що в умовах ринкової економіки одним з актуальних питань для управлінців бюджетної сфери є формування такого організаційно-економічного механізму управління, що був би спроможний забезпечити ефективність управління, а також підвищити результативність функціонування всіх інших механізмів управління бюджетами.

Правомірність використання терміну «організаційно-економічний механізм управління місцевими бюджетами» впливає з наступного. Об'єктом управління в даному випадку є місцевий бюджет, метою функціонування якого є вирішення соціально-економічних проблем громади та отримання економічного ефекту за умови якнайкращого задоволення суспільних потреб. Тому коли мова йде про організаційно-економічний механізм управління місцевими бюджетами, економічна складова цього механізму буде полягати не тільки у методах, але і у цілях його функціонування.

Відповідно, організаційна складова наповнюється більш широким змістом як організація економічних цілей взагалі, а не обмежується тільки організаційними методами управління, тобто вона містить у собі й організаційно-структурні, і соціально-психологічні, й адміністративні аспекти [8]. Взаємопроникнення та взаємодія економічних та організаційних елементів механізму управління формують організаційно-економічний механізм управління місцевими бюджетами.

Визначення даного механізму як «організаційно-економічного» характеризує його як організаційну систему, що являє собою «сукупність методів, принципів, правил, прийомів, використовуваних для виконання організаційно-економічних завдань» [10, с. 84]. Цей механізм має забезпечувати оптимальний рівень функціонування організаційно-економічної системи управління.

Аналіз робіт різноманітних авторів показує, що суть «організаційно-економічного механізму» розглядається по-різному. В одному випадку вони розглядають його як систему забезпечення взаємозв'язаної діяльності функціональних підрозділів в рамках встановленої організаційної структури управління, або як ефективне планування процесу і оптимальний розподіл ресурсів відповідно до вибраного критерію оптимальності. У іншому – це економічні форми і методи організації та мотивації, на основі яких здійснюється управлінська діяльність і дія на їх розвиток.

Так, Т. Безрукова пропонує розглядати організаційно-економічний механізм як комплексну систему управління, що складається з системи забезпечення, функціональної та цільової системи, які містять певну сукупність організаційних та економічних важелів, що впливають на економічні та організаційні параметри системи управління підприємством з метою забезпечення ефективності управління і отримання конкурентних переваг [2, с. 140].

Модель і структуру основних програмно-цільових блоків організаційно-економічного механізму розробили О. Є. Кузьмін, М. І. Долішній, І. П. Туляєв. Вони здійснили науково-методичні рекомендації та практичні рішення щодо вибору і реалізації конкретних організаційних, економічних та техніко-технологічних заходів для кожного з них, які сукупно створюють реальні передумови забезпечення конкурентних переваг в умовах нестабільного зовнішнього середовища і динамічних соціально-економічних змін [6, с. 123]. Е. Смірнов визначив даний механізм як організаційну систему, що являє собою «сукупність методів, принципів, правил, прийомів, використовуваних для виконання організаційно-економічних завдань. Цей механізм має забезпечувати оптимальний рівень функціонування організаційно-економічної системи підприємства» [10, с. 239]. Ю. Лисенко та П. Єгоров організаційно-економічний механізм визначають як систему формування цілей і стимулів, що дозволяє перетворювати в процесі трудової діяльності рух матеріальних і духовних потреб членів суспільства у рух засобів виробництва та його кінцевих результатів, спрямованих на задоволення платоспроможного попиту споживачів [7, с. 86]. Однак, автори в даному визначенні не враховують такі важливі елементи механізму управління як його методи, інструменти і структура, хоча безумовно позитивним є розгляд організаційно-економічного механізму як системи.

На думку О. Василика та О. Грішної, організаційно-економічний механізм управління – це система елементів організаційного та економічного впливу на управлінський процес, в якій відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на об'єкт управління і яка має

вхідні посилки та результуючу реакцію. Він включає підсистеми управління, регулювання, стимулювання, координації, мотивації тощо [3, с. 22].

Таким чином, проаналізувавши праці вчених, ми дійшли висновку, що сутність організаційно-економічного механізму найбільш детально розкривається за такими ознаками:

а) елементна, при якій механізм розглядається як організуюча система взаємозв'язків між структурними елементами (системний підхід);

б) функціональна, коли механізм розглядається як сукупність видів діяльності, спрямованої на досягнення визначеної мети (функціональний підхід).

Організаційно-економічний механізм, на нашу думку, забезпечує функціонування і дію всіх елементів відповідної системи, а також організацію взаємодії між цими елементами для досягнення поставленої мети. Складові системи є в той же час складовими організаційно-економічного механізму, між якими він організує взаємодію. З огляду на викладене, склад організаційно-економічного механізму найдоцільніше розглядати, використовуючи системну ознаку (системний підхід).

Таким чином, в структурі організаційно-економічного механізму слід виділяти три групи інструментів: інструменти забезпечення; функціональні інструменти; цільові інструменти. Зміст кожної з систем та кількість підсистем в кожній з систем організаційно-економічного механізму управління залежить від типу, сфери і масштабів діяльності, ступеня впливу зовнішнього середовища і запланованих результатів діяльності, а також інших факторів. Ми ж розглядаємо зміст систем та підсистем з точки зору здійснення процесу управління бюджетною сферою на місцевому рівні.

Отже, з точки зору системної ознаки (підходу), в якості організаційно-економічного механізму слід розглядати комплексну систему, що складається з системи забезпечення, функціональної та цільової системи, які містять певну сукупність організаційних і економічних важелів, які впливають на економічні і організаційні параметри системи управління з метою забезпечення

ефективності управління і отримання переваг щодо результативності діяльності.

Щодо можливостей розкриття сутності організаційно-економічного механізму з точки зору функціональної ознаки (підходу), то необхідно зазначити, що організаційно-економічні відносини виникають і розвиваються у процесі суспільного поділу праці. У їх складі розрізняють такі компоненти: конкретні форми організації праці, господарські зв'язки між функціональними ланками суспільного поділу і відносини управління ними, а також ширше — відносини суспільного господарювання

Організаційно-економічні відносини є знову ж таки цілісною системою з різнорівневою внутрішньою структурою (будовою). Умовно у цій структурі можна виокремити три рівні. Перший глибинний рівень охоплює відносини господарювання, яким властиві найзагальніший характер і функціональне розташування навколо відносин власності. Другий поверхневий рівень охоплює конкретні форми функціонування організаційно-економічних відносин.

Наприклад, бюджетні видатки як економічна категорія (прямі витрати бюджетних установ на заробітну плату, оплату енергоносіїв, тощо) – це організаційно-економічні відносини першого рівня. Бюджетні видатки як система методів управління (фінансування галузей місцевої соціально-культурної сфери та господарської інфраструктури) є конкретним виразом (формою) функціонування відносин другого рівня. Реалізація організаційно-економічних відносин стосовно кожної області, стосовно кожного району в складі області становить третій рівень.

Організаційно-економічні відносини органічно пов'язані з розвитком продуктивних сил, відображають процес суспільної праці. У цьому процесі, тобто під час впливу засобів праці на предмет праці, виникає (формується) система відносин людини до речі або між людьми безпосередньо у виробництві щодо технологічних процесів. Окремі інші відносини тісно взаємодіють з організаційно-економічними відносинами, перебуваючи немов на межі між продуктивними силами і суспільно-виробничими відносинами.

Організаційна складова механізму управління місцевими бюджетами передбачає виконання таких функцій як вибір і обґрунтування методів організації і регулювання бюджетного процесу на конкретному рівні, а також, впровадження прогресивних форм бюджетування і ефективної системи мотивації результативної діяльності.

Елемент, пов'язаний з економічними аспектами реалізації механізму управління інноваційною діяльністю відповідає за фінансове забезпечення реалізації місцевих бюджетів, сприяє стратегічному розвитку і нарощуванню соціального потенціалу, а також контроль і оцінку ефективності витрачання бюджетних ресурсів.

Зазначимо декілька проблемних моментів у функціонуванні суб'єктів організаційно-економічного механізму.

1. Одним з недоліків чинного Бюджетного кодексу, а відтак і організаційної складової діючого організаційно-економічного механізму є те, що в ньому відсутній повний перелік учасників бюджетного процесу, передбачено лише, що ними є органи та посадові особи, які наділені бюджетними повноваженнями. Перелік бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу обмежується лише повноваженнями у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, що викладені в статті 17 [1]. Отримати більш повну інформацію щодо повноважень учасників бюджетного процесу, і, зокрема, повноважень у сфері управління видатками місцевих бюджетів, виявилось можливим лише під час аналізу статей Бюджетного кодексу, що стосуються складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів та інших законодавчих актів.

2. Велика роль у процесі управління видатками місцевих бюджетів відводиться розпорядникам бюджетних коштів. Головний розпорядник бюджетних коштів виконує ряд функцій, однією з яких є представлення проекту бюджету до розгляду депутатських комісій та до затвердження місцевим радам.

Саме на етапі затвердження місцевого бюджету відповідними радами виникає загроза надмірного політичного впливу на бюджетний процес.

Досліджуючи організаційне регулювання бюджетного процесу, відзначаємо, що завищена роль політичних інтересів вносить у сферу державних фінансів елемент надмірного протистояння, зумовлює конфліктність прийняття та складність реалізації рішень. На нашу думку, сьогодні в Україні особливого значення набуває забезпечення мінімальної політизованості бюджетної сфери – обмеження деструктивного впливу суб'єктивних, корисливих інтересів і нерациональних чинників на етапах формування й виконання бюджету.

3. У Бюджетному кодексі зв'язок місцевого бюджету з соціально-економічним розвитком території прямо не згадується, але існує декілька положень, які його стосуються. Зокрема, є вимога разом з проектом рішення про місцевий бюджет подавати пояснювальну записку, яка повинна містити інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету, а також прогноз показників відповідного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди. Водночас, на практиці така робота проводиться формально, що пов'язано з ненадійністю макроекономічного прогнозування, частим коригуванням податкового законодавства, зміною під впливом різних політичних сил раніше обраних пріоритетів у бюджетних видатках. Ці прогнозні документи, як правило, не мають практичного значення і насправді не використовуються при формуванні показників бюджету на наступні роки.

Говорячи про шляхи подолання подібних проблем як на державному, так і на місцевому рівнях, ми в першу чергу замислюємося про створення більш досконалого організаційно-економічного механізму управління місцевими бюджетами. Новий організаційно-економічний механізм управління місцевими бюджетами України в умовах посткризового розвитку та системних реформ має передбачати:

1) формування досконалішого вищестоячого в системі бюджетного механізму за напрямами бюджетної політики, що відповідав би взаємозалежному характеру економічних та бюджетних проблем;

2) орієнтацію на довгострокові цілі, які ігноруються внаслідок регулярного в останні роки чинника політичної нестабільності в державі;

3) децентралізацію, яка означає розробку рішень, максимально наближених до потреб відповідної верстви населення чи до інтересів кожної територіальної громади;

4) формування місцевих органів управління, які будуть гнучкими й адаптованими до потреб бюджетної політики в умовах обмеженого бюджетного ресурсу.

Одним із засобів створення оновленого організаційно-економічного механізму в Україні є, на нашу думку, прогресивна бюджетна політика місцевих органів влади, що відповідає інтеграційним та трансформаційним процесами української економіки. Особливий акцент при цьому слід робити саме на механізмах її реалізації, які включають головні напрямки та важелі, що працюватимуть на зміцнення соціально-економічного потенціалу як самих територій, так і національної економіки в цілому.

Висновки. Отже, під поняттям «Організаційно-економічний механізм управління місцевими бюджетами» ми розуміємо сукупність організаційних і економічних важелів (кожному з яких властиві власні форми управлінського впливу), що чинять вплив на економічні і організаційні параметри системи управління місцевими бюджетами, що сприяє формуванню та посиленню організаційно-економічного потенціалу, отриманню переваг щодо результативності та ефективності функціонування бюджету в цілому.

Формування сучасного, такого що відповідає потребам досить інтенсивного в часі соціального та економічного розвитку, організаційно-економічного механізму зумовлює необхідність визначення нових для нас опцій інструментів державного управління: стратегічних цілей, мети та завдань

бюджетної політики, а реалізація цього механізму здійснюється за допомогою певних принципів, методів, способів та прийомів.

Література.

1. Бюджетний кодекс України. – К. : Істина, 2010. – 126 с.
2. Безрукова Т. Л. Управление конкурентоспособностью редпринимательской организации : монография / Т. Л. Безрукова, Е. И. Сапронов, С. С. Морковина. – М. : Изд-во «КноРус», 2008. – 163 с.
3. Грішнова О. А., Василик А. В. Організаційно-економічний механізм управління інтелектуалізацією трудової діяльності / Вісник Прикарпатського університету. Економіка. – 2008. – Випуск 6. – С. 22–27.
4. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішний, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішного П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
5. Іжа М. М., Пахомова Т. І., Різникова Я. О. Організаційно-правові засади державного управління: навчальний посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.
6. Кузьмін О. Є., Долішний М. І., Булеєв І. П., Шинкаренко В. Г. та ін. НДЦ індустріальних проблем розвитку НАН України, ХНЕУ. – Харків : ВД «ІНЖЕК», 2006. – 248 с.
7. Лисенко Ю. О. Організаційно-економічний механізм управління підприємством / Ю. Лисенко, П. Єгоров // Економіка України. – 1997. – № 1. – С. 86–87
8. Кендюхов О. В. Кадрове забезпечення механізму управління інтелектуальним капіталом підприємства // Економіка промисловості. – №1 (23). – 2004 р. – С. 73.
9. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навчальний посібник / За аг.ред. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ, 1998.

10. Смирнов Э. А. Основы теории организации. – М. : Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 376 с.