

О. В. Марухленко, кандидат економічних наук,
докторант
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІНВЕСТИЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті узагальнюються підходи до розуміння механізмів державного управління, розглядаються зміст та структура інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку з огляду на сучасні трактування соціального розвитку, відповідальність різних рівнів державного управління за підвищення розвитку соціального потенціалу. Питання про механізми є однією з центральних проблем державного регулювання будь-яких суспільних процесів. У науковій літературі з державного управління пропонуються різноманітні підходи до розуміння сутності та призначення механізмів державного управління. Інструментарій забезпечення ефективного соціального розвитку сфокусований на теоретико-методичному обґрунтуванні механізмів управління просторово-економічними трансформаціями. Недостатня ефективність соціальної політики на окремих територіях України зумовлена відсутністю дорожніх карт координації регіональних структур, бізнесу і громадянського суспільства з метою результативності просторових трансформацій. Незбалансованість господарювання зумовлює збереження диспропорцій у просторовому розвитку, що, своєю чергою, уповільнює темпи розвитку соціального потенціалу. Необхідна модернізація господарювання в напрямі оптимізації територіальних трансформацій у частині поновлення методологічної бази регіональної економіки як науки.

Розглядаючи механізми публічного управління щодо суспільного розвитку, варто, насамперед, звернути увагу на загальні орієнтири діяльності управлінської системи, які відображають її найбільш істотні характеристики, що впливають із теорії та методології державного управління. Складність формування, застосування та оцінювання механізмів публічного управління суспільного розвитку полягає в неоднозначності розуміння сутності самого поняття «суспільний розвиток». Отже, суспільний розвиток безпосередньо пов'язаний із поняттям «добробут населення» та визначає абсолютний і відносний рівень забезпечення потреб людини (сім'ї) матеріальними і нематеріальними, зокрема духовними, благами порівняно зі стандартами та нормами, прийнятими в конкретному суспільстві або соціальній групі, а також порівняно з міжнародними стандартами.

Ключові слова: інвестиції, механізм, державне управління, суспільний розвиток, публічна політика.

O. V. Marukhlenko. Investment mechanism of public social development policy

The article generalizes approaches to understanding the mechanisms of public administration, examines the content and structure of the investment mechanism of public policy of public development in view of modern interpretations of social development, the responsibility of different levels of public administration for improving the development of social potential. The question of mechanisms is one of the central problems of state regulation of any public process. The scientific literature on public administration offers a variety of approaches to understanding the nature and purpose of mechanisms of public administration. The toolkit for ensuring effective social development is focused on the theoretical and methodological substantiation of mechanisms for managing spatial and economic transformations. The lack of effectiveness of social policy in some territories of Ukraine is caused by the lack of roadmaps for coordination of regional structures, business and civil society in order to effect spatial transformations. The imbalance of management causes the preservation of disparities in spatial development, which, in turn, slows the pace of development of social potential. It is necessary to modernize the economy in the direction of optimization of territorial transformations in the part of updating the methodological base of the regional economy as a science.

© **О. В. Марухленко, 2019**

The spatial component, as a focus in the study of economic transformations, necessitates the reformation of methodological approaches to mechanisms for ensuring effective management of the socio-economic development of domestic regions. In the face of resource scarcity, there is a need to create additional growth drivers in the region, contributing to the effective use of the competitive advantages of individual territories. In this case, drivers are not always straightforward, as they are oriented to more developed territories; In addition, there is a current deficit of resources, replenished by the periphery. However, traditionally large regional centers form a centripetal vector of polarized territorial development. The need to address the negative effects of the existing imbalance in regional development management remains an urgent problem.

Key words: investments, mechanism, public administration, community development, public policy.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 1 Конституції України Україна є соціальною державою. До пріоритетних засад такої держави належить забезпечення загального або суспільного добробуту та розвитку. Загалом рівень добробуту населення визначається обсягом і структурою споживання, сукупністю поточних доходів і накопичень, забезпеченістю житловими умовами тощо і слугує однією з важливих характеристик умов життя населення, його соціальної захищеності. Дослідження демонструють тісний зв'язок суспільного розвитку з темпами економічного зростання та стратегіями соціального захисту.

Згідно зі ст. 11 Закону України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» визначено, що одним з основних завдань державної політики є забезпечення підвищення добробуту народу з метою повноцінного економічного розвитку та інтеграції економіки України у світову економічну систему. Таким чином, підвищення рівня суспільного розвитку є актуальним завданням як економічної, так і соціальної політики української держави. Це актуалізує потребу в осмисленні питань формування, застосування та оцінювання результативності саме інвестиційних механізмів публічної політики забезпеченням суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним розробкам механізмів державного управління присвячено роботи вітчизняних дослідників Г. Атаманчука, О. Амосова, В. Бакуменка, В. Князева, В. Мельниченка, О. Оболенського, Г. Одинцової та ін. Трансформація українського суспільства актуалізувала пошуки нових наукових підходів до управління соціальним розвитком, що знайшло своє висвітлення в працях таких науковців, як В. Гілко, А. Михненко, А. Решетніченко, С. Серьогін та інші. До наукових праць, в яких розкриваються теоретико-методологічні засади розбудови системи соціального захисту та соціальної політики загалом, висвітлюються проблеми використання різних форм і методів управління в соціогуманітарній сфері, належать монографії, окремі наукові та науково-методичні роботи В. Гошовської, М. Кравченко, Е. Лібанової, О. Палій, П. Ситніка, В. Скуратівського, А. Тамма, В. Трощинського, П. Шевчука, О. Яременка та інших науковців.

Мета статті – дослідження та узагальнення наукових уявлень щодо інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи механізми публічного управління щодо суспільного розвитку, варто, насамперед, звернути увагу на загальні орієнтири діяльності управлінської системи, які відображають її найбільш істотні характеристики, що впливають із теорії та методології державного управління. Складність формування, застосування та оцінювання механізмів публічного управління суспільного розвитку полягає в неоднозначності розуміння сутності самого поняття «суспільний розвиток». У межах загальноприйнятого погляду на суспільний розвиток як на добробут населення і трактування його через категорії потреб та блага індикаторами суспільного розвитку є:

- рівень доходів на душу населення, забезпечення домогосподарств матеріально-технічними ресурсами;

Механізми державного управління

- рівень диференціації населення за доходами та споживанням;
- прожитковий мінімум;
- абсолютний та відносний рівень бідності;
- життєвий стандарт (норматив споживання).

Отже, суспільний розвиток безпосередньо пов'язаний із поняттям «добробут населення» та визначає абсолютний і відносний рівень забезпечення потреб людини (сім'ї) матеріальними і нематеріальними, зокрема духовними, благами порівняно зі стандартами та нормами, прийнятими в конкретному суспільстві або соціальній групі, а також порівняно з міжнародними стандартами.

Державне управління забезпеченням суспільного розвитку являє собою механізм реалізації цілей економічної та соціальної політики, заснованих на законодавчо встановлених імперативах, що визначають реальний рівень життя, добробуту, зайнятості населення, їх соціальної підтримки. При цьому, за визначенням В. Скуратівського та А. Скуратівського, соціальна політика має будуватися на трьох основних принципах:

- 1) пріоритетність проблем соціальної захищеності населення;
- 2) підвищення ролі особистого трудового доходу в задоволенні соціально-культурних і побутових потреб населення та ліквідації на цій основі утриманства;
- 3) організація нового механізму фінансування соціальної сфери, тобто перехід від державного патерналізму до соціального партнерства.

Публічне управління суспільного розвитку має спиратися як на загальні, так і спеціальні механізми управління. Завданням управління суспільним розвитком є конкретизація генеральних цільових настанов вищого державного рівня з урахуванням сформованої системи державного управління, місцевого самоврядування, а також соціально-економічних умов і обмежень, наявних у державі та притаманних соціальній сфері. Об'єктами управління мають стати як рівень доходів, так і доступність важливих для збереження та накопичення людського капіталу благ, зокрема освітніх, медичних та соціальних послуг.

Інвестиційний механізм суспільного розвитку України нині є відкритою системою з нечіткими межами, що зумовлено багатосуб'єктністю, багаторівневістю, слабкою структурованістю соціальної сфери і неоднозначним розумінням суспільного розвитку як об'єкта управління. Підвищення розвитку соціального потенціалу можливе лише за умови розмежування управлінської діяльності як за об'єктами впливу, так і за проблематикою, без чого неможливо визначити межі управління.

Таким чином, розглянемо детальніше організаційну структуру інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку. У дослідженнях науковців опис організаційної структури механізму публічної політики найчастіше починається з визначення її елементів [1–3]. О. Федорчак як головні елементи виділяє такі: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення. При цьому вона зазначає, що склад механізму державного управління певної сфери суспільного розвитку змінюватиметься залежно від особливостей тієї чи іншої сфери [4].

Л. Приходченко виділяє в механізмах публічної політики цільову, нормативно-правову, організаційну, економічну та інформаційну складові частини. Вона зазначає, що цільова складова частина є первинним елементом структури механізму. Правова частина другої складової частини визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативна частина другої складової частини формується завдяки розпорядженням та рішенням місцевих органів влади. При цьому зміна правових актів відбувається значно повільніше, ніж нормативних, чим зумовлюється більш істотне значення останніх для функціонування механізму публічного управління. Призначення організаційної складової частини полягає у визначенні прав,

обов'язків, компетенції та відповідальності у процесі формування і прийняття управлінських рішень. Взаємозв'язок організаційної і нормативно-правової складників проявляється в тому, що правові документи стосовно розподілу компетенції встановлюють межі, але не визначають внутрішній зміст. Останнє саме і відбувається в процесі функціонування організаційної складової частини. Сутність економічної складової частини полягає у вартісному оцінюванні результатів управлінського процесу, відповідно, її призначення полягає в оцінці ефективності управлінських рішень. Обов'язковою складовою частиною будь-якого механізму публічного управління є інформаційна, що фактично має наскрізну дію. Змістовна характеристика цього складника містить структуру інформаційної бази даних, джерела і споживачів інформації, технологічний процес її обробки [5].

Л. Приходченко звертає увагу на те, що кожен складник має своє призначення, зміст, методи функціонування, впливає на одну із суттєвих характеристик управлінського процесу, а їх оптимальне поєднання забезпечує формування ефективних управлінських рішень [6].

Н. Мирна визначає структуру комплексного механізму формування та реалізації державної регіональної політики як сукупність кількох основних складових частин, що є окремими механізмами, об'єднаними в систему правових, інституційних, організаційних та фінансових засобів, які мають використовуватися в комплексі, що й забезпечить досягнення цілей державної регіональної політики, сприятиме підвищенню її ефективності [7].

В. Боделан розглядає організаційну структуру механізму публічного управління як сукупність управлінських ланок і організаційних зв'язків між ними щодо реалізації цілей і завдань держави загалом чи на окремому напрямі. На його думку, вона характеризує відносно сукупності ланок та наявних організаційних зв'язків між ними, які виражають взаємодію і координацію елементів усередині цієї системи. За основу її взаємодії і координації взято цілі і завдання, що реалізуються через функції. При цьому функції є визначальними щодо організаційної структури, вони зумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи й архітектуру цієї системи. Тобто органічний взаємозв'язок організаційної структури і функціональної структури на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як організаційно-функціональна структура, побудована за принципом розподілу функцій по вертикалі і горизонталі структури. Він вказує, що практика переконливо свідчить, що формування організаційно-функціональної структури має здійснюватися за відомим принципом Г. Чандлера «стратегія визначає структуру» таким шляхом:

- виділення цілей і під цілей;
- визначення функцій і підфункцій, необхідних для реалізації цілей та підцілей;
- створення відповідних структур (суб'єктів) для виконання визначених функцій [8].

З огляду на вищевикладені уявлення різних дослідників щодо структури механізму публічного управління, можна зробити такі висновки:

- основний акцент робиться на складниках (елементах) механізму, при цьому їх опис має досить загальне спрямування;
- менше уваги приділяється взаємозв'язкам складників механізму;
- не завжди виділяються як окремі складники мета (цілі) та суб'єкти механізму;
- не простежується чіткий взаємозв'язок між визначенням механізму публічного управління та його структурою;
- функції визначають організаційну структуру механізму публічного управління та зумовлюють необхідність певних суб'єктів управління;
- органічний взаємозв'язок організаційної і функціональної структури механізму на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як його організаційно-функціональна структура.

Проте сучасний стан вітчизняної економіки вимагає реалізації структурних перетворень інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку, спрямованого на формування конкурентоспроможного середовища, що базується на інноваційній основі такого механізму. У сучасних умовах особливо актуальними стають розробка і реалізація механізмів активної державної політики в інвестиційній сфері, а також гнучкої системи взаємодії ринкових структур та державного регулювання.

Система формування та реалізації інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку має бути побудована за допомогою трьох взаємопов'язаних і взаємозалежних складників.

Перший складник – це основні чинники, від яких залежать зміст інвестиційної політики і, відповідно, механізм її реалізації.

Другий складник представляє безпосередньо етапи формування публічної політики суспільного розвитку.

Третій складник інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку мають утворювати засоби, за допомогою яких передбачається досягнення цілей такої політики.

Таким чином, під інвестиційним механізмом публічної політики суспільного розвитку варто розуміти систему правових, організаційних та соціально-економічних заходів, які сприяють формуванню конкурентоздатного виробництва та підвищенню його ефективності. Динамічність інвестиційного процесу зумовлює наявність гнучких форм його організації та управління, що, своєю чергою, вимагає комплексного регулювання основних його стадій з орієнтацією на кінцеві результати. У процесі реалізації інвестиційної діяльності всі її учасники використовують поєднання різних методів із відповідною різноманітністю форм, стимулів і обмежень. Все це, безумовно, відображає складність як самого інвестиційного процесу, так і механізму реалізації публічної політики суспільного розвитку, сутність якого полягає в цілеспрямованому впливі органів влади та управління на розвиток інвестиційного процесу в напрямі, заданому стратегічними документами соціально-економічного розвитку. З огляду на таке розуміння сутності розглянутого механізму, тим самим можна підкреслити, що інвестиційна політика є частиною регіональної соціально-економічної політики, тому її реалізація має бути спрямована на досягнення цілей соціально-економічного розвитку.

Під інвестиційним механізмом реалізації публічної політики суспільного розвитку необхідно розуміти сукупність методів та систем, що забезпечують їх дію, за допомогою яких органи державного управління впливають на учасників інвестиційного процесу з метою вирішення першочергових завдань соціально-економічного розвитку.

Зміст інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку можна охарактеризувати як процес концентрації та мобілізації інвестиційних ресурсів, організації контролю за їх ефективним використанням, вироблення регулюючих впливів, спрямованих на посилення позитивних тенденцій економіки загалом.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Наведене в дослідженні розуміння змісту інвестиційного механізму публічної політики суспільного розвитку дає змогу виділити основні його структурні складники, кожен з яких має самостійний зміст і значення, що реалізовується в різних формах і за допомогою різноманітних методів.

Функції, які покликані виконувати цей механізм:

- упорядкування відтворювального процесу за допомогою формування сприятливого інвестиційного середовища та відповідної системи державного регулювання;
- реалізація інвестиційного потенціалу території;

Механізми державного управління

- формування мотиваційного механізму процесу інвестування;
- зниження можливих або очікуваних протиріч економічних інтересів щодо суб'єктів інвестиційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Чечель О.М. Принципи та механізм державного регулювання економіки. *Вісник АМСУ*. 2013. № 2 (9). С. 106, 107.
2. Оболенський О.Ю. Системна концепція категорії «механізми державного управління». *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 10. С. 81, 82.
3. Ковальська Н. Теоретико-методологічні засади механізмів державного управління системою професійної підготовки в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 2 (54). С. 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_2_4.
4. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
5. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2009. № 2. С. 108–110.
6. Мирна Н.В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_1_20.pdf.
7. Боделан В.Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 3. С. 55.
8. Кунев Ю.Д. Управление в таможенной службе. URL: <http://readbookz.com/pbooks/book-10/t>.

References:

1. Chechel O.M. (2013) *Pryntsypy ta mekhanizm derzhavnoho rehulivannia ekonomiky* [Principles and mechanism of state regulation of economy]. *Visnyk AMSU* [AMSU Bulletin]. Vol. 2(9). Pp. 106–107 [Ukraine]
2. Obolenskyj O.Yu. (2011) *Systemna kontseptsiia katehorii "mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia* [The system concept of the category "mechanisms of public administration]. *Investytsii: praktyka ta dosvid* [Investment: practice and experience]. Vol. 10. Pp. 81–82 [Ukraine]
3. Kovalska N. (2014) *Teoretyko-metodolohichni zasady mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia systemoiu profesijnoi pidhotovky v Ukraini* [Theoretical and methodological foundations of the mechanisms of state management of the system of vocational training in Ukraine]. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia* [Actual problems of public administration]. Vol. 2(54). Pp. 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_2_4 [Ukraine]
4. Fedorchak O.V. (2008) *Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia* [Classification of mechanisms of public administration]. *Demokratychnе vriaduvannia* [Democratic governance]. Vol. 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf [Ukraine].
5. Prykhodchenko L.L. (2009) *Struktura mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia: vzaiemozv'iazok komponentiv ta faktory vplyvu na efektyvnist* [The structure of the mechanism of public administration: the interrelation of components and factors of influence on efficiency]. *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy* [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine]. Vol. 2. Pp. 108–110.

6. Myrna N.V. (2010) *Opratsiuvannia kompleksnoho mekhanizmu derzhavnoi rehional'noi polityky* [Working out of the complex mechanism of state regional policy]. *Derzhavne budivnytstvo* [State building]. Vol. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_1_20.pdf [Ukraine]

7. Bodelan V.R. (2013) *Orhanizatsijno-funktsional'ni struktury: osoblyvosti vplyvu chynnykiv ikh pobudovy na efektyvnist' funktsionuvannia orhanizatsijnoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia* [Organizational and functional structures: features of the influence of factors of their construction on the efficiency of functioning of the organizational mechanism of public administration]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka* [Public administration: theory and practice]. Vol. 3. Pp. 55.

8. Kunev Yu.D. (2006) *Upravlenye v tamozhennoj sluzhbe* [Management in the customs service]. URL: <http://readbookz.com/pbooks/book-10/t> [Ukraine].



УДК 364.05(477)

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-3-106-113>

В. І. Николаєва, кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри соціології управління Донецького
державного університету управління

ПИТАННЯ ДІЄВОСТІ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюються питання державного фінансування системи соціальної роботи в Україні, зокрема системи соціального захисту, тому що у Бюджетному кодексі України прописано тільки напрям «Соціальний захист і соціальне забезпечення». Проаналізовано напрями фінансування і видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення у видатках зведеного бюджету та ВВП в Україні за 2014–2018 рр. Акцент зроблено на повній бюджетній самостійності і фінансовій незалежності місцевих бюджетів.

Автором проведено аналіз соціальних звітів Міністерства соціальної політики України, згідно з якими ще в 2016 р. були запропоновані умови для надання пільг у грошовій формі: оплата житлово-комунальних послуг; оплата послуг зв'язку, оплата проїзду у транспорті тощо. Насамперед, звернено увагу на надмірну кількість пільгових категорій населення в Україні, водночас деякі нужденні залишаються поза увагою державних соціальних програм.

Дієвість фінансового механізму державного управління характеризується дотриманням принципу прозорості. З огляду на прозорість бюджету України, який був здійснений і опублікований Міжнародним бюджетним партнерством (International Budget Partnership), виявлено недоліки стосовно неповної інформації про проекти.

У висновках наведено низку головних проблем щодо дієвості фінансового механізму системою соціальної роботи в Україні на всіх рівнях державного управління: національному, регіональному, місцевому (локальному) рівнях, які потребують негайного вирішення.

Ключові слова: фінансовий механізм, державне управління, державний бюджет, система соціальної роботи, соціальний захист.

© **В. І. Николаєва, 2019**