

Ю. Д. Древаль,
к.і.н., доц., докторант кафедри публічного
адміністрування та державної кадрової політики
ХарРІ НАДУ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК НАУКОВА ПРОБЛЕМА

Проаналізовано механізми державного управління. З'ясовано сутність “структурного” та “системного” підходів до їх тлумачення.

Ключові слова: державне управління, механізм, механізм держави, механізми державного управління.

Категорія “механізми державного управління” відіграє (чи, враховуючи стан відповідних досліджень, має відігравати) важливу роль в науці державного управління. Вона, зокрема, не лише дозволяє глибше з'ясувати характер функціонування органів державної влади та особливості досягнення управлінських цілей, а й вказує на значущість формально-логічних засобів в управлінських науках. Окрім того, застосування наведеної категорії націлює пошукувачів істини на комплексне дослідження державно-управлінських процесів, з акцентом на їхніх глибинних рушійних силах та внутрішніх зв'язках.

Поняття “механізм” та “механізми” в тих чи інших варіаціях широко застосовуються в багатьох суспільствознавчих науках. Започаткування практики з'ясування якихось соціальних явищ та процесів завдячує науковим галузям економічного профілю. Відповідно до напрацювань Л. Абалкіна, О. Беляєва, А. Журавльова, Я. Конрада та С. Мочерного на особливу увагу заслуговує “господарський механізм” – як категорія, що з-поміж інших споріднених словосполучень найбільшою мірою причетна до управлінської сфери наукового знання. Я. Конрад, зокрема, вважає, що “господарський механізм – це механізм дії економічних законів, які виражають взаємозв'язок економічних потреб, інтересів, стимулів, централізованих і нецентралізованих форм управління і господарювання” [6, с. 421]. Теоретики

держави та права традиційно оперують категорією “механізм держави”, якою охоплюють сукупність органів державної влади, що є статичною величиною (див., наприклад, праці М. Абдулаєва, С. Алексєєва, А. Венгерова, Д. Керімова, В. Нерсесянца та Л. Явича). У розрізі такого бачення важливими є напрацювання тих науковців, які акцентують увагу на динаміці політико-правової системи й застосовують категорію “функціональний механізм” [11, с. 10]. З недавніх пір правознавці приступили й до аналізу категорії “державний механізм”, яка, відповідно до напрацювань М. Марченка, є ширшою порівняно з попередньою категорією (аналіз питання проведено у викладі основного матеріалу).

Для предмету нашого дослідження напрацювання економістів та юристів передусім важливі тим, що вказують на охоплення механізмами усіх органів державної влади, а також на необхідність виокремлення власне механізмів (статичний фактор) та механізмів управління (динамічний фактор).

Проблематику механізмів державного управління досліджують такі українські вчені-державознавці як В. Бакуменко, Ю. Комар, В. Корженко та Т. Лозинська, О. Коротич, Н. Нижник та О. Машков, В. Малиновський, Л. Приходченко, Л. Юзьков та ін. При цьому виразно спостерігаються два підходи до тлумачення змісту наведеної категорії, які, відповідно до напрацювань Л. Приходченко, можна назвати “структурно-організаційним” (як сукупності певних складових елементів, що створюють організаційну складову певних явищ, процесів) та “структурно-функціональним” (з акцентом не лише на організаційній основі його побудови, але й на динаміці, реальному функціонуванні) [17, с. 65]. Дослідники проблем державного управління аналізують й категорію “державний механізм управління”, яка, у тлумаченні В. Корженка та Т. Лозинської має більшу міру причетності до категоріального апарату теорії держави (зазначивши: “державний механізм управління, тобто механізм держави...” [9, с. 18]). Натомість О. Коротич у складі державних механізмів управління пропонує розрізняти механізми

формування та взаємодії складових системи державного управління, та механізми здійснення процесу державного управління [10, с. 84].

Відтак про всебічне з'ясування механізмів державного управління мова поки що йти не може, і справа не лише в наявності різних підходів до їх тлумачення (що слід визнати однією з передумов динамічного розвитку наукового знання), а й певних прогалинах у справі систематизації матеріалу та недоліках у сфері міждисциплінарних досліджень.

Метою статті, з урахуванням зазначеної проблематики та наведеного стану досліджень, визначено систематизацію знань на теми механізмів державного управління та опрацювання авторських підходів до їх тлумачення.

Термін механізм використовується в багатьох суспільствознавчих науках й з повним на це правом має вважатися загальнонауковим. Тлумачні словники механізм у пов'язанні з соціальними явищами та процесами найчастіше характеризують як “внутрішню будову, систему чого-небудь” [2, с. 523].

Стосовно механізмів державного управління немає якогось одного загальноновизнаного підходу. У тлумаченні Н. Нижник та О. Машкова “механізм управління це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта” [14, с. 37]. Спорідненим до наведеного є й визначення В. Малиновського, для якого 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” [13, с. 103].

О. Коротич стосовно близьких за змістом визначень “вплив на фактори” та “вплив на розвиток керованих об'єктів” підтримує перше визначення, підкреслюючи, що “механізм управління лише “забезпечує

вплив на фактори”, а не справляє вплив на них, що є принциповим для аналізу складових цього механізму” [10, с . 81]. Дослідниця також наполягає на тому, що кожен конкретний державний механізм управління має розглядатися “як сукупність взаємоузгоджених методів управління”, й виходячи з характеристик “методу” (як способу, образу дій тощо) вважає за недоцільне при цьому використовувати звичні “засоби” та “важелі”. На основі наведених підходів та аргументів доволі переконливим виглядає запропоноване автором виокремлення власне “механізмів” (“методи”, “вплив на фактори”) та їх реалізацію/застосування (“практичні заходи”) [10, с. 81-82].

Утім і наведений підхід до розуміння механізмів державного управління не може вважатися оптимальним. Першочергово слід звернути увагу на те, що свідоме обмеження механізмів методами чи підходами фактично виводить з предметного поля аналізу емпіричну складову управлінського процесу (змушуючи дослідників застосовувати громіздкі конструкції на кшталт “механізми державного управління та їх реалізація...”). До того ж, сукупність факторів (як “рушійної сили, причини якого-небудь процесу, явища, що визначають його характер” [5, с. 888]) може значною мірою змінюватися залежно від рівня узагальнення чи абстрагування. Наприклад, для соціальної системи чи суспільного життя – це управління взагалі (за оцінкою Б. Курашвілі урегульованість і порядок в суспільному житті – це інтегральний результат двох регулятивних механізмів: “діючої від імені суспільства спеціалізованої системи соціального управління, насамперед державного (тут і далі підкреслено нами. – Ю.Д.), та системи соціального саморегулювання, самоуправлінських дій відносно автономних індивідуальних і колективних членів суспільства” [12, с. 7]); для політичної системи – це вплив на інститути, відносини та інші її складові частини; для реалізації народного суверенітету – вплив на безпосередню та представницьку демократію (які, відповідно до визначення В. Шаповала, є “конституційними механізмами реалізації народного

суверенітету” [22]); для форми держави – вплив на форму державного правління та інші її складові частини; для форми державного правління – вплив на гілки влади; для парламентів – вплив на їх організацію та структурні елементи тощо. Природно, що залежно від рівня узагальнення чи абстрагування зазнає певних змін і “вплив на фактори” (відповідно до наведених в абзаці вище аргументів механізмами є не лише “методи”, а й “системи” та “інститути”). Окрім того, власне “сукупність методів” відноситься скоріше до методології (в якості основи чи важливих складових елементів), аніж до “механізмів”.

Названим вище підходам властивий наголос на впливах, спрямованих на піделементи системи (“фактори”, “керовані об’єкти”, “структури”), з чітким відокремленням “механізмів” та власне “управління”. Саме за цієї причини їх з певною долею умовності можна назвати “структурними” (чи, як вказувалось вище, “структурно-організаційними”) підходами до тлумачення механізмів державного управління. До речі, саме стосовно наведених тлумачень механізмів державного управління почасти справедливим вважається зауваження Ю. Комара, що в спеціальній літературі відзначається “тяжіння до механістичного підходу” (за яким механізм державного управління розуміється як пристрій, що приводить його в дію) [8, с. 80].

Іншому підходові, умовно “системному”, властиве охоплення “механізмами” явища управління та управлінських процесів в цілому. В. Кноррінг, наприклад, чітко й водночас лаконічно зазначає: “Управління є процесом, а система управління – механізмом, котрий забезпечує цей процес” [7, с. 1]. Ю. Осипов також пов’язує “системність” з предметом нашого дослідження, водночас вважаючи помилковим обмеження механізмів системою “засобів”, “методів” та “форм управління” [16, с. 26]. Вчений, зокрема, у зв’язку з таким баченням “механізмів” слушно зауважує: “Це було б лише дещо подібним механістичному знаряддю – але це вже не соціальна система” [16, с. 26]. Близькими до наведених є й погляди тих науковців, які тісно зв’язують механізми державного управління з демократією. В. Цветков,

наприклад, стверджує: “Демократія як механізм управління відповідно до її цінностей є сукупністю інститутів, форм, процедур діяльності як державних, так і недержавних структур, об’єднань громадян” [21, с. 42]. Отже “механізмом управління” є власне демократія, чи, з урахуванням її процесуальної сторони, “демократичним врядуванням”.

“Системні” підходи до осмислення предмету нашого дослідження позначаються акцентуванням уваги на діалектичній єдності управління як складної системи, та неможливості “жорсткого” відокремлення механізмів від власне державного управління. Якнайточніше зазначену властивість державного управління схарактеризував Б. Курашвілі, для якого поняття “управління” та “механізми” виглядають майже синонімічними. Автор, зокрема, в розвиток напрацювань Е. Старосцяка та Г. Щедровецького при цьому робить наголос на динамічній (“діяльносній”) стороні державного управління (див. також його вислів, наведений вище) [12, с. 30, 71-72]. Разом з тим, на рівні поверхового аналізу таким підходам властива певна абстрактність, адже відсутність вказівок на конкретні “важелі” чи “засоби” збіднює й механізм в цілому. До того ж, “забезпечувати” управлінський процес (див. тлумачення В. Кноррінга) першочергово мають якісь конкретні дії та повноважні інституції, а не “методи” чи “системи”. Відтак, в основному погоджуючись з системним баченням механізмів державного управління, все-таки його слід доповнювати конкретикою у вигляді підходів та реалізації управлінських завдань.

Саме “діяльносний” аспект, до речі, дозволяє оптимально уточнити і “розвести” поняття “механізм держави” (з урахуванням відмінностей між зазначеним поняттям та “державним механізмом”, який, за оцінкою відомого теоретика права М. Марченка, є “сукупністю різних державних органів, організацій, збройних сил та матеріальних засобів державної влади...” [19, с. 114] та “механізми державного управління”.

Природно, що обидва поняття базуються на категорії “влада”. Якщо “влада”, відповідно до “Кратологічного словника” В. Халіпова, є

“спроможністю, правом та можливістю розпоряджатися ким-небудь, чим-небудь...” [20, с. 70], то управління – “функцією” чи “свідомим регулюванням суспільних відносин”. У даному співвідношенні виразно спостерігається зіставлення “потенціалу” та “його реалізації”. Відтак, якщо “механізм держави” є сукупністю органів державної влади, що здійснюють державну владу...” (В. Сирих [18, с. 40]) (потенціал державної влади), то “механізми державного управління” відзначаються “діяльносним” аспектом, і мають бути тісно прив’язані до реалізації влади чи її функцій (реалізація державної влади).

Системний підхід до тлумачення механізмів державного управління, який ми підтримуємо, все-таки слід доповнити вказівками на конкретні методи та важелі (певною мірою поєднавши позитивні якості обох підходів). Зазначене операційне завдання слід проводити, за нашою оцінкою, першочергово засобом за допомогою системно-функціонального та структурно-функціонального підходів. Відомо, що “функція” є “обов’язком, колом діяльності...” [5 с. 925], а “функція влади – колом діяльності влади та її напрямками, основними обов’язками, призначенням, роллю влади: організацією, управлінням, контролем...” [15, с. 567]. У зв’язку з цим і “механізм”, як стверджує авторитетний теоретик права В. Нерсесянц, “це завжди деяка функціональна характеристика об’єкта” [15, с. 567]. За оцінкою російської дослідниці І. Василенко, “системно-функціональна методологія в державному управлінні – це аналіз державного управління в цілому та його окремих сфер як взаємозалежних елементів, кожен з яких діє як функція цілого” [1, с. 61].

У цьому сенсі заслуговують на увагу й сутнісні риси категорії “структура”, яка відповідно до тлумачних словників означає “взаєморозташування та зв’язок складових частин, елементів побудови” [5, с. 720], а в науці державного управління – “сукупність стійких зв’язків в системі управління, що забезпечують її цілісність та власну тотожність” [1, с. 101]. Відтак вповні справедливо французький дослідник Б. Гурне розглядає

механізми державного управління саме так, через “функції” та “структуру”, [3, с. 16]. Саме таким підходам оптимально відповідає тлумачення, надане в словнику-довіднику з державного управління за редакцією В. Князева та В. Бакуменка, згідно з яким до механізмів державного управління відносяться “практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей” [4, с. 116].

За нашою оцінкою, “структуру” слід визнати “пограничною” ланкою, що охоплюється як механізмами державного управління, так і процесом їх реалізації (“зв’язок” та “розташування елементів побудови”). У свою чергу, і “структурованість” (іменника дієсловникового походження; у розумінні оптимізації якихось структур, зв’язків між ними тощо) характеризує передусім реалізацію (практичні дії) механізму, що забезпечує управлінський процес в якомусь середовищі.

Поведене дослідження базується на системному підході до розуміння механізмів державного управління, який виходить з діалектичної єдності управління як складної системи та неможливості жорсткого відособлення механізмів від державного управління в цілому (адже останньому іманентно властивий “діяльносний” чи функціональний аспект, який на відміну від “механізму держави” не є статичним і “не чекає” на зовнішні збудники чи впливи). Відповідно до авторського аналізу такий підхід підкріплюється низкою аргументів: передусім – це наведений вище фактор системності (який втілює пізнання окремих частин через ціле і цілого – через складові частини), а також недоліки обмеження механізмів лише “методами” чи “впливом на фактори” (зокрема, виведенням у такому разі за рамки аналізу емпіричної складової управлінського процесу). Але це, звичайно, не заперечує доцільності часткового відокремлення наведених елементів, яке передусім пояснюється саме необхідністю аналізу механізмів державного управління як єдиної системи, яка не може існувати без певного структурного відособлення.

Список використаних джерел:

1. *Василенко И. А.* Государственное и муниципальное управление / И. А. Василенко. – М. : Гардарики, 2005. – 320 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2001. – 1440 с.
3. *Гурне Б.* Державне управління / Бернар Гурне ; пер. з фр. В. Шовкуна. – К. : Вид-во “Основи”, 1993. – 165 с.
4. *Державне управління: словн.-довід.* / уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. *Ефремова Т. Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – Т. 2 : П-Я / Т.Ф. Ефремова. – М. : Рус. яз., 2000. – 1088 с.
6. Экономическая энциклопедия / гл. ред. Л. И. Абалкин. – М. : ОАО “Экономика”, 1999. – 1055 с.
7. *Кнорринг В. И.* Искусство управления : учебник / В. И. Кнорринг. – М. : БЕК, 1997. – 264 с.
8. *Комар Ю. М.* Наукові засади інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей : моногр. / Ю. М. Комар. – Донецьк : СПД Купріянов, 2008. – 358 с.
9. *Корженко В. В.* Категорії “державний механізм управління” та “механізм державного управління”: порівняльний аналіз / В. В. Корженко, Т. М. Лозинська // Теорія та практика державного управління : зб. наук пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 2 (21). – С. 16–24.
10. *Коротич О.* Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / Олена Коротич // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 79–84.
11. *Крусян А.* Функціональний механізм сучасного українського конституціоналізму / А. Крусян // Юрид. вестник. – 2008. – № 4. – С. 10–18.
12. *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.
13. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління : вид. 2-ге, доп. і випр. / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
14. *Машков О. А.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посібник / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
15. *Нерсесянц В. С.* Философия права : учебник / В. С. Нерсесянц. – М. : Норма, 2003. – 652 с.
16. *Осипов Ю. М.* Хозяйственный механизм государственно-монополистического капитализма / Ю. М. Осипов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 400 с.
17. *Приходченко Л.* Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Людмила Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. Одеського регіонального інституту державного управління. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 3 (35). – С. 269–274.
18. *Сырых В. М.* Теория государства и права : учеб. для вузов / Владимир Михайлович Сырых. – М. : Былина, 1998. – 512 с.
19. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. – М. : ЗЕРЦАЛО, 1998. – 476 с.
20. *Халипов В. Ф.* Власть : кратологический словарь / В. Ф. Халипов. – М. : Республика, 1997. – 430 с.
21. *Цветков В. В.* Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : моногр. / В. В. Цветков. – К. : ТОВ “Вид-во “Юрид. думка”, 2007. – 336 с.

22. Шаповал В. Конституційні механізми реалізації народного суверенітету / В. Шаповал // Вісн. Конституційного Суду України. – 2004. – № 4. – С. 12–17.

Dreval Y. Mechanism of public administration as a scientific problem.

Mechanisms of public administration have been analyzed. Basic nature of structural and system approaches as for their interpretation has been determined.

Key words: public administration, mechanism, mechanism of state, mechanisms of public administration.

Древаль Ю. Д. Механизмы государственного управления как научная проблема.

Проанализированы механизмы государственного управления. Выяснено сущность “структурного” и “системного” подходов к их толкованию.

Ключевые слова: государственное управление, механизм, механизм государства, механизмы государственного управления.