

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 6, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 339.9:992

*М. П. Круглов,*  
Голова Миколаївської обласної державної адміністрації

## ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ, РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІКРОРІВНЯХ

*Досліджено понятійний апарат механізмів державного управління на національному, регіональному та мікрорівнях. Визначено механізми цілісних систем управління щодо взаємозв'язків між компонентними та територіальними елементами системи.*

*Methodical apparatus of governance mechanisms at the national, regional and micro levels. A mechanism of integrated management systems on the relationship between componental and territorial elements of the system.*

**Ключові слова:** *понятійний апарат, механізми державного управління, національний, регіональний, мікрорівень.*

**Keywords:** *concept vehicle, the mechanisms of government, national, regional, micro level.*

### Постановка проблеми.

Переважаюча більшість досліджень, які стосуються теоретичного забезпечення державного управління регіональним розвитком України, проводилося і проводиться у теперішній час відокремлено у двох наукових напрямках: державне управління та регіоналістика, причому останній з них додатково розгалужується на регіонознавство, регіональну економіку, регіональне управління, включає економічну географію щодо розміщення продуктивних сил тощо. У межах кожного наукового спрямування формується власне бачення процесів, пов'язаних із забезпеченням регіонального розвитку країни, в тому числі через систему державного управління, що унеможливило застосування системного підходу до вирішення комплексних проблем, які з часом лише ускладнюються.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Методології здійснення державного управління як суспільного явища та складного процесу, в тому числі щодо розвитку регіональних та субрегіональних соціально-економічних систем різних рівнів, присвятили свої фундаментальні праці В.Б. Авер'янов, Б.І. Адамов, О.Ю. Амосов, Г.В. Атаманчук, В.М. Бабаєв, В.Д. Бакуменко, С.О. Біла, А.О. Дегтяр, В.Б. Дзюндзюк, В.Ю. Керещман, В.М. Князєв, В.А. Козбаненко, І.Б. Коліушко, С.П. Коломийцев, О.І. Крюков, В.С. Куйбіда, Ю.О. Куц, О.Я. Лазор, Г.І. Леліков, В.В. Мамонова, В.М. Мартиненко, О.А. Машков, А.Ф. Мельник, А.В. Мерзляк, О.Г. Мордвінов, С.П. Мосов, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Г.С. Одинцова, С.С. Саханенко, Ю.П. Шаров та інші відомі вчені.

### Постановка завдання

- дослідити понятійний апарат механізмів державного управління на національному, регіональному та мікрорівнях;
- визначити механізми цілісних систем управління щодо взаємозв'язків між компонентними та територіальними елементами системи.

### Виклад основного матеріалу.

Реалізація процесу державного управління регіональним розвитком України відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних державних механізмів управління. Значну роль у напрацюванні теоретико-методологічних засад їх побудови відіграють теоретичні дослідження щодо механізмів управління, без яких неможливий розвиток науки державного управління. На підтвердження цього наведемо думку В.М.Князєва, який визначає державне управління як науку "про ефективні, оптимальні та раціональні способи (засоби, принципи, алгоритми, процедури та механізми) досягнення певних цілей державно-управлінської діяльності" [6, с. 30]. Слушне зауваження щодо цього висловлює також В.Б.Авер'янов, який вважає, що "доцільно зробити центральним напрямком досліджень державного управління обґрунтування дійових методів і засобів своєчасного розв'язання суперечностей" [3, с. 69], що також свідчить про актуальність проблеми створення теоретико-методологічного підґрунтя розроблення механізмів здійснення державного управління.

Поняття "механізм", може трактуватися у кількох значеннях, які виходять як з його етимології (переклад із грецької означає "застосування", "спору"), так і з використання у різних науках для аналізу взаємодії певних елементів протягом здійснення складного процесу [1, с. 408-409], що безпосередньо впливає на складність його застосування як у державному управлінні, так і в решті управлінських наук. Виходячи з наявності кількох різнозначних підходів до трактування поняття механізму, всі існуючі механізми (в тому числі і управлінські) з метою їх формування, дослідження та удосконалення доцільно підрозділити на три досить відмінні один від одного типи: механізми-застосування, призначені для досягнення конкретної мети; механізми-системи, що надають можливість представлення систем у якості механізмів, які відображають сукупність взаємодій усіх підсистем та елементів системи; а також механізми-процеси, що надають уявлення про послідовність певних перетворень об'єкту під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів та відповідних змін у стані об'єктів, на які вони спрямовані.

При цьому *цілісний механізм управління* (у тому числі державного управління) являють собою певне знаряддя, що використовується для здійснення цілеспрямованих перетворень і частіше за все трактується як сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Поряд з цим, широко досліджуються *механізми здійснення процесу управління*, у які включають елементи системи управління та простежують послідовні зміни об'єкту управління із зазначенням засобів його перетворення.

Не можна не звернути увагу на представлення у вигляді *механізмів цілісних систем управління*, що відрізняються великою складністю. Наприклад, В.С.Коломийчук, розглядаючи зміст поняття "господарський механізм адміністративного району", розуміє в сукупності господарську систему, її будову, взаємозв'язки між компонентними та територіальними елементами системи; спосіб існування господарської системи; систему форм і методів управління функціонуванням господарської системи, послідовну зміну її соціально-економічних станів; рушій соціально-економічного розвитку адміністративного району – апарат управління, методи й важелі управління, які ним використовуються, ступінь впливу на інші елементи; спосіб і якість життєдіяльності населення [7, с. 13]. В.П. Дубішев приділяє увагу *методологічним засадам формування господарського механізму регіону* [5, с. 12] який також є механізмом функціонування територіальної соціально-економічної системи.

Ще одним прикладом розгляду механізмів-систем є представлення у якості складової державного механізму державного апарату, який складається з багатьох органів, кожний з яких має власну структуру та наділений згідно закону певними правами та повноваженнями щодо управління конкретними сферами суспільного життя [11, с. 92]. Група науковців під керівництвом А.Ф.Мельник у якості механізму, що являє собою систему, розглядає державу, зазначаючи, що вона "... витупає механізмом збереження та розвитку цілісності, організованості й упорядкованості суспільства" [2, с. 26].

Досліджуючи організацію та функціонування державної служби України, О.Ю.Оболєнський також використовує та досить докладно досліджує термін “механізм держави” проте робить висновок, що “механізм сучасної держави – це просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних придатків система органів державної влади та місцевого самоврядування” [10, с. 70-71]. Таким чином, цілісна система управління великим соціально-територіальним комплексом зводиться лише до колективних суб’єктів управління. Крім того, автором ототожнюються терміни “механізм держави”, “державний апарат” й “державний механізм”, а також у процесі дослідження характерних рис аналізованого терміну зазначає таку тезу: “Механізм держави – це система органів державної влади” [10, с. 69], що не відповідає вищеведеному висновку.

Проте державний механізм, який базується на системі управління державою шляхом реалізації державної влади, слід розглядати як складову механізму всієї держави, бо він не включає у якості суб’єктів управління народ та систему органів місцевого самоврядування, що також реалізують безпосередній вплив на такий складний об’єкт управління як соціально-економічна територіальна система держави. Треба також наголосити, що при поєднанні у механізмі держави державного механізму, механізму самоврядування та механізму прямого народоладдя створюється система вищого порядку, яка на основі активної взаємодії своїх підсистем набуває нових, тільки їй притаманних характеристик.

Зважаючи на те, що держава є спеціальним інститутом, який здійснює управління великою соціально-економічною територіальною системою, доречно повернутися до термінів, що пов’язані з механізмами управління. У словнику-довіднику за редакцією В.М.Князєва та В.Д.Бакуменка “механізми державного управління” визначаються як “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] (звернімо увагу на включення до складу механізму “практичних заходів”, що більше відповідає процесу його застосування). Поряд з цим, серед іншого, у словнику-довіднику зазначається таке: “Визначимо комплексний механізм державного управління як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління” [4, с. 117], де будь-які дії щодо застосування зазначених засобів вже відсутні. І це не випадкові розбіжності у визначеннях, а істотно відмінні підходи до трактовки поняття “механізм”, кожна з яких має свої прихильників, хоча увага на зазначеному принциповому моменті авторами не загострюється.

Словник-довідник з державного управління містить схему “реального механізму державного управління”, яка представлена у наступному вигляді: “цілі → рішення → впливи → дії → результати” [4, с. 116], що (як буде показано далі) значно ширше за аналізоване поняття та являє собою процес управління будь-якою системою, у тому числі і такою складною як держава.

Наприклад, якщо розглядати державне управління з точки зору процесного підходу, то його послідовність може бути представлена таким чином:

- при розробці державної політики ставляться стратегічні *цілі* розвитку держави та через принципи обмежуються шляхи їх досягнення;
- виходячи з державної політики, приймаються *рішення*, які втілюються у тому числі у відповідних державних *механізмах* управління;
- конкретні державні *механізми* управління та інші доведені до стадії впровадження державні рішення реалізують необхідний *вплив* держави на об’єкти державного управління;

- об’єкти державного управління під цим впливом здійснюють конкретні *дії*;

- дії дають той *результат*, який сприяє просуванню до цілей державної політики.

Наведена послідовність повністю відповідає представленій у широковідомому словнику схемі і доводить, що використовувані у державному управлінні цільові механізми є лише одним з засобів здійснення цілеспрямованого управлінського впливу з боку держави.

Таке розуміння механізму управління підтверджується наступним твердженням Н.Р.Нижник, зазначає: “Механізм управління це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкту” [9, с. 17]. Дійсно, суб’єкт управління, впливаючи на фактори, які є причиною, рушійною силою процесу, що здійснюється, або однією з головних його умов [1, с. 664], змінює ситуацію, об’єкти управління змушені пристосуватися до неї, тому здійснюють конкретні дії, що сприяють досягненню пропонованої системи цілей.

Таким чином, при побудові механізмів управління стає очевидною необхідність пошуку відповіді на чітко сформульоване запитання: “Яким чином або як саме треба змінити фактори, що визначають життєдіяльність суспільства за різними напрямками, аби в результаті дії окремих людей та цілих організацій (включаючи субнаціональні адміністративно-територіальні системи) відповідали ставленим перед державою або будь-якою іншою організацією стратегічним цілям?”. До речі, доцільно додатково звернути увагу на те, що за представленим визначенням механізм управління лише “забезпечує вплив на фактори”, а не здійснює його, що є принциповим для аналізу складових цього механізму та виключення дій з його складу.

Модельне уявлення організаційно-економічного механізму управління розвитком, що пропонується Т.С.Максимовою [8, с. 123], на відміну від представлені вище схеми не містить у собі такої складової як дії, але також не може бути прийнято беззаперечно. У якості елементів цього механізму авторка виділяє: суб’єкт, що запускає у дію механізм; цілі – індикативні результати функціонування системи; форму, яка є необхідним оформленням та технологічним забезпеченням механізму; методи – інструментарій, способи і технології досягнення мети; засоби – сукупність необхідних ресурсів та об’єкти, на які спрямована дія механізму. На наш погляд включення до складу механізму управління суб’єкта та об’єктів цього управління є недоцільним, не зважаючи на те, що без їх наявності та включення у процес управління не може бути задіяний. Тим не менше, сам механізм існує поза межами суб’єкта і об’єкта управління, а лише використовується суб’єктом управління задля здійснення управлінського впливу на конкретний об’єкт (або на конкретні об’єкти, одночасно чи послідовно) та досягнення таким чином певної мети через задіяння зазначених вище форм, методів та засобів.

Зупинимось також на класифікації факторів, зміну яких має забезпечувати механізм управління. Н.Р.Нижник вважає, що “фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли мова йде про механізм управління організацією) або зовнішніми (тоді йдеться про механізм взаємодії з іншими організаціями)” [9, с. 17], але з таким поділом повністю погодитись не можна, бо у дійсності механізм управління організацією включає в себе також вплив на зовнішні фактори, через те, що саме зовнішнє середовище справляє найбільший вплив на організацію як відкриту систему, а отже, активно взаємодіє з іншими організаціями.

Саме тому, не зважаючи на намагання керівництва організації налагодити її ефективне функціонування за рахунок внутрішнього середовища (використання гнучких організаційних структур та найкращих світових технологій; залучення грамотних ініціативних й працьовитих робітників та управлінського персоналу; організації точного виконання ставлених завдань та прийняття науково обґрунтованих рішень), результати діяльності організації значною мірою залежатимуть від її місця серед конкурентів (вплив на них відбувається через цінову політику, випуск оригінальної високоякісної продукції), віднайдіння ефективного дефіциту та випуску відповідного товару для задоволення змінюваних потреб ринку (вплив через поглиблені маркетингові дослідження та концентрацію зусиль на вирішенні проблем потенційних споживачів), налагодження взаємодії з профспілками (вплив шляхом створення сприятливих умов для роботи працівників), забезпечення розвитку науково-технічного прогресу (вплив за рахунок винаходу та застосування новітніх технологій) тощо.

#### Висновки

Таким чином, механізм управління організацією включає в себе не тільки механізм впливу на її внутрішні фактори, а й механізм взаємодії з іншими організаціями та зовнішнім середовищем в цілому. Виходячи з цього, вплив на зовнішнє середовище держави треба розглядати як складову державного управління і враховувати необхідність забезпечення цього впливу при розробці державних механізмів управління.

Виділяючи види механізмів державного управління, додержуються думки, що згідно з характером факторів впливу виокремлюють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми. Проте можливе введення економічних санкцій до країни, аби вона прийняла певні політичні рішення, тоді метод чи механізм (якщо буде застосований комплекс подібних методів) буде економічний, а фактор впливу політичний; можна також застосувати правові обмеження до організації, що використовує недобросовісну конкуренцію, тоді механізм буде правовим, а фактор, на який здійснюється вплив (конкурентне середовище), – економічним. Отже, вид механізму визначається не факторами, на які здійснюється вплив, а методами впливу, що застосовуються.

#### Список використаних джерел інформації

1. Большой словарь иностранных слов. – М.: ЮНВЕС, 1998. – 784 с.
2. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Пресс, 2003. – 343 с.
3. Державне управління в Україні: (Навч. посіб.) / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер’янова. – К.: ТОВ “СОМИ”, 1999. – 266 с.
4. Державне управління: Слов.-довід. / [За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка]. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Дубішев В.П. Методологічні основи формування господарського механізму регіону. Автореф. дисертації д-ра екон. наук: 08.10.01, 08.01.01 / В.П. Дубішев / Національна АН України, Ін-т екон.-прав. досліджень. - Донецьк, 1998. – 38 с.
6. Князєв В. Розвиток науки державного управління на сучасному етапі / В. Князєв // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвячені 10-річчю Академії, Київ, 31 трав. 2005 р.: У 2 т. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 1. – С. 29 – 31.
7. Коломийчук В.С. Соціально-економічні механізми управління адміністративним районом в системі регіонального розвитку: Автореф. дис. д-ра екон. наук;

08.10.01 / В.С. Коломийчук / НАН України, Ін-т регіон. досліджень. – Львів, 2000. – 50 с.

8. Максимова Т.С. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування): [Монографія] / Т.С. Максимова. – Луганськ: Вид-во СНУ ім В.Даля, 2003. – 304 с.

9. Нижник Н.Р. Проблеми сьогодення державного управління в Україні / Н.Р. Нижник // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3 (23). – С. 14 – 19.

10. Оболенський О.Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: [Монографія] / О.Ю. Оболенський. – Хмельницький: Поділля, 1998. – 294 с.

11. Чистов С.Ю. Якісне перетворення суб'єктів державного управління районного рівня / С.Ю. Чистов // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2009. – № 2 (16): У 2 ч. – Ч. 1. – С. 89 – 95.

*Стаття надійшла до редакції 17.06.2011 р.*



ТОВ "ДКС Центр"