

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



№ 1, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 316.323.83:351

*К. С. Кандагура,*

*к. держ. упр., ст. викладач кафедри менеджменту Київського національного торговельно-економічного університету*

## МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВЗАЄМОВІДНОСИН ВЛАДИ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

*K. S. Kandagura,*

*candidate governance, senior teacher of department management Kyiv national university of trade and economics*

### THE MECHANISM OF GOVERNMENT ADMINISTRATION IN POWER RELATIONS WITH CIVIL SOCIETY

*У статті розглянуто теоретичні підходи до визначення поняття «механізми державного управління», систематизовано види механізмів державного управління. Сформульовано тлумачення механізму державного управління у сфері взаємовідносин влади з інститутами громадянського суспільства.*

*The article reviews theoretical approaches to the definition of "governance mechanisms" systematized types governance mechanisms. Formulated interpretation of mechanism of public administration in relations between the Government and civil society institutions.*

**Ключові слова.** Механізм державного управління, влада, інститути громадянського суспільства, соціальний механізм, громадськість.

**Keywords.** The mechanism of governance, government, civil society, social mechanism, the public.

**Постановка проблеми.** Поняття «механізм» є базовим для більшості наук технічного і гуманітарного профілю та використовується у різному змістовному значенні. У наукових трактуваннях з державного управління немає єдиного сталого визначення механізмів державного управління. Ця категорія розглядається як: засіб, динаміка розвитку, система, сукупність елементів управління, спосіб, сукупність методів. Спільним для всіх підходів є те, що механізми спрямовані на конкретний результат та досягнення поставленої мети. У свою чергу аналіз концептуальних підходів до визначення механізмів державного управління продемонстрував, що потребують поглибленого вивчення механізм державного управління у сфері взаємовідносин влади з інститутами громадянського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні підходи до тлумачення категорії «механізми державного управління» розглянуті у роботах наступних зарубіжних та вітчизняних науковців: В.Б.Авер'янова, Г.В.Атаманчука, А.І.Бавріна, В.Д.Бакуменка, О.В.Балуєвої, А.В.Владимирського, А.Г.Гладишева, В.Б.Дзюндзюк, Ю.Д.Древаль, О.І.Жучкова, В.Іванова, М.М.Іжи, В.М.Князева, В.В.Корженка, О.Б.Коротич, Б.П.Курашвілі, Р.Р.Ларіної, А.В.Ліпенцева, Т.М.Лозинської, В.Я.Малиновського, О.А.Машкова, Н.М.Мельтохова, Н.С.Миронової, П.І.Надолішнього, Н.Р.Нижник, Г.С.Одінцової, В.Патрушева, Т.І.Пахомової, В.Ю.Пересоляка, О.В.Поляк, Л.Л.Приходченко, Р.М.Рудницької, О.Г.Сидорчук, О.М.Стецьмаха, Ю.П.Сурміна, Ю.А.Тихомирова, В.Ц.Чорномаза, Л.П. Юзькова.

**Мета статті** полягає у формулюванні механізму державного управління у сфері взаємовідносин влади з інститутами громадянського суспільства на основі комплексного дослідження поняття «механізми державного управління».

**Виклад основного матеріалу.** Традиційно механізми державного управління розглядають з двох позицій: 1) сукупності елементів, що створюють організаційну основу; 2) динаміки, функціонування сукупності елементів, які Л.П.Юзьков визначає відповідно як структурно-організаційний та структурно-функціональний підходи [280].

Використовуючи метод систематизації вітчизняних та зарубіжних теоретичних підходів щодо змісту категорії «механізми державного управління» розроблено їх класифікацію з позицій засобів і способів, системи та сукупності дій (табл. 1).

Таблиця 1

Класифікація вітчизняних та зарубіжних теоретичних підходів щодо змісту категорії «механізми державного управління»

Критерії класифікації	Автори
Механізм як засіб та спосіб	В.Д.Бакуменко, А.Г.Гладишев, В.Б.Дзюндзюк, В.Іванов, М.М.Іжа, В.М.Князев, О.Б.Коротич, В.Я.Малиновський, Н.М.Мельтохова, Н.С.Миронова, Г.С.Одінцова, В.Патрушев, Т.І.Пахомова,
Механізм як система	В.Б.Авер'янов, О.В.Балуєва, А.В.Владимирський, Ю.Д.Древаль, Р.Р.Ларіна, О.А.Машков, Н.Р.Нижник, В.Ю.Пересоляк, Л.Л.Приходченко, Р.М.Рудницька, О.Г.Сидорчук, О.М.Стецьмах
Механізм як сукупність дій	А.І.Баврін, О.І.Жучков

Особливий акцент фахівцями робиться на складові механізмів державного управління. Враховуючи те, що немає сталого підходу до визначення категорії «механізми державного управління» відповідно відсутній і єдиний підхід до його складових. В.Б.Авер'янов та Ю.Тихомиров основним елементом визначають систему органів влади, а потім вже сукупність соціальних та правових норм [1; 2].

Автори, які розробляли категорію «механізми державного управління» для енциклопедичного словника, виокремлюють такі складові: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби [3].

Відмінним є підхід В.Д.Бакуменка та В.М.Князева, які відповідно до ресурсів, що використовуються для досягнення цілей державного управління, виділяють такі складові механізмів державного управління, як: фінансова, кадрова, матеріально-технічна, інформаційна, нормативно-правова, організаційна [4].

Окремо розглядаються у науковій літературі види механізмів державного управління. В залежності від засобів та факторів впливу більшість науковців виокремлюють наступні різновиди: політичні, економічні, соціальні, організаційні, правові, мотиваційні та комплексні.

Н.Р.Нижник та О.А.Машков наголошують на великому значенні організаційного механізму державного управління – «це сукупність різних за своєю природою конкретних організаційних елементів у механізмі, що повинні організувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи» [6, с. 39].

Також виокремлюють його різновиди відповідно до основних параметрів організаційного процесу: організаційно-структурний, організаційно-технічний, організаційно-економічний, організаційно-адміністративний та комплексний.

Дещо відмінним є підхід до визначення організаційного механізму у В.В.Каложного, який розглядає його як «послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу...» [5, с. 422-433].

Конкретизуючи організаційний механізм в державному управлінні, автор зауважує, що він являє собою підсистему управління, призначену для перетворення певного організуючого впливу органу державної влади (суб'єкта) у бажану (цільову) поведінку, результативність та ефективність діяльності об'єкта управління.

Досліджуючи інші види механізмів державного управління, можна зазначити, що економічні механізми являють собою сукупність фінансово-економічних управлінських методів, інструментів та стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси. Згідно з принципами економічної політики вони можуть бути як прямого, так і непрямого впливу [5, с. 421-422].

Правові механізми – комплекси взаємопов'язаних юридичних засобів, які об'єктивовані на нормативному рівні [5, с. 423].

Механізми мотиваційні – це технології, що забезпечують процес вмотивування працівників до діяльності [5, с. 422]. Відповідно політичний механізм сприяє формуванню різних видів політики.

Методи загальнонаукового аналізу, систематизації та контент-аналізу визначень категорії «механізми державного управління», а також розроблена класифікація стали основою моделі кумулятивності (послідовності за Л.Гуттманом) механізму державного управління (рис. 1.1). Остання складається з п'яти елементів: власне механізму державного управління (організаційного, соціального, політичного, економічного, правового, мотиваційного, комплексного); суб'єкту державного управління; впливу через: методи, ресурси, засоби; об'єкту державного управління (реалізованої цілі (реалізованого впливу)). Всі вони є послідовними та відображають взаємовідносини між суб'єктом управління (влада) та об'єктом управління (громадськість) і спрямовані на реалізацію цілі (реалізацію впливу). Втім окремо до впливів (їх методів, ресурсів, засобів, інструментів, важелів, заходів) не відносять комунікативні проекти.

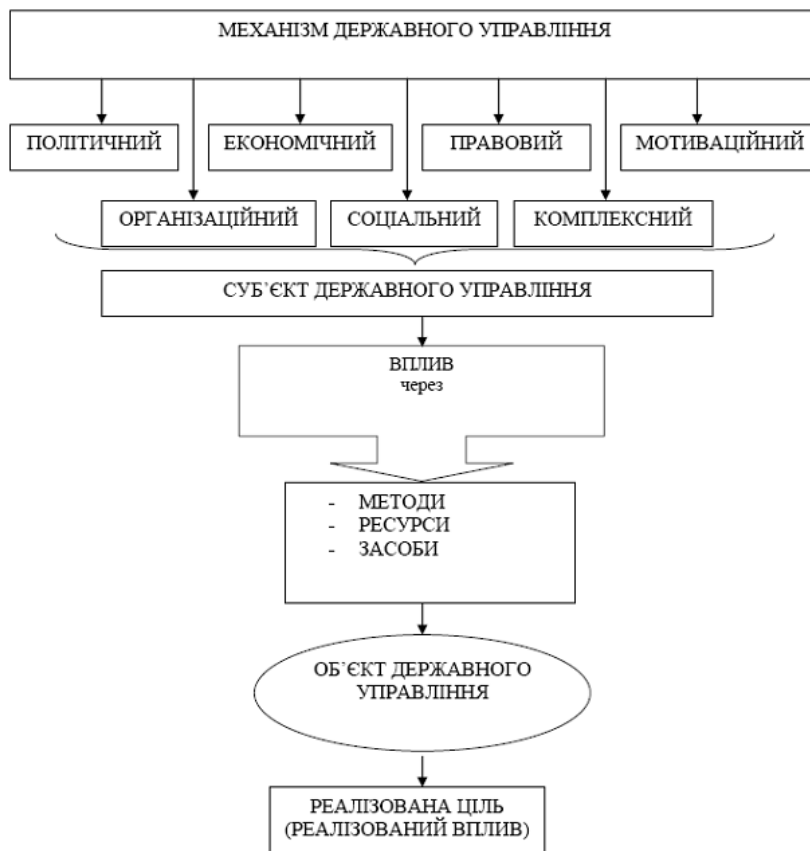


Рис. 1. Модель кумулятивності механізму державного управління

У багатьох дослідженнях простежується характеристика поняття «механізми державного управління» через вплив суб'єкта на об'єкт, процес чи явище. Сам «вплив» у семантичному значенні визначається як процес і результат зміни складових об'єкту впливу. У такому ж значенні цей термін використовують багато авторів, які роблять опис механізмів державного управління. Ю.Тихомиров зазначає, що механізми державного управління – це демократична державна організація, яка через управління впливає на суспільні процеси [7]. У свою чергу Л.П. Юзьков констатує, що механізм управління включає об'єкти і суб'єкти управління, а також взаємовплив між ними [1]. В.Б.Дзюндзюк Н.М.Мельнюхова, Н.С.Миронова, О.Б.Коротич Г.С.Одінцова при висвітленні поняття «механізми державного управління» за формою подання, зазначають: «схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми» [7, с. 421].

З огляду на зазначене, виокремлюється певний зв'язок між об'єктом та суб'єктом впливу. Враховуючи те, що в науковій літературі суб'єктом впливу визначають органи влади, а основним об'єктом - суспільство, то на даному етапі можемо зауважити, що механізми державного управління демонструють зв'язок між владою та громадськістю через функцію впливу влади.

Цікавим, на нашу думку є підхід Г.В.Атаманчука, який зазначає, що лише завдяки взаємовідносинам суб'єкта управління з об'єктом можуть створюватися фактори розвитку і визначає терміном «соціальний механізм формування та реалізації державного управління». Під яким автор розуміє «сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, за допомогою яких суб'єкт державного управління (його компоненти) «скоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в керуючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично призводить їх до життя, спираючись на державну владу» [8, с. 125].

Науковець також зауважує на тому, що суспільні потреби в управлінні проявляються в управлінських інтересах людей та спонукають їх до участі в формуванні та реалізації державного управління. Такі управлінські інтереси і обумовлюють управлінські цілі, які пов'язані з розробкою та здійсненням управлінських рішень для задоволення суспільних потреб та інтересів в управлінні. На наступному етапі управлінські цілі закріплюються в управлінських рішеннях та насичуються волею суб'єктів управління, якими є воля народу, що закріплена у формі державної влади. Так автор пропонує наступне визначення управлінських рішень: «це соціальні акти, в яких в логічній формі...виражені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (об'єкти

управління), які необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні» [8, с. 126]. Далі вже шляхом діяльності, яка відбувається відповідно до прийнятих рішень, можна простежити появу взаємозв'язку між державними органами та об'єктами управління, відбувається зміна напрямків, змісту та активності їх функціонування. Г.В.Атаманчук наголошує, що соціальний механізм формування та реалізації державного управління присутній у різних проявах діяльності державних органів. Ідентичним є підхід до соціального механізму у В.Д.Бакуменка та П.І.Надолішнього, які вважають, що «перелом у відносинах між державою і громадянином, суспільством і особою, створює конституційно-правову основу для формування адекватного соціального механізму державного управління» [8, с. 88].

Враховуючи думки авторів, можна стверджувати, що відбувається залучення громадськості до прийняття управлінських рішень, завдяки чому державне управління і набуває обумовленості, обґрунтованості та ефективності.

Грунтуючись на позиції дослідників, зроблено опис соціального механізму формування і реалізації державного управління у моделі кумулятивності (рис. 1.2). В основу останньої покладено потреби, інтереси, цілі об'єктів управління та рішення і дії суб'єктів управління, які впливають на побудову взаємовідносин влади з громадськістю.



Рис. 2. Модель кумулятивності соціального механізму формування і реалізації державного управління

З огляду на зазначене, пропонуємо визначення комплексного механізму державного управління у побудові взаємовідносин влади з громадськістю через комунікативні проекти, в основу якого покладено трактування соціального механізму формування та реалізації державного управління Г.В.Атаманчука [8] та концептуальні підходи при визначенні механізму державного управління.

Таким чином, механізм державного управління у побудові взаємовідносин влади з громадськістю являє собою симбіоз різних засобів та ресурсів, які застосовує суб'єкт управління при отриманні інформації про потреби об'єкта управління та прийнятті управлінських рішень, а також методів, що використовує об'єкт управління для максимального представлення своїх інтересів у владі.

#### Список літератури.

1. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л. П. Юзьков. – К. : Вища шк., 1983. – 155 с.
2. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
3. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – 652 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.
5. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Нижник Н. Р. Системний підхід в організаціях державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 159 с.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
8. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.

#### References.

1. Juz'kov, L. P. (1983), *Gosudarstvennoe upravlenie v politicheskoy sisteme razvitogo socializma*, Vishha shk., Kyiv, Ukraine, p.155.
2. Averianova, V. B. (1998), *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka*, Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine, p. 432.
3. Tihomirov, Ju. A. (2001), *Administrativnoe pravo i process : polnyj kurs*, Moscow, Russia, p. 652.
4. Surmin, Yu. P. and other (2010), *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia*, NADU, Kyiv, Ukraine, p.820.
5. Bakumenko, V. D. and other (2002), *Derzhavne upravlinnia : slovnyk-dovidnyk*, NADU, Kyiv, Ukraine, p.228.
6. Nyzhnyk, N. R. and Mashkov, O. A. (1998), *Systemnyi pidkhid v orhanizatsiakh derzhavnoho upravlinnia*, Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine, p.159.
7. Atamanchuk, G. V. (1997), *Teoriya gosudarstvennogo upravlenija: kurs lekcij*, Jurid. lit., Moscow, Russia, p.400.
8. Bakumenko, V. D. and Nadolishnii, P. I. (2003), *Teoretychni ta orhanizatsiini zasady derzhavnoho upravlinnia*, Milenium, Kyiv, Ukraine, p.256.

Стаття надійшла до редакції 20.01.2015 р.



ТОВ "ДКС Центр"