

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ» ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

В статті наведено погляди різних науковців стосовно визначення змісту механізми державного управління. Проаналізовано основні складові та структуру механізму державного управління. Розглянуто класифікацію механізмів державного управління. Узагальнено підходи до класифікації механізмів державного управління. Визначено склад комплексного механізму державного управління, до якого можуть належати: економічний, мотиваційний, організаційний, політичний та правовий механізм. Запроваджено поділ механізму державного управління залежно від суб'єктів державного управління, які їх застосовують. Відповідно до цього механізми державного управління можуть бути такі, які використовуються Президентом, органами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: державне управління; механізм державного управління; структура механізму державного управління; класифікація механізмів державного управління.

Постановка проблеми в загальному вигляді.

Практика державного управління неможлива без осмислення теоретичних засад механізмів державного управління. Без розкриття категорії «механізми державного управління» неможливо вирішити проблему підвищення його ефективності, так як ефективність системи державного управління залежить від наявності успішно функціонуючих механізмів, які дозволяють забезпечити: скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави; реалізацію цілей та завдань державного управління – як загальних, так і персоналізованих, які необхідно вирішувати в конкретних сферах суспільного життя. У зв'язку з цим, практична значимість та актуальність проблеми визначення змісту механізмів державного управління та їх класифікація не викликає сумнівів.

Аналіз основних досліджень і публікацій.

Вивченню сутності механізму державного управління та їх класифікації присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних науковців у галузі управління: В. Авер'янова, О. Амосова, Г. Астапової, В. Князева, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, І. Булеєва, П. Єгоров, О. Єршоменко-Григоренко, О. Коротича, О. Ковалюка, В. Коломийчука, М. Круглова, Ю. Малиновського, А. Кульмана, М. Лесечка, О. Машкова, Н. Мойсеєва, З. Рум'янцева, Н. Нижник, Л. Юзькова, Г. Одінцової, О. Оболенського, Р. Рудницької, Ю. Тихомирова, тощо.

Формування цілей статті. Для розуміння сутності механізму державного управління важливе осмислення понятійного апарату, що передбачає, в

першу чергу опрацювання теоретичних підходів до визначення поняття «механізми державного управління», що і є метою статті. У відповідності з поставленою метою визначено наступні завдання: здійснити аналіз поглядів науковців на трактування поняття «механізми державного управління» та узагальнити наявні підходи до класифікації механізмів державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Базовим елементом терміну «механізми державного управління» є поняття самого механізму. Термін «механізм» досить часто використовується у різних сферах життєдіяльності. Це і «механізми державного управління», «механізми державного регулювання», «механізми реалізації державної політики», «організаційно-економічні механізми», «соціальні механізми», «правові механізми», «політичні механізми», «мотиваційні механізми», «ринкові механізми», «антикризові механізми», а також механізми, які стосуються конкретних сфер життєдіяльності тощо. Враховуючи це, не можна не погодитись з висловлюванням французького вченого А. Кульмана, який наголошував на існуванні величезного числа механізмів, які на його думку, являють собою систему елементів (цілей, функцій, методів, організаційної структури і суб'єктів) та об'єктів управління, в якій відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або реакцію об'єктів управління, що має вхідні посилки і результуючу реакцію.

Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в численних працях

вітчизняних та зарубіжних учених, але, на сучасному етапі розвитку науки державного управління, не має загальноприйнятого поняття «механізму державного управління» та єдиного підходу до трактування його визначення. В першу чергу це пов'язано з відсутністю єдиного, узгодженого трактування поняття «державне управління».

В літературі зустрічається значна кількість трактувань поняття «механізму державного управління». Так, В. Б. Авер'янов це поняття визначає наступним чином: механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму виступають: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку.

В. Д. Бакуменко, В. М. Князев та ін. автори «Словника-довідника з державного управління» зазначають, що механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління вони визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [1, с. 125].

На думку Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах механізми державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління.

Науковці В. Д. Бакуменко та Д. О. Безносенко зазначають, що механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Механізми державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. Він може бути відображений наступною ланцюговою схемою: цілі – завдання – рішення – впливи – дії – результати. При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними, культурними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державно-управлінської діяльності вони можуть мати політичний, адміністративний і правовий характер.

Найчастіше у державному управлінні застосовується комплексний механізм, який є системою політичних, адміністративних, гуманітарних, економічних, соціальних, організаційних та правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління.

Науковець В. Я. Малиновський тлумачить механізми державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [3, с. 345].

На думку Н. Р. Нижник, О. А. Машкова механізми державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізми управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [4, с. 24].

Автори книги «Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади» вважають, що «механізми управління – це складова системи управління, що забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів».

О. В. Федорчак вважає, що механізми державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [5].

Науковець Л. П. Юзьков виділяє два основні підходи до визначення поняття «механізми»: 1) структурно-організаційний підхід за яким механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як «сукупність установ», через які здійснюється «державне керівництво суспільством»; 2) структурно-функціональний за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні.

Відаючи перевагу структурно-функціональному підходу, Л. П. Юзьков у загальному плані визначає

механізми державного управління як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності).

Для Л. П. Юзькова управління є реально існуючою організацією безпосередньої реалізації управлінських цілей, які, «матеріалізуючись» в механізмі управління, втілюються у системі цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, а механізм управління включає наступні елементи: об'єкти управління; суб'єкти управління; взаємовплив між суб'єктами та об'єктами управління. Такий підхід, на його думку, дає змогу розкрити статику, яку визначають суб'єкти та об'єкти управління, що складають організаційно-структурну основу механізму державного управління і динаміку механізму управління (комплекс зв'язків та взаємодій суб'єктів та об'єктів управління).

Ю. О. Тихомиров під механізмом соціального управління розуміє спосіб організації та функціонування управління, що базується на висуненні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку керуючої системи, що покликана забезпечувати в ході управлінського процесу досягнення цілей. У широкому розумінні механізм управління являє собою процес погодженого впливу суб'єкта управління на явища соціальної дійсності, що його оточують. Механізми державного управління, на його думку, це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси. Ю. О. Тихомиров вважає, що механізми управління повинен в повній мірі відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки стійких залежностей і причинно-наслідкових зв'язків. Це дозволяє розглядати механізми управління в якості ефективного (з точки зору суспільства) знаряддя пізнання реальної дійсності і науково-обґрунтованого впливу на процеси, які відбуваються.

Науковець Г. Атаманчук стверджує, що механізми управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізми державного управління, на його думку, це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління; це інструмент реалізації виконавчої влади держави. Механізми формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу.

Ф. І. Шамхалов механізми держави трактує в широкому розумінні як механізми практичної реалізації державної влади, а у вузькому – як конкретний засіб впливу держави на суспільство для вирішення поставлених завдань або розв'язання протиріч.

Науковець М. В. Васильєва вважає, що механізми державного управління можна визначити як систему процедур державного управління, які формують управлінське рішення чи правила його прийняття і реалізації. Механізми державного управління являє собою єдину систему, яка в свою чергу складається з конкретних управлінських механізмів.

А. В. Ліпенцев та О. В. Поляк вважають, що механізми державного управління це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління.

О. Б. Коротич у складі державних механізмів управління виділяє конкретні державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складових систем державного управління. На її думку, конкретні механізми управління (зокрема державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; це сукупність способів, методів, важелів через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів [5].

Науковці Г. С. Одинцова, Н. М. Мельтюхова під механізмом управління розуміють засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети.

Науковці Р. Р. Ларіна, А. В. Владзимирський, О. В. Балуєва зазначають, що механізми управління є складовою, але найактивнішою частиною системи управління, яка забезпечує дію на чинники, від стану яких залежить результат діяльності керованого об'єкту. На їх погляд, механізм управління є достатньо складною категорією управління і включає такі елементи: цілі управління; критерії управління – кількісний аналог цілей управління; фактори управління – елементи об'єкту управління і їх зв'язку, на які здійснюється дія на користь досягнення поставлених цілей; методи дії на чинники управління; ресурси управління – матеріальні і фінансові ресурси, соціальний і організаційний потенціали, при використуванні яких реалізується вибраний метод управління і забезпечується досягнення поставленої мети.

Узагальнивши вищенаведені трактування категорії «механізми державного управління» можна дати таке визначення. Механізми державного управління – це сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства.

Що стосується класифікації механізмів державного управління, то у літературі з державного управління існують різні підходи щодо видів і класифікації механізмів державної управління. Ми погоджуємося із думкою Н. Брюховецького, що «від переваги акцентів на ті чи інші сфери управління механізми управління буде мати свою назву». Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (компонентом) і включати в себе декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів:

- економічний (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високо-ефективної роботи);
- організаційного (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- правового (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо).

Зазначимо, що, окрім комплексного механізму державного управління, існують ще й недержавні механізми управління: бізнесові, конфесійні, корупційні, партійні тощо [5].

О. Коротич виокремлює класифікацію державного управління залежно від суб'єктів управління. Відповідно до цієї ознаки, в Україні механізми державного управління поділяються на такі, які здійснюються органами управління:

- вищий рівень (ВРУ, Президент, КМУ);
- обласного рівня (обласними радами, обласними державними адміністраціями);
- районного рівня (районними радами, районними державними адміністраціями);
- місцевого рівня (міськими, селищними, сільськими радами).

ЛІТЕРАТУРА

1. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
2. Коротич О.Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. – О., 2006. – Вип. 2 (26). – С. 122-128.
3. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібн. – Вид. 2-ге, доп. І перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
4. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. – Львів: ЛІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
5. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – Електронне наукове фахове видання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>

Науковець М.В. Васильєва в складі механізму державного управління виокремлює: механізм реалізації загальних і інших принципів управління, механізми планування, організації, мотивації, координації, розпорядництва, обліку, аналізу і контролю, які використовують економічні, організаційно-адміністративні, соціальні та інші методи управління [2, с. 123].

Інші науковці Р.Р. Ларіна, А.В. Владзимирський, О.В. Балуєва притримуються думки щодо існування єдиної по своїй природі системи механізмів управління, яка включає: економічні; мотиваційні; організаційні; правові механізми.

М.І. Круглов трактує механізми державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють, вважає, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів.

Висновки з даного дослідження. Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених стосовно змістового наповнення поняття «механізм державного управління» дав змогу визначити механізми державного управління як складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Узагальнено підходи до класифікації механізмів державного управління. Визначено склад комплексного механізму державного управління, до якого можуть належати: економічний, мотиваційний, організаційний, політичний та правовий механізм. Запроваджено поділ механізму державного управління залежно від суб'єктів державного управління, які їх застосовують. Відповідно до цього механізми державного управління можуть бути такі, які використовуються Президентом, органами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органами місцевого самоврядування.

У перспективі подальшого дослідження планується розглянути функції державного управління, а саме функцію контроль її сутність та класифікацію.

*Березянская А. А.,
Черноморский государственный университет имени Петра Могилы, г. Николаев, Украина*

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ «МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ» И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ

В статье приведены взгляды разных ученых относительно определения содержания механизмы государственного управления. Проанализированы основные составляющие и структуру механизма государственного управления. Рассмотрена классификация механизмов государственного управления. Обобщены подходы к классификации механизмы государственного управления. Определен состав комплексного механизма государственного управления, к которому могут относиться: экономический, мотивационный, организационный, политический и правовой механизм. Введено деление механизма государственного управления в зависимости от субъектов государственного управления, их применяют. В соответствии с этим механизмы государственного управления могут быть такие, которые используются Президентом, органами законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органами местного самоуправления.

Ключевые слова: государственное управление; механизм государственного управления; структура механизма государственного управления; классификация механизмов государственного управления.

*Berezanskaya A.,
Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine*

THEORETICAL APPROACHES TO DEFINITION OF THE CONCEPT «MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION» AND THEIR CLASSIFICATION

The article presents the views of various scholars concerning the determination of the mechanisms of governance. Analyzed the main components of the structure and mechanism of government. The classification of the machinery of government. Summarizes approaches to classification mechanisms of governance. The composition of the complex machinery of government, which may include: economic, motivational, organizational, political and legal framework. Permission division machinery of government, depending on the subjects of government, they are used. In accordance with the mechanisms of government may be such as those used by the President, the legislative, executive and judicial branches, as well as local authorities.

Key words: public administration; mechanism of public administration; structure of the mechanism of public administration; classification of mechanisms of public administration