

16. Сорока И.В. Мотивация труда и предпринимательства в условиях социального рыночного хозяйства: проблемы взаимообусловленности: Дисс ... д-ра экон. наук.: 08.01.01/ К.: Киевский национальный экономический университет, 1996. – 407 с.
17. Ониси Хироси. Российский путь в капитализм и японский путь в посткоммунизм. / Пер. с япон. – М.: Наука, 1994. – 86 с.
18. Голубев С.Г. Эволюция и перспективы развития ассоциированных форм собственности. – М.: Луч, 1993. – 176 с.
19. Заклекта О.І., Юрченко В.В. Фінансові аспекти негативних проявів відтворення робочої сили. // Фінанси України. – 1997. - №1. – С.56-62.
20. Хайек Ф. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. – М.: Б.и., 1992. – 243 с.
21. Григорьев Н.В. Человек и социализация. – М.: Прогресс, 1993 – 386 с.
22. Гуревич М. Економіка в період переходу до ринкових відносин. // Економіка України. – 1996. - №3. – С.65-72.
23. Иванов В.Н. Девиантное поведение: причины и масштабы // Соціально-політичний журнал. – 1995. - № 2.
24. Стариков Е. Регионы Украины: проблемы та пріоритети соціально-економічного розвитку: Монографія / За ред. З. С. Варналія. - К.: Знання України, 2005. - 498 с.
25. Задорожний Г.В. Собственность и экономическая власть. – Харьков: Основа, 1996. – 139 с.

*Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.*

УДК 354:353:352.07

**Темиргалієв Р.І.,**

к.держ.упр., докторант

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

## **ПРОЦЕСИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ ТА ЇЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОДИНИЦЯМИ**

*Анотація. Запропоновано інший підхід до розмежування понять “механізм” та “процес”. Запропоновано виділення у складі державного управління відповідних суб’єкт-суб’єктних відносин. Обґрунтовано співвідношення управління та управлінських відносин із системою державного управління і з діяльністю органів місцевого самоврядування.*

*Аннотация. Предложен другой подход к разграничению понятий “механизм” и “процесс”. Предложено выделение в составе государственного управления соответствующих субъект-субъектных отношений. Обосновано соотношение управления и управленческих отношений с системой государственного управления и с деятельностью органов местного самоуправления.*

*Annotation.. Offered other approach to differentiation of concepts “mechanism” and “process”. The selection is offered in composition state administration of the proper subject of subjects relations. It is led to correlation of management and administrative relationships with the state control system and with activity of organs of local self-government.*

### *Постановка проблеми.*

Державні механізми управління містять цільові державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складових системи державного управління. При цьому кожний цільовий державний механізм управління являє собою сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив державних органів влади на соціально-економічну територіальну систему країни для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї системи або її складових в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів.

### *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. Керецман, 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 та інші відомі вчені.

### *Постановка завдання.*

- запропонувати інший підхід до розмежування понять “механізм” та “процес”;
- запропонувати виділення у складі державного управління відповідних суб'єкт-суб'єктних відносин;
  - обґрунтувати співвідношення управління та управлінських відносин із системою державного управління і з діяльністю органів місцевого самоврядування.

### *Виклад основного матеріалу.*

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових державних механізмів управління, їх доцільно підрозділити на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані державні механізми управління, які у свою чергу можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад, адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо, або такі, що складаються з більшої кількості різних за способом впливу цільових механізмів). До переліку цільових державних механізмів управління доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у відповідних переліках, але є дуже важливими та дійовими.

Так, жоден з цільових механізмів, ані адміністративний, ані правовий, ані політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до поставлених цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, в тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим.

Слід зазначити, що кількість та розгалуженість механізмів здійснення процесу державного управління залежать від конкретної країни та ступеню виокремлення державно-управлінських підсистем у системах органів, що реалізують державну владу. Так, наприклад, в Україні механізми здійснення процесу державного управління можна підрозділити у залежності від того, органи якої гілки державної влади у ньому задіяні у якості суб'єктів управління. Оскільки інститут Президента є досить особливим і його не можна повністю віднести до певної гілки державної влади, то механізм участі Президента та його Секретаріату у процесі державного управління доцільно розглядати окремо від механізмів здійснення державного управління центральними й місцевими органами виконавчої влади, органом законодавчої влади та судовою системою України. І, безперечно, найважливішим механізмом державного управління для демократичної країни є механізм процесу здійснення державного управління народом.

Таким чином до складу механізмів здійснення процесу державного управління мають бути включені механізми здійснення державного управління народом, Президентом України, Верховною Радою України, органами виконавчої влади та судовою системою. Зважаючи на те, що державне управління усіма суб'єктами цього процесу здійснюється на кількох управлінських рівнях, та за різними функціональними напрямками, то відповідно до цього мають розроблятися спеціальні механізми здійснення процесу державного управління, наприклад механізми здійснення державного управління регіональним розвитком країни Кабінетом Міністрів України, Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, обласними державними адміністраціями тощо.

Зважаючи на присутність у терміні “механізм здійснення процесу державного управління”, двох понять: понять “механізм” та “процес”, співвідношення між якими у наукових публікаціях розкрито недостатньо, зробимо відносно цього кілька пояснень. На відміну від Н.Р.Нижник, С.П.Мосова та Г.І.Лелікова, які обґрунтовують думку, що “механізм являє собою сукупність дій, що забезпечують здійснення кожного етапу головного процесу”, а під процесом розуміють лише “етапи перетворення матеріалу” [2, с.254], вважаємо за необхідне запропонувати інший підхід до розмежування цих понять. Механізм (навіть коли мова іде про механізми здійснення процесів) – це всього-на-всього послідовність дій, а не самі дії, а процес – це те, що відбувається в результаті застосування такого механізму. Таке досить просте і в той же час однозначне

розмежування аналізованих понять знімає необхідність “розчленовувати” кожний процес, виокремлюючи з нього механізм або сукупність механізмів.

Ще один вид механізмів, які слід виділити у складі державних механізмів управління, це - механізми формування та взаємодії складових системи державного управління, які надають можливість дослідити процеси формування різних систем державного управління в історичному аспекті (включаючи зміни взаємовідносин між окремими елементами), проаналізувати через порівняння відмінності систем державного управління у різних країнах світу, докладно розглянути системи державного управління у кожній державі як з точки зору їх первинного формування, послідовного проведення структурно-функціональних змін (наприклад, формування сучасної системи державного управління в Україні за роки становлення нової Української держави після руйнування СРСР), так і щодо поточного призначення або виборів нових представників влади, бо кожна посадова особа привносить своє бачення перспектив та шляхів розвитку країни, свій стиль державно-управлінської діяльності.

Зважаючи на те, що механізми здійснення процесу державного управління й механізми формування та взаємодії складових системи державного управління стосуються державного управління в цілому, незалежно від того, який з підходів до його розкриття використовується: процесний чи системний, то для їх означення може застосовуватися спільний термін “механізми державного управління”. Таким чином, державні механізми управління укрупнено можна підрозділити на механізми державного управління та цільові державні механізми управління.

Ступінь впливу недержавних механізмів управління державою на розвиток країни (включаючи спотворення відносин у суспільстві через корупційні механізми, які змушують “домовлятися” не тільки щодо вчинення різними посадовцями неправових дій, а й щодо вчинення дій, які мають бути зроблені за законодавством) у багатьох випадках визначається державними органами влади різних рівнів через закони, норми, процедури, підбір кадрів тощо. Найбільшої ваги у цьому сенсі має Верховна Рада України, яка має право змінювати Конституцію України, а отже визначати особливості функціонування системи місцевого самоврядування, ступінь впливу церкви або певної конфесії на життя суспільства, роль партій у формуванні органів державної влади; приймати Закони України, що регламентують діяльність громадських організацій, проведення масових акцій, створення великих корпорацій тощо.

До складу механізмів управління державою входить також широкий спектр механізмів взаємодії окремих підсистем управління державою. Досить важливою на сьогодні є взаємодія державних органів влади та системи місцевого самоврядування, що пов’язано із перетинанням їхніх функціональних зон на усіх рівнях управління державою та складністю

взаємоузгодження інтересів, що вони представляють. Для забезпечення цієї взаємодії потрібна ціла низка механізмів, що повинна забезпечити співпрацю, наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо.

Не можна не звернути увагу на кілька принципових моментів, що стосуються побудови механізмів управління державою. Наприклад, Г.С.Одінцова зазначає, що будь-який механізм управління являє собою “засіб розв’язання суперечностей явища чи процесу” [3, с. 12], тож розроблення дійових державних механізмів управління передбачає ретельне дослідження наявних у державі суттєвих внутрішніх суперечностей, а також виявлення об’єктивних суперечностей у відносинах між державою та рештою світу, які треба намагатися вирішити в інтересах держави. При цьому слід пам’ятати, що, як справедливо стверджує Д.М.Стеченко, “суперечності ... у суспільних процесах ... не можуть бути повністю і назавжди усунені”, бо “відтворюються заново” [6, с. 144], тому державні механізми управління мають бути досить гнучкими, здібними до адаптації, щоб не виникало необхідності постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей.

Необхідно також зазначити, що у галузі розвитку теоретико-методологічних засад механізмів управління подальші дослідження мають бути спрямовані на кожний конкретний вид механізмів управління державою з метою вдосконалення державних механізмів управління, механізмів взаємодії підсистем управління державою, самоврядних та деяких інших недержавних механізмів, які працюють на користь державі, і можуть забезпечити високі темпи економічного розвитку України, збереження екосистемної рівноваги та вирішення наявних проблем у соціальній сфері у тому числі через активну взаємодію з іншими країнами світу. На ретельне вивчення заслуговують також ті недержавні механізми управління державою, які заважають побудові високорозвиненого суспільства, бо знання особливостей їх функціонування можна спрямувати на запобігання негативному впливу на розвиток держави.

При дослідженні кожного з механізмів управління державою треба враховувати увесь спектр трансформаційних процесів, що відбуваються в Україні та охоплюють економічну, політичну, соціальну та інші сфери суспільного життя, вимагають істотного оновлення державних механізмів управління, приведення їх у відповідність до сьогодення, а також орієнтації на майбутній розвиток держави. Н.Р.Нижник щодо цього зазначає таке: “Українська держава має не просто проголосити побудову демократичної, правової, соціальної держави, але й виробити дійовий механізм її розвитку” [5, 24], підкреслюючи, що “особливої гостроти набувають проблеми державного управління регіонами” [2, с. 5-6], з чим не можна не погодитись.

Проблемність побудови ефективних механізмів державного управління пов’язана із тим, що вони мають забезпечувати просування до

стратегічних цілей багаторівневої соціально-економічної територіальної системи, особливістю якої є велика кількість зв'язків та різновекторних відносин, які часто позначаються як суб'єкт-суб'єктні. Такий підхід ніби то відповідає взаємовідносинам, що складаються у процесі управління державою, але у дійсності спрощує уявлення про них та через відсутність визначеності ролей кожного з суб'єктів, що беруть участь в управлінні, у залежності від певної ситуації, а тому не дозволяє розробити адекватні механізми державного управління та місцевого самоврядування, що дійсно могли б вирішувати актуальні для суспільства проблеми.

Розуміння тих процесів, що відбуваються при формуванні органів управління державою та її адміністративно-територіальними складовими, а також при здійсненні управління соціально-економічною територіальною системою держави ускладнюється наявністю значної кількості узаконених невідповідностей, які не завжди можна усунути навіть у перспективі. Наприклад, до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено виконання регіональних програм розвитку, підготовка та виконання відповідних бюджетів [1, Ст. 3], хоча для демократичного суспільства має бути очевидним виконання цих завдань органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси усіх громад та громадян, що проживають в регіоні.

Заслуговує на увагу ще один парадокс, який полягає в тому, що органи місцевого самоврядування в Україні згідно діючому закону наділяються повноваженнями не стільки територіальною громадою, скільки державою [4, с. 55]. Ю.П.Шаров підмічає ще більш глибинну суперечність, підкреслюючи, що “самоврядування на території має дуалістичну природу: з одного боку – це влада, що надана державою, з іншого – форма владної самоорганізації діяльності територіального соціуму з метою налагоджування свого життя відповідним чином” [7, с. 40], що взагалі не можна дослідити через суб'єкт-суб'єктні відносини.

Не зважаючи на логічність визнання відносин, що виникають у процесі управління органами влади територіальними соціально-економічними комплексами, як суб'єкт-суб'єктних, маємо однозначно висловити власну позицію, яка абсолютно узгоджується із думкою В.М. Олуйка: “Становище суб'єкта й об'єкта управління “по-вертикалі” є не одним з можливих, як дехто вважає, варіантів управлінських відносин, а необхідною якістю цих відносин, що дає змогу визначити їх як власне управлінські” [2, с. 16]. Через це вважаємо за потрібне запропонувати виділення у складі відповідних суб'єкт-суб'єктних відносин дві підсистеми, які містять суб'єкт-об'єктні складові і показують яким чином суб'єкти та об'єкти управління міняються місцями залежно від ролі в управлінському процесі.

Перша з підсистем присутня лише у демократичних державах і відображає відносини між суб'єктом державного управління – народом та органами державної влади, які є його об'єктом через вибори до Верховної Ради України (що залежно від партійно-кількісного складу обраних

депутатів та сформованої коаліції фактично призначає певного Прем'єр-Міністра України, а тим самим впливає на персональний підбір та призначення переважної більшості членів Кабінету Міністрів України), вибори Президента України, який призначає Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Генерального прокурора України, Голів місцевих державних адміністрацій та здійснює перше призначення на посаду професійного судді, формуючи тим самим разом з Верховною Радою України судову гілку влади.

Оскільки схема стосується взаємовідносин суб'єктів та об'єктів у системі управління державою, а не тільки державного управління, то до першої підсистеми також у якості суб'єкта представлені окремі громади адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів, які співвідносяться із народом держави як частина і ціле. Тобто члени громад як представники народу беруть участь у формуванні органів державної влади країни та здійснюють вплив на їх рішення у період між виборами, а також обирають органи місцевого самоврядування, що таким чином виступають у якості об'єкта управління.

У другій підсистемі управління державою органи державної влади та органи місцевого самоврядування вже виступають у якості суб'єктів управління, тоді як соціально-економічна територіальна система держави, головною складовою якої є народ, стає об'єктом державного управління, а соціально-економічні територіальні системи регіонів, районів, міст, селищ та сіл разом із відповідними громадами перетворюються на об'єкти управління для державних та самоврядних органів влади. При цьому очевидно, що соціально-економічні територіальні системи усіх адміністративно-територіальних одиниць країни є частинами єдиного цілого – держави, тому органи державної влади впливають на їх розвиток як безпосередньо, так і через управління цілісною соціально-економічною територіальною системою держави.

У процесі функціонування системи управління державою важливу роль відіграє взаємодія між центральними та місцевими органами державної влади, з одного боку, та органами місцевого самоврядування, - з іншого, бо вони мають представляти та узгоджувати відповідно інтереси держави та окремих громад. Крім того, сукупні інтереси всього народу України не співпадають з інтересами кожної з громад, а інтереси розвитку соціально-економічних територіальних систем регіонів, районів, міст, селищ та сіл треба узгоджувати не тільки з інтересами держави, а й між собою.

Слід звернути увагу на те, що представлені управлінські підсистеми діють одночасно, тому і виникає ілюзія існування у відносинах державного управління та управління державою лише суб'єкт-суб'єктної взаємодії, яка унеможливує здійснення управління. Тим не менше дослідження державного управління та управління державою має передбачати диференціацію системи сукупних відносин на дві діалектично пов'язані

управлінські підсистеми, кожній з яких притаманні постійно діючі суб'єкт-об'єктні взаємовідносини.

В умовах сучасної української демократії, яка є перехідною формою до істинно демократичного суспільства, В.М.Мартиненко визнає суб'єкт-суб'єктну взаємодію лише на етапі формування виборних органів влади, тоді як у період реалізації влади, за його думкою, діють суб'єкт-об'єктні відносини [4, с. 21]. Тим не менше очевидним є те, що під час виборів вплив таких суб'єктів управління як народ, окремі громади та конкретні громадяни спрямований на органи державної влади та місцевого самоврядування, що у цих відносинах виступають як об'єкти управління. При цьому після виборів народ не перестає бути суб'єктом управління на кілька років, бо в українському законодавстві закладені такі важелі його перманентної суб'єктності, як референдуми, право відкликання депутатів місцевих рад, можливість проведення страйків та мітингів, а останнього часу сформована практика впливу на органи влади через "майдани".

Органи державної влади та місцевого самоврядування, одночасно з цим, також є постійними суб'єктами управління державою, причому включаючи період виборів, бо на цей період їх управлінська діяльність щодо соціально-економічних територіальних систем різних рівнів не тільки не припиняється, а ще й активізується. По відношенню до цих суб'єктів управління державою народ (який у демократичній державі є джерелом влади) є "кінцевим об'єктом" [3, с. 109], на який спрямовується їхній вплив. Таким чином і народ, і конституційні органи управління державою одночасно є й суб'єктами й об'єктами, залежно від того, які конкретні відносини розглядаються, тому так важливо відокремлювати у складі суб'єкт-суб'єктної взаємодії суб'єкт-об'єктні складові, під які повинні розроблятися окремі механізми управління.

При цьому слід звернути увагу ще на один важливий момент, що стосується співвідношення управління та управлінських відносин, який безпосередньо пов'язаний як із системою державного управління, так і з діяльністю органів місцевого самоврядування. Розмежовуючи суб'єкти управління та управлінських відносин, Н.Р.Нижник зазначає, що суб'єкт управління – це організації, установи та люди, що здійснюють управління, у той час, коли суб'єктом управлінських відносин може бути також той, хто незалежно від місця в управлінській структурі є співучасником управлінської праці і лише сприяє реалізації загального завдання, яке стоїть перед колективом або суспільством [5, с. 26].

Проте управлінські відношення є складовою процесу управління, більше того, без існування управлінських відносин здійснення управлінського впливу, а отже і самого управління є неможливим. Тому суб'єкт певних управлінських відносин є також суб'єктом управління, що базується на цих відносинах. Інша справа – можливість при потребі виділити ті установи та тих посадових осіб, які безпосередньо приймають управлінські рішення, для того, щоб знати на кому безпосередньо лежить відповідальність за їх якість (грунтовність, відповідність ситуації, що склалася, можливі поточні та перспективні наслідки тощо). При цьому підготовка та реалізація управлінського рішення здійснюється за



допомогою тих посадовців, що працювали над ним до остаточного затвердження рішення та виконуватимуть або забезпечуватимуть його виконання у подальшому. Оскільки реальний управлінський вплив, що є результатом прийнятого рішення, безпосередньо залежить від таких посадовців, то їх не можна не розглядати у якості суб'єктів управління.

Виходячи з цих позицій, не можна погодитись із відокремленням від державного управління діяльності посадових осіб, які обійматимуть політичні посади (наприклад, [4, с. 29]), бо приймаючи політичні рішення вони здійснюватимуть ніщо інше як державне управління.

#### *Висновки.*

Отже, можна зробити важливе зауваження щодо управлінського впливу народу на органи державної влади та місцевого самоврядування. Народ, або окремі громади приймають рішення про вибір до органів публічної влади конкретних осіб безпосередньо або за партійними списками раз на кілька років, тому їх управлінський вплив здається дискретним. У той же час управлінські відносини на період між виборами не припиняються, тож і управління державою з боку народу є процесом безперервним. Саме безперервність цього процесу змушує органи державної влади, місцевого самоврядування та посадових осіб пристосовуватися до інтересів, побажань, вимог та дій народу, бо інакше у певний термін (або, навіть, достроково) уся система публічної влади може бути докорінно змінена, в усякому разі така зміна буде стосуватися тих осіб, які приймали управлінські рішення, або брали участь у їх підготовці та втіленні.

#### *Використані джерела інформації:*

1. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – С. 3 – 22.
2. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів: Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.
3. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
4. Мартиненко В.М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави: [Монографія] / В.М. Мартиненко. – Х.: Константа, 2004. – 225 с.
5. Нижник Н. Проблеми сьогодення державного управління в Україні / Н. Нижник // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 10-річчю Академії, Київ, 31 травня 2005 р.: У 2 т. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 1. – С. 23 – 29.
6. Стеченко Д. Актуальні аспекти системно-діагностичного аналізу регіонального розвитку / Д. Стеченко // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 143 – 147.
7. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: [Монографія] / Ю.П. Шаров. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

*Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор.*