

МАЛІМОН В. І.,

кандидат наук з державного управління,
доцент, доцент
кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
(Івано-Франківський національний
технічний університет нафти і газу)

ДІВНИЧ В. М.,

аспірант
кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
(Івано-Франківський національний
технічний університет нафти і газу)

УДК 351

СПІВВІДНОШЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ Й МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ

У статті розглянуто основні підходи до визначення поняття «механізми державного управління», досліджено структуру механізмів державного управління, а також з'ясовано сутність і зміст поняття «державна підтримка», її роль і місце в структурі механізмів державного управління.

Ключові слова: механізм, механізми державного управління, механізми державної підтримки, класифікації механізмів державного управління.

В статье рассмотрены основные подходы к определению понятия «механизмы государственного управления», исследована структура механизмов государственного управления, а также выяснены сущность и содержание понятия «государственная поддержка», ее роль и место в структуре механизмов государственного управления.

Ключевые слова: механизм, механизмы государственного управления, механизмы государственной поддержки, классификации механизмов государственного управления.

The article deals with the main approaches to the definition of “government mechanisms” to study the structure of public administration mechanisms and found the essence and the concept of “state support”, its role and place in the structure of governance arrangements.

Key words: mechanism, mechanisms of state control, mechanisms of state support, classification mechanisms of state control.

Вступ. Пошук оптимальних варіантів здійснення процесу управління державою набуває неабиякої актуальності в умовах сьогодення. Актуалізуються питання, пов'язані не лише із підвищенням ефективності практичної реалізації державного управління, а й з пошуком науково обґрунтованих підходів до розуміння ключових категорій цього процесу. При вивченні механізмів державного управління все частіше виділяють поняття «державна підтримка». Тому доцільним буде більш глибоке дослідження цих категорій і їх зіставлення.



Постановка завдання. Співвідношення механізмів державного управління та механізмів державної підтримки неможливе без дослідження понятійного апарату цих категорій, їх сутності, змісту й структури, що і є метою статті. Відповідно до поставленої мети, визначено такі завдання: розглянути структуру механізмів державного управління, дати визначення поняття «*механізми державної підтримки*», а також визначити роль і місце механізмів державної підтримки в структурі механізмів державного управління.

Результати дослідження. У дослідженні співвідношення механізмів державного управління та механізмів державної підтримки поняття «*механізм*» варто виділити як ключове. Попри те, що цей термін широко використовують у найрізноманітніших сферах суспільного життя, він є запозиченим із природничих і технічних наук і має кілька значень: пристрій, що передає або перетворює рух; внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів і процесів, із яких складається певне фізичне, хімічне чи інше явище [1].

Виходячи із наявності кількох підходів до трактування поняття механізму, усі наявні механізми (у тому числі й управлінські), з метою їх свідомого формування, дослідження й удосконалення, ділять на три досить відмінні один від одного типи: механізми – знаряддя, призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного чи кількох узгоджених і відповідних до справи засобів (методів управління); механізми – системи, що надають можливість подання складної системи як механізму, що відображає сукупність взаємодії всіх підсистем та елементів системи; механізми – процеси, що надають уявлення про послідовність певних перетворень об'єкта під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів і відповідних змін у стані об'єкта, на який вони спрямовані [2, с. 249].

Щодо другого складового поняття «*державне управління*», то ми дотримуємося визначення, яке дається в Енциклопедичному словнику з державного управління: державне управління – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою й суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [3, с. 150]. При цьому *механізми державного управління* являють собою способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності із використанням відповідних їй форм і методів управління [3, с. 421].

Механізми державного управління становлять складну управлінську категорію, тому в науковій літературі зустрічається значна кількість різних трактувань цього поняття, залежно від того, який підхід до визначення його сутності обирався авторами. Так, Ю. Ковбасюк, К. Ващенко та Ю. Сурмін уважають, 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 [2, с. 248].

В. Авер'янов зазначає, що механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їхнього правового статусу, і масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими зазначеного механізму є такі: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування й розвитку [6].

Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах механізм державного управління визначають як штучно створену складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [7, с. 15].

О. Федорчак вважає, що механізм 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 із відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [8].



Г. Агаманчук стверджує, що механізм управління – це складова системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм 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. Механізм формування й реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси й цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [9, с. 86].

О. 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 напрямі із додержанням низки визначальних принципів [10, с. 246].

Щодо класифікації механізмів державного управління, то аналіз джерел із державного управління засвідчив, що тут теж відсутній єдиний однозначний підхід. Ми погоджуємося із думкою Н. Брюховецької [13], що від переваги акцентів на ті чи інші сфери управління механізм управління матиме свою назву. Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів. Так, класифікація механізмів державного управління, наведена О. Федорчаком, включає поділ механізмів державного управління за функціональним призначенням на економічні, мотиваційні, організаційні, політичні та правові механізми державного управління. Крім того, він здійснює поділ механізмів державного управління за суб'єктами управління: механізми управління, які використовуються органами законодавчої влади, Президентом, органами виконавчої влади, органами судової влади й органами місцевого самоврядування.

Р. Ларіна, А. Владзимирський, О. Балуська притримуються думки щодо існування єдиної за своєю природою системи механізмів управління, яка включає економічні; мотиваційні; організаційні; правові механізми [11, с. 50–51].

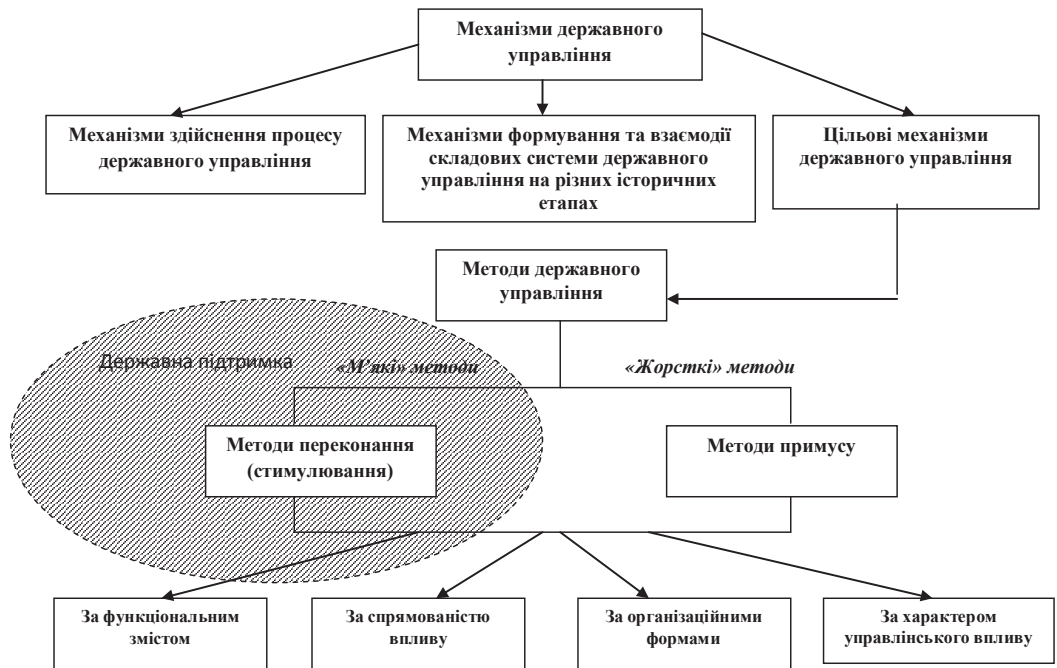
Н. Нижник і В. Олуйко вважають, що комплексний механізм державного управління являє собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [12, с. 236].

В. Шевченко наголошує, що узагальнену класифікацію механізмів державного управління доцільно розглядати за функціональним призначенням (економічно-фінансові, інформаційно-аналітичні, організаційно-управлінські, соціально-політичні, правові, контрольні), за суб'єктами (на рівні органів законодавчої влади, на рівні Президента, на рівні органів виконавчої влади, на рівні органів судової влади, на рівні органів місцевого самоврядування) та об'єктами (загальнодержавні, регіональні, галузеві, територіальних громад, підприємств і організацій) управління [14].

Ми поділяємо думку Ю. Ковбасюка, К. Ващенко та Ю. Сурміна, які за особливостями побудови класифікують механізми державного управління на цільові (спрямовані на досягнення певної мети), механізми функціонування системи державного управління на різних етапах суспільного розвитку країни й механізми здійснення процесу державного управління народом, різними владними органами та окремими посадовими особами [2, с. 249]. У контексті досліджуваної теми доцільним буде детальніше вивчення механізмів-знарядь державного управління, що спрямовані на досягнення певної мети й використовуються органами державної влади для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку певних об'єктів державного управління.



Отже, під цільовими механізмами державного управління розуміють сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт державного управління впливає на об'єкт чи групу об'єктів державного управління для досягнення певної мети. Кожний цільовий механізм державного управління являє собою сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей і вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів державної влади на соціально-економічну територіальну систему країни, її підсистеми або елементи для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї системи або її складових в обраному стратегічному напрямі із додержанням низки визначальних принципів [2, с. 250].



<u>Адміністративні</u> Розпорядчі Регламентативні Нормативні <u>Економічні</u> Індикативне планування Державне регулювання Грошово-кредитна й фінансова політика Захист і заохочення конкуренції Ціноутворення Податкова система Економічне стимулювання <u>Правові</u> Правове регулювання Переконання і примусу Субординація й координація <u>Соціально-психологічні</u> Соціальні Морально-етичні Психологічні	<u>Загальнодержавний рівень</u> <u>Різноманітні структури (гаузі, регіони)</u> Окремі працівники	<u>Тип впливу</u> Акт Норма <u>Спосіб здійснення впливу</u> Одноосібне Колективне Колегіальне <u>Часова характеристика впливу</u> Разові Періодичні Тактичні Стратегічні Коротко- й довготермінові <u>Особливості впливу</u> Виправляти результати або запобігати їм Активно втручатися чи вичікувати	<u>Прямі дії</u> Правове регулювання Публічне адміністрування <u>Непрямі дії</u> Демократизація Оптимізація управління Оподаткування тощо
---	--	--	---

Рис. 1. Класифікація механізмів і методів державного управління



Методи державного управління як основний структурний елемент цільових механізмів державного управління являють собою складну систему способів і прийомів, які якісно різняться між собою. Проблема методології в теорії державного управління є однією із найважливіших, оскільки саме від правильно підібраних методів значною мірою залежатиме ефективність і результативність досягнення поставлених цілей державного управління. Сутність методів як наукової категорії розкривається при детальному аналізі наявних способів, прийомів і важелів, через які суб'єкт впливає на об'єкт державного управління задля досягнення певної мети. Такий аналіз можливо провести завдяки розчленуванню всіх методів на відповідні групи залежно від певних критеріїв, на яких ґрунтуються класифікаційні підходи [4, с. 27].

Аналіз наукової літератури виявив, що єдиного загальноприйнятого підходу до класифікування методів державного управління немає, проте наявне обґрунтування класифікаційних критеріїв сучасних методів державного управління. Такими критеріями вважаються адміністративно-управлінські дії в основних сферах управлінської діяльності, котрі здійснюються за допомогою відповідних механізмів активізації. Вони включають різноманітні за функціональним змістом, спрямованістю, організаційними формами, характером впливу методи і прийоми (процедури) [5, с. 368].

Узагальнена класифікація механізмів державного управління, а також найпоширеніший варіант класифікаційного поділу методів державного управління у структурі цих механізмів представлені на рис. 1.

Найчастіше використовується підхід щодо розмежування таких загальних груп методів, як методи переконання й методи примусу, а також прямого та непрямого (опосередкованого) впливу [2, с. 138]. Проте в контексті цього дослідження нас цікавлять перші дві групи методів.

Методи примусу або методи «жорсткого» впливу передбачають прямий вплив на волю виконавця шляхом установлення його обов'язків, норм поведінки й надання конкретних команд. Характерними ознаками таких методів є односторонній вибір способу вирішення завдання, варіанта поведінки, однозначне вирішення ситуації, що підлягає обов'язковому виконанню; безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, наслідком невиконання яких можуть бути різні види санкцій. Прикладами таких «жорстких» методів можуть слугувати адміністративні методи державного управління, такі як заборони, дозволи, регламентація діяльності, створення чи ліквідація організаційних структур тощо.

Сучасна філософія державного управління в основу впливу на людину ставить не примус, а позитивні регулятори, побудовані на врахуванні психологічних особливостей людини [5, с. 368]. Саме такими позитивними регуляторами є методи переконання й стимулювання або «м'які» методи впливу. Ця група методів пов'язана зі створенням державою фінансових і матеріальних стимулів, здатних впливати на економічні інтереси суб'єктів господарювання та зумовлювати їхню поведінку, зберігаючи право на вільний вибір. Ці методи пов'язані з умовами праці, побуту, відпочинку людей, надання їм соціальних послуг, залученням у процес владних відносин, розвитком громадянської й політичної активності.

Щодо визначення поняття «державна підтримка», то аналіз наукової літератури засвідчив, що цей термін стає все поширенішим, особливо коли говорять про характеристику державних управлінських процесів. У вітчизняному законодавстві поняття «державна підтримка» вживається в Законі України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» [15] і в ст. 48 Господарського кодексу України [16], якими визначено основні види й умови надання державної підтримки суб'єктам малого та середнього підприємництва. У згаданих нормативно-правових актах під державною підтримкою передбачається формування програм, у яких визначається механізм цієї підтримки. Програми державної підтримки розробляються й упроваджуються спеціально уповноваженим органом у сфері розвитку малого та середнього підприємництва із залученням інших центральних органів виконавчої влади і громадських організацій, що представляють інтереси суб'єктів малого та середнього підприємництва. Державні програми підтримки затверджуються Кабінетом Міністрів України в установленому законом порядку. Серед основних програм державної підтримки, які здійснюються в Україні, є такі: програми державної під-



тримки населення до переходу на альтернативне опалення, програми державної підтримки підприємництва в Україні, програми державної підтримки інвестиційної та інноваційної діяльності, державної підтримки українського експорту, державної підтримки фермерських господарств тощо.

Попри все це, чітке визначення поняття «державна підтримка» відсутнє. За визначенням, яке дається в Академічному тлумачному словнику української мови, слово «підтримка» має кілька значень: дія (підтримувати); те, що підтримує кого-, що-небудь, служить опорою комусь, чомусь; забезпечення, надання необхідних засобів у процесі створення, проектування об'єкта, системи; супроводження об'єкта, системи у процесі експлуатації; те, що зберігає чію-небудь життєздатність, підкріплює, зміцнює кого-небудь, вселяє впевненість, підбадьорює [1].

Виходячи із вищезазначеного, дамо власне визначення поняття «державна підтримка». Отже, *державна підтримка* – це комплекс дій і заходів органів державної влади, спрямований на створення сукупності умов, які слугували б опорою і сприяли досягненню поставлених цілей, мети чи інших кінцевих результатів в інтересах держави. Державна підтримка застосовується в тих сферах суспільного життя, які знаходяться в процесі становлення й потребують допомоги.

Механізми державної підтримки – сукупність методів, способів, важелів та інструментів «м'якого» впливу прямої й опосередкованої дії суб'єкта державного управління на об'єкт з метою створення умов, які сприяли б реалізації завдань і функцій держави.

У загальному вигляді державна підтримка є одним зі способів державного управління й має цільове спрямування. Досліджуючи роль і місце механізмів державної підтримки в структурі механізмів державного управління та співвідносячи ці два поняття, доходимо висновку, що державна підтримка є елементом цільового механізму державного управління й реалізується через так звані «м'які» методи державного управління.

Висновки. Дослідження основних підходів до визначення сутності і змісту поняття «механізми державного управління», вивчення його внутрішньої структури дало змогу краще зрозуміти сутність таких понять, як «державна підтримка» та «механізми державної підтримки», а також визначити роль і місце державної підтримки в структурі механізмів державного управління. Проте в ході дослідження було виявлено, що поняття «державна підтримка» є маловивченим, а тому в подальших дослідженнях доцільним буде більш детально зупинитися на вивченні механізмів державної підтримки.

Список використаних джерел:

1. Академічний тлумачний словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua>.
2. Ковбасюк Ю.В. Державне управління : [підручник] : у 2 т. / Ю.В. Ковбасюк ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. – К. : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 2012. – 564 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Онищук Н.В. Методы государственного управления внедрением научно-технических достижений / Н.В. Онищук ; отв. ред. В.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1990. – 96 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
6. Державне управління в Україні : [навчальний посібник] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml>.
7. Рудніцька Р.М. Механізми державного управління : сутність і зміст / Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах ; за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.



8. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління / О.В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
10. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком / О.Б. Коротич // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2005. – Вип. 3 (12). – 316 с.
11. Ларіна Р.Р. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я : [монографія] / Р.Р. Ларіна, А.В. Владзимирський, О.В. Балуєва ; під заг. ред. В.В. Дорофієнко. – Донецьк : ТОВ Цифрова типографія, 2008. – 252 с.
12. Державне управління в Україні : наукові, правові, кадрові та організаційні засади : [навчальний посібник] / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Л. : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
13. Брюховецька Н.Ю. Економічний механізм підприємства в ринковій економіці : методологія і практика / Н.Ю. Брюховецька. – Донецьк : ІЕП НАН України, 1999.
14. Шевченко В.М. Механізми реалізації державної політики у сфері вищої освіти в умовах інноваційного розвитку в Україні / В.М. Шевченко // Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2010. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=139>.
15. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4618-17>.
16. Господарський кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page2?nreg=436-15&find=2&text=%E4%E5%F0%E6%E0%E2%ED%E0+%EF%B3%E4%F2%F0%E8%EC%EA%E0&x=9&y=7#w11>.

