

СУТНІСТЬ І ЗМІСТ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПРИНЦИПІВ ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ



**РУДНІЦЬКА
Рулснл
Млхлллівлнл,**

кандидат економічних наук, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління національної Академії державного управління при Президентові України, м. Львів.

Анотация: у статті обгрунтовано зміст і структуру механізмів державного управління, сформульовано основні принципи їх формування, уточнено термінологію складових елементів механізму державного управління, запропоновано узагальнену модель механізму державного управління.

Ключові слова:

механізм державного управління, методи, важелі, засоби, інструменти державного управління, політика держави, принципи державного управління.

УДК 351/354

Постановка проблеми. Сучасна управлінська наукова література зафіксувала наявність глибокої та безпрецедентної кризи у сфері управління в Україні. Зокрема підкреслюється, що “головним винуватцем глибокого соціально-економічного падіння доцільно було би вважати кризу не самої економіки, а систему державного управління, наслідком якої є негаразди у всіх сферах життєдіяльності країни” [25, с. 28].

Кризові явища посилились через втрату моралі бюрократичною верхівкою, деградацію гуманістичних цінностей, різноплановість цілей різних соціальних груп населення, тотальну бідність тощо.

На сьогодні вже зрозуміло, що Україна, маючи потужний економічний та інтелектуальний потенціал не змогла його реалізувати через недосконале управління: вона стомила від політичних та економічних негараздів, викликаних невмілими імпровізаціями влади. Виникла потреба в керівниках з високою моральною та інтелектуальною репутацією, керівниках, спроможних на основі глибоких знань запропонувати народові системну концепцію модернізації, яка поєднала б духовну чистоту, життєздатну економіку, права людини й соціальну державу.

Низька ефективність управління пояснюється ще й недосконалістю, а часом і відсутністю механізмів державного управління. Термін “механізми державного управління” є досить широко вживаним, однак суть, зміст і структура цього терміну не розкриті, різні науковці і практики розуміють його по-різному, інколи суперечливо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін “механізм” найбільш ймовірно запозичено із сфери техніки. Економічна енциклопедія подає таке його трактування: “механізм – це 1) система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності; 2) внутрішній пристрій машини, устаткування тощо – система певних ланок, елементів, що приводить їх у дію” [5, с. 355]. Незважаючи на певну плутанину у визначенні цього поняття (система, ланки, елементи), можна зрозуміти, що механізм, це деяка система, що визначає порядок певного виду діяльності.

У науковій літературі з управління під механізмами розуміють: “механізм прийняття управлінських рішень”, тобто управлінські технології [19, с. 125]. Механізм управління фінансами передбачає застосування різноманітних методів (планування і прогнозування, інвестування, кредитування тощо., а також використання відповідних важелів (прибуток, дохід, санкції, ціни та інші), інформаційне забезпечення тощо [9, с. 167].

Предметніше опрацьовані механізми управління в економічній, банківській сфері, які конкретно прив’язані до цих сфер діяльності [5, с. 355-372]. Це, на нашу думку, можна пояснити тим, що ці механізми сконструйовані спеціально для якоїсь із сфер діяльності, система управління якою вже давно склалася. Для того, щоб запропонувати ефективний механізм державного управління, необхідно знати сутність та структуру того, чим ми хочемо управляти, тобто

об'єкту управління. Однак нас також цікавитимуть і загальні підходи до категорії “державний механізм управління”.

Метою публікації є розкриття сутності механізмів державного управління, їх структури і принципів формування.

Виклад основного матеріалу. Що концептуально повинен включати “механізм державного управління”? Ключовими словами тут є “механізм управління”. Розглянемо суть цього поняття на прикладі конкретних сфер діяльності. Так Ю. Лисенко і П. Єгоров під організаційно-економічним механізмом розуміють “... це система формування цілей і стимулів, які дозволяють перетворити у процесі трудової діяльності рух (динаміку) матеріальних і духовних потреб членів суспільства на рух засобів виробництва і його кінцевих результатів, спрямованих на задоволення платоспроможного попиту споживачів” [18, с. 86]. Такого ж трактування організаційно-економічного механізму дотримується і А. Козаченко [7, с. 53].

Як слушно зазначає О. Кендюков, що Ю. Лисенко та П. Єгоров розглядають організаційно-економічний механізм як систему, однак пропонуване визначення обмежується “системою формування цілей і стимулів”. Однак процес управління не обмежується лише питанням формування цілей і стимулів: він допускає реалізацію й інших функцій управління – планування, організацію і контроль. Окрім того, у пропонованому Ю. Лисенком і П. Єгоровим визначенні не дістали відображення такі найважливіші елементи механізму управління, як його методи, процедури і структура. Ю. Лисенко і П. Єгоров відзначаючи, що “ядром організаційно-економічного механізму є система стимулів, які формують спонукальні мотиви до підвищення ефективності функціонування виробничих систем”, поділяють цю систему на дві підсистеми: командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів. Командно-адміністративні стимули примушують до праці, а соціально-економічні – зацікавлюють працівників до високоефективної роботи.

Заслугує на увагу визначення “механізму банкрутства підприємств” – це “послідовність процесів і стадій, відповідних процедур та інструментів від етапу боргової неспроможності підприємств до його ліквідації або санації та реструктуризації” [7, с. 356].

У цьому визначенні з'являються певні ознаки управлінської технології як послідовності процесів, процедур та інструментів.

Цікавим є визначення організаційно-економічного механізму управління дане Г. Астаповою [1, с. 79], яка розглядає його як систему елементів організаційно-економічного впливу на управлінський процес. Отже, автор розглядає механізм як “елемент впливу” на управлінський процес. Ми погоджуємось із зауваженням О. Кендюхова про те, що такий підхід не є методологічно аргументованим [11, с. 36]. З наведеного Г. Астаповою формулювання виходить, що механізм управління є фактором впливу на процес управління.

Дещо інший підхід до визначення організаційно-економічного механізму управління демонструють О. Єрмоєнко-Григоренко [8, с. 6] і Б. Іваненко [10, с.9].

За визначенням О. Єрмоєнко-Григоренка “організаційно-економічний механізм управління підприємством являє собою систему технологічного, економічного, організаційного і соціального блоків, які включають до себе їх елементи”. На нашу думку, тут має місце ототожнення структури підприємства з механізмом управління, що є помилковим, бо не розкриває управлінського аспекту проблеми.



**СИДОРЧУК
Ористлава
Григорівна,**

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління національної Академії державного управління при Президентові України, м. Львів.

Анотація: у статті обґрунтовано зміст і структуру механізмів державного управління, сформульовано основні принципи їх формування, уточнено термінологію складових елементів механізму державного управління, запропоновано узагальнену модель механізму державного управління.

Ключові слова: механізм державного управління, методи, важелі, засоби, інструменти державного управління, політика держави, принципи державного управління.

УДК 351/354

З інших позицій розглядає організаційно-економічний механізм управління І. Булеєв – як сукупність форм, методів та інструментів управління [4, с. 33]. Тут вже спостерігається управлінський підхід до процесу управління і засоби його реалізації. Однак зміст поняття “механізм” і надалі залишається неясним, оскільки самі по собі форми, методи та інструменти не забезпечують бажаного впливу на об’єкт управління.

У природничих і технічних науках поняття „механізм” означає „внутрішню будову, систему чого-небудь”; „механізм – це сукупність станів і процесів, із яких складається будь-яке явище” [22, с. 262].

В економічній науці поняття “механізм” використовується у переносному значенні – як “внутрішня будова, як система функціонування, як апарат діяльності” [15, с. 13]. В економіці діють такі механізми: господарський, фінансовий, кредитний, валютний, цінний, ринковий, грошовий, організаційний, координаційний, бюджетний, мотиваційний, страховий тощо.

За О. Ковалюком фінансовий механізм – “це система фінансових форм, методів, важелів та інструментів, які використовуються у фінансовій діяльності держави і підприємств за відповідного нормативного, правового та інформаційного їх забезпечення фінансовою політикою на мікро-макрорівні” [12, с. 22].

Отже, О. Ковалюк під механізмом управління розуміє форми, методи, важелі та інструменти, а також нормативно-правове, інформаційне та політичне забезпечення.

Базовим елементом визначення є поняття “механізм”. Саме це поняття було запозичене гуманітаріями з механіки і в загалом означає систему ланок, які перетворюють рух одних ланок на необхідний рух інших, до того ж існують вхідна і вихідна ланки [22, с. 262]. Отже, тут, на нашу думку, йдеться про модель системи (технічної) для виконання певної роботи.

А. Кульман, користуючись цим базовим посиланням, але вже стосовно макроекономіки, підкреслює, що “механізм” можна визначити як необхідний взаємозв’язок, який виникає між різними економічними явищами. Механізм містить певну послідовність економічних явищ: його складовими елементами одночасно виступають вхідне і вихідне явища, а також весь процес, який відбувається в інтервалах між ними. А.Кульман зауважує, що механізм – це система взаємозв’язків економічних явищ, які виникають за певних умов під впливом початкового імпульсу [15, с. 14].

„Механізм управління” в інтерпретації А. Кульмана – це природна система, яка виникає в ринковій економіці, що, на нашу думку, є не цілком коректним.

У нашому розумінні „механізм управління”, це штучна система, спеціально сконструйована для досягнення певних цілей у визначеній сфері людської діяльності.

Ми повністю погоджуємося із думкою Н. Брюховецької, що від переваги акцентів на ті чи інші методи управління механізм управління буде мати свою назву [3, 26].

У паспорті спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління вказано на такі види механізмів, як політичний, економічний, організаційний, правовий, мотиваційний.

Н. Нижник та О. Машков розглядають механізм державного управління як складову частину системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта. Вищеназвані автори слушно зауважують, що є необхідність врахування того, що управлінські процеси відбуваються в рамках конкретних організаційних структур, що часто мають вирішальний вплив на економічний розвиток [20, с. 37].

У науковій літературі ще не сформувався єдиний підхід до розуміння суті поняття “механізму державного управління” та його складових елементів. Г. Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [2, с. 73]. Цей автор досить широко трактує механізм формування та реалізації державного управління як сукупність і логічний взаємозв’язок соціаль-

них елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) „схоплює” потреби, інтереси й цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу.

На нашу думку, Г. Атаманчук розглядає механізм державного управління та механізм виконавчої влади як однопорядкової категорії. Ця теза впливає з превалюючого твердження в науковому світі про те, що існує об'єктивна та безпосередня єдність управлінської діяльності та виконавчої влади держави та висновків, що змістовні ознаки державного управління як процесу здійснення виконавчої влади уособлюються в самій суті цієї влади, обумовленій головним її призначенням (виконанням законів та інших правових актів державних органів). З огляду на це, можна зробити висновок про відповідну єдність механізму управління та механізму виконавчої влади як явищ однопорядкових.

Поділяючи загалом думку Г. Атаманчука, що механізм державного управління є „інструментом” реалізації виконавчої влади держави, зазначимо, що ми ставимо собі за мету з'ясування суті часткових (спеціальних) механізмів державного управління у різних предметних сферах державного життя, які можуть бути як постійні так і тимчасові.

О. Радченко розуміє під механізмом державного управління системну сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізацію функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління [21, с. 24]. На думку дослідника, механізму державного управління притаманні наступні характеристики:

- оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, відтак і всі механізми держави є продуктом організованої людської діяльності;
- механізми державного управління завжди мають чітко визначену мету й носять функціональний характер, механізми державного управління передбачають цілеспрямований однобічний державний вплив на суспільно-політичні, економічні процеси з чітко визначеним вектором впливу;
- механізми державного управління обумовлюють жорсткі взаємозв'язки та правила взаємодії, усталеності керованого процесу;
- функціонування механізмів державного управління в ідеалі націлене на певний автоматизм, закріплені вміння й навички державних службовців щодо виконання у певних ситуаціях відповідних їм дій;
- побудова механізмів державного управління носить структурно-функціональний характер;
- механізми державного управління мають системний вимір;
- механізми державного управління мають регуляторний вимір;
- механізми державного управління мають ціннісний вимір;
- механізми державного управління мають проблемний вимір – за їх допомогою держава вирішує ту чи іншу проблему суспільного розвитку [21, с. 21-23].

Б. Курашвілі наголошує на органічній єдності суб'єкта та об'єкта управління, їх взаємному переплетенні (бо джерелом влади є народ) і робить висновок, що ”державне управління – це, звичайно вплив, але якщо бути більш точним, – то взаємовплив”, а державне управління визначає як ”організаційну співпрацю держави з колективними та індивідуальними членами суспільства, що забезпечує доцільне закономірне функціонування та розвиток суспільних відносин” [16, с. 73].

Л. Юзьков виділяє структурно-організаційний та структурно-функціональний підходи до визначення поняття ”механізм”. Структурно-організаційний підхід характеризує механізм як сукупність певних складових елементів, що створюють організа-

ційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – це ”сукупність установ”, через які здійснюється ”державне керівництво суспільством”. Структурно-функціональний підхід акцентує увагу не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. За Л. Юзьковим механізм державного управління – це організація практичного здійснення державного управління [24, с. 57]. На нашу думку, таке трактування поняття ”механізм державного управління” дещо спрощене і схематичне.

Ширше трактує склад механізму державного управління Ю. Тихомиров, який у системі механізму управління виділяє: систему управління; соціальні, особливо правові норми; способи визначення цілей; управлінський процес як цикл дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну. Автор вважає, що ”механізм управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв’язків” [23, с. 482].

На думку М. Круглова, ”механізм державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб’єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління”.

В Енциклопедії державного управління механізм державного управління визначено 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 [6, 248].

Однак в даному визначенні спостерігаються певні суперечності, а саме: громадяни країни та органи державної влади одночасно є суб’єктом і об’єктом державного управління. Тобто необхідно розглядати в новому державному управлінні суб’єктно-суб’єктні відносини.

Зважаючи на те, що фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, політичну і правову суть, комплексний механізм державного управління повинен бути системою економічних, мотиваційних та організаційних, політичних і правових механізмів.

Отже, в наведених позиціях вчених щодо розуміння поняття механізм управління визначено два основні підходи. У вузькому розумінні механізи управління – це статична система, яка слугує інструментом організації управлінських явищ та процесів. В широкому розумінні механізм управління – це засіб реалізації владних відносин, реальне функціонування усієї статичної єдності елементів.

Ми погоджуємось із думкою В. Авер’янова, що механізм управління у вузькому розумінні є більш прийнятним, бо фактично спонукає до включення у його систему суспільних відносин державного управління [5, с. 35].

Зазначені відносини, як і механізм державного управління, самостійними складовими системи державного управління.

Як стверджує В. Авер’янов, через механізм державного управління здійснюється реалізація влади (владних відносин). Саме загальнозначеність механізму і забезпечує владі її автономність і легітимність, відбувається реалізація інтересів певних соціальних груп. Тому логічно припустити, що виникнення відносин влади відбувається у два етапи: спочатку певний інтерес певної суспільної групи проходить через певний механізм, перетворюється в суспільно-значиму політичну волю (суспільну ціль, мету, завдання), а вже потім – через механізм реалізації ця суспільно значима воля трансформується у суспільні відносини влади. З огляду на це будь-яка суспільна влада включає як відповідні суспільні відносини формування та реалізації соціальної влади, так і механізми виникнення зазначених відносин.

Отже, можна стверджувати, що до системи будь-якої суспільної влади відносини її формування та реалізації і відповідний механізм виникнення цих відносин входять в якості самостійних елементів. Це твердження повністю стосується державного управління.

Що стосується складових елементів механізму державного управління, то більшість дослідників вважають, що основним його елементом є, насамперед, система органів державної влади, яка забезпечує керуваність суспільними процесами.

Таке розуміння проблеми може бути обґрунтоване певними міркуваннями.

По-перше, поява системи органів управління (чи апарату державного управління) завжди обумовлена необхідністю реалізації цілей та завдань державного управління. Органи державного управління створюються як інструмент реалізації владних повноважень, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у різних сферах суспільного життя.

Завдання та цілі державного управління, диференціюючись у функціях конкретних органів системи державного управління, впливають на внутрішню структуру як системи органів державного управління, так і конкретних її елементів.

По-друге, органи управління як керуючі суб'єкти, мають реальні засоби впливу (через нормативні акти) на об'єкти управління.

По-третє, органи державного управління мають суттєві ресурси (правові, інформаційні, матеріальні, технічні) для забезпечення своєї діяльності.

По-четверте, система органів державного управління забезпечує одночасність здійснення відповідних владних функцій на території всієї держави, використовуючи розгалужену структуру.

В. Авер'янов особливо наголошує на необхідності віднесення до механізму державного управління сукупності відповідних правових норм, які вимагають: порядок формування цілей і завдань управління та функцій органів державного управління; принципи побудови, структуру та функціонування органів державного управління; цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів державного управління, форми, умови, порядок виникнення, зміни та припинення відносин між об'єктами та суб'єктами державного управління.

В. Авер'янов визначає механізм державного управління як "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 і процеси її функціонування та розвитку".

Відаючи належне ґрунтовності цього визначення механізму державного управління, зазначимо, що це все ж погляд юриста на механізм управління, що не вичерпує розуміння цього складного і суперечливого поняття.

У понятті "механізм державного управління" другим ключовим словом є "управління". Для того, щоб управління відбулося, повинна бути сформована система управління, яка повинна мати структуру, яка б визначала сталі зв'язки і відносини всередині нього, а також основні напрями управлінських впливів, що забезпечувало б цілісність механізму. Отже, обґрунтування структури механізму є одним із ключових завдань розробки його загальної концепції.

Як і будь-яка система управління, механізм управління складається з двох підсистем – керуючої (суб'єкт) та керованої (об'єкт). Структура і зміст керуючої системи, яка є основою механізму управління, вимагає детальнішого аналізу і обґрунтування.

Провідні фахівці у сфері менеджменту (М. Мескон, П. Друкер, М. Альберт та інші) вважають, що вихідними помилками управління є цілі, які повинні бути конкретними, вимірювальними, прив'язані до місця і часу, стимулюючими і досяжними. Для того, щоби система управління (механізм управління) була ефективною, цілі повинні бути гармонізовані. Тобто і суб'єкт, і об'єкт управління повинні мати однопорядкові (сумісні) цілі (рис. 1).

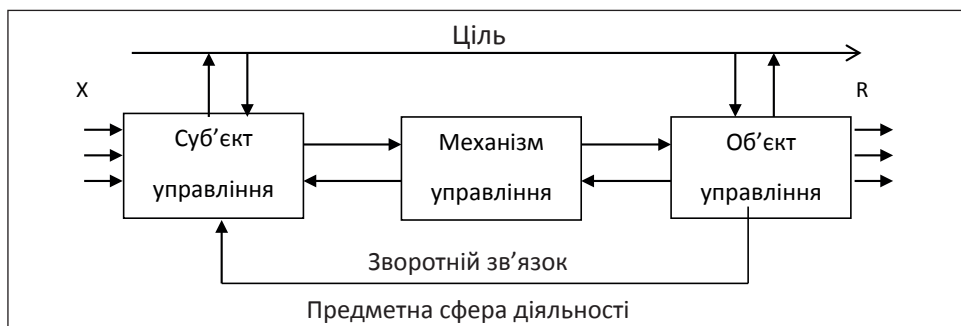


Рис. 1. Модель взаємодії суб'єкта, об'єкта і механізму управління де X – множина ресурсів; R – множина результатів

Функції управління є основою для формування керуючої системи (суб'єкта управління) та взаємодії її компонентів, а також визначають сутність і зміст управлінської діяльності на всіх рівнях і етапах управління. Не знаючи цього, визначити резерви і можливості такої діяльності, оцінити її ефективність неможливо.

Поняття "функція (від латинського *funktio* – "виконання, здійснення") характеризує діяльність, роботу, зовнішній прояв властивостей якого-небудь суб'єкта в даній системі відносин" [25, с. 671], роль, призначення того чи іншого виконавчого органу, будь-якої системи у реалізації цілей.

А. Кендюков робить наступне узагальнення щодо функцій: "під функцією управління слід розуміти об'єктивно необхідний вид управлінської діяльності, який є продуктом процесу поділу та спеціалізації праці у сфері управління, виражається у цілеспрямованому впливі суб'єкта на керований об'єкт і органічно зв'язаний з організаційною структурою управління та іншими функціями управління" [11, с. 39].

Відповідно до відомого положення діалектики зміст і форма будь-якого явища є взаємозалежними та взаємопов'язаними. Тому якщо зміст державного управління реалізується через функції, а форма управління через структуру управління, то склад функцій і структура управління є взаємозалежними та взаємопов'язаними.

Отже, ще одним важливим елементом механізму є організаційна структура управління, яка впорядковує процес управління і взаємодію ланок, встановлює підпорядкованість, розподіляє відповідальність.

Функції управління реалізуються шляхом застосування відповідних методів, важелів та інструментів управління. Метод, як відомо, означає спосіб для досягнення будь-якої мети.

Можна виділити три основні групи методів управління: організаційні, економічні, соціально-психологічні.

Що стосується важелів, то у науковій літературі панує неузгодженість і плутанина у розумінні суті методу та важеля. На нашу думку, важіль — це спосіб дії при використанні певного методу. Важелі можуть бути економічні, фінансові, правові тощо. Своєю чергою важелі можуть поділятися на групи. Наприклад, до фінансових важелів можна віднести прогнози, інвестиції, кредити, оренду, лізинг, ціну, податок тощо.

Для реалізації управлінської діяльності застосовуються певні інструменти, до яких ми схильні віднести управлінські (соціальні) технології і процедури. Ці інструменти допомагають забезпечити високу ефективність функціонування механізму державного управління, сприяти досягненню поставлених цілей.

Важливе місце в механізмі державного управління займає політика.

Політика держави – система цілеспрямованих заходів з досягнення соціально значимих результатів.

Механізм державного управління створюється для реалізації певної політики у визначеній сфері суспільного розвитку. Реальні процеси, які відбуваються у певній сфері, вимагають точного відображення науковими категоріями і поняттями.

Узагальнюючи викладене вище, можна зробити висновок, що механізм 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.

Формування механізму державного управління повинно здійснюватися на науково обґрунтованих принципах, які пред’являються до системи подібного типу.

1. Принцип цілеспрямованості передбачає створення цілеспрямованої системи, в якій всі елементи складають єдиний механізм, спрямований на вирішення одного завдання.

2. Принцип безперервності і надійності проявляється у створенні таких організаційних, економічних, правових та інших умов, за яких досягається стабільність і безперервність ефективного функціонування об’єкту управління. Вирішення цього завдання забезпечується погодженістю функціонування суб’єкту управління з об’єктом управління, наявністю управлінських технологій, процедур та важелів.

3. Принцип планованості передбачає, що система (механізм) повинна бути націлена на вирішення як поточних, так і довготермінових завдань.

4. Принцип динамізму допускає, що механізм управління має високу адаптивність до внутрішнього і зовнішнього середовища.

5. Принцип несуперечливості законам управління, суть якого полягає у тому, що повинен бути передбачений комплекс заходів, спрямованих на подолання конфліктно-антагоністичних форм розвитку суперечностей (які пронизують закони), формування механізму управління. Розрізняють два основні способи дії управлінських законів: 1) стихійний; 2) через свідоме створення сприятливих умов для використання прогресивних тенденцій у дії цих законів. Чим масштабніший і складніший механізм, тим складніші умови управління ним.

6. Принцип цілісності, який є вихідним принципом усякої системи. Із цього принципу природно випливають два висновки: по-перше, система може бути зрозуміла як дещо ціле лише у тому випадку, якщо вона як система протистоїть своєму оточенню – середовищу; по-друге, розмежування системи призводить до поняття елементів системи (механізму) – одиниці, властивості і функції якої визначаються її місцем у рамках цілого.

Вважається, що цілісність системи конкретизується через поняття ”системоутворюючі зв’язки”. Сукупність зв’язків, їх типологічна характеристика призводять до поняття ”структура і організація системи”. Відповідно до цього принципу не є множиною підсистем, а цілісний об’єкт, що допускає різні членування. Застосування постулату цілісності полягає у розкритті і накопиченні відомостей про системні властивості та в узагальненні їх поняття, а потім – в застосуванні цих понять до підсистем після декомпозиції [11, с. 204].

7. Принцип автономності. Складні системи (механізми управління) мають автономну просторову метрику, для них існує автономна віддаль і автономний час. Складні системи мають локальний масштаб часу, що відрізняється від астрономічного.

Встановлено, що у відповідних системах діють ”закон збереження енергоресурсу”, ”закон збереження енергоінформативності”. Ці автономні закони реально притаманні системі, їх знання дозволяє розкрити багато важливих властивостей, ідентифікувати і пов’язати процеси, інакше кажучи – пізнати систему емпіричним шляхом.

8. Принцип моделювання полягає у тому, що складна система може бути представлена кінечною множиною моделей, кожна з яких відображає певні грані її суті. Цей принцип дає можливість дослідити певну властивість або групу властивостей складної системи за допомогою однієї або декількох спрощених (вузько орієнтованих моделей). Такі моделі завжди простіші від самої системи. Створення повної моделі для складної системи беззмисловне, оскільки в силу теореми Тюрінга така модель буде такою ж складною, як і сама система.

9. Принцип ефективності управління пов'язаний з можливістю використати безліч варіантів досягнення однієї й тієї самої мети, і завдання полягає в тому, щоб вибрати з них найкращі. Одним із підходів визначення ефективності є пошуки розв'язання "багатокритеріальних" задач. Суть пропонованих розв'язань зводиться до трьох основних: 1) рангування критеріїв і зведення багатокритеріальних задач до одного критерію; 2) побудова моделей багатокритеріальних ситуацій; 3) структуризація задачі і апеляція в кінцеву інстанцію.

Другий шлях придатний для трьох ситуацій, відносно яких достатнім є апріорне знання.

Відповідно до першого шляху ми називаємо цілеспрямовану систему, повернення якої переслідує сформованою надсистемою ціль: "досягти заданого рівня", "вжити", "перемогти" тощо. Математично це виражається тим, що система із усіх можливих приймає стан, що забезпечує збільшення стану (збереження деякого функціоналу). Цей функціонал є мірою цілеспрямованості і має назву "ефективність".

Звідси випливає:

- поняття ефективності є зовнішнім стосовно системи;
- оцінка ефективності вимагає врахування властивостей підсистеми і в цьому сенсі охоплює як систему, так і надсистему;
- нецілеспрямовані системи ефективністю не характеризуються.

У механізмі державного управління можна виділити вісім головних елементів: методи, стимули, важелі, інструменти, правове, нормативне та інформаційне забезпечення, політика (рис. 2).

Узагальнююча модель механізму державного управління може стати теоретичною основою для розробки конкретних механізмів державного управління різними сферами суспільного життя. Однак представлена на рис. 3 модель механізму не дає повної відповіді на всі методологічні проблеми. Скористаємось принципом "моделювання" для розробки концепції структури організаційного механізму. Відомо, що загалом структура і зміст суб'єкту управління (керуючої підсистеми) представлені цілями, завданнями, функціями, організаційною структурою і методами управління.

Підводячи підсумки дослідження, можемо зробити наступні **висновки**:

- узагальнено дослідження вітчизняних вчених про суть механізму державного управління, його зміст і структуру;
- розроблено та обґрунтовано узагальнену модель механізму державного управління;
- сформульовано загальні принципи формування механізму державного управління;
- визначено структуру і зміст механізму державного управління (суб'єктно-суб'єктні відносини).

Запропонована концепція формування механізму державного управління створює теоретичну основу для ефективного управління різними сферами життєдіяльності держави. Вона дає змогу створити ефективні механізми управління практично будь-якими об'єктами, розвинути методичну базу, реалізувати поставлені цілі.

Література:

1. Астапова Г. В. Организационно-экономический механизм корпоративного управления в современных условиях реформирования экономики Украины [Текст] / Астапова Г. В., Астапова Е. А., Лойко Д. П. – Донецк, 2001. – С. 279-289.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] Курс лекций. – М.: Омега-Л, 2005 – 584 с.
3. Брюховецька Н. Ю. Економічний механізм підприємства в ринковій економіці: методологія і практика [Текст] – Донецьк: ІЕП НАН України, 1999. – С. 25-28.
4. Булеев И. П. Формирование организационно-экономического механизма управления предприятием по обработке цветных металлов [Текст] – Донецк: ІЕП НАН Украины, 1993. – С. 32-34.

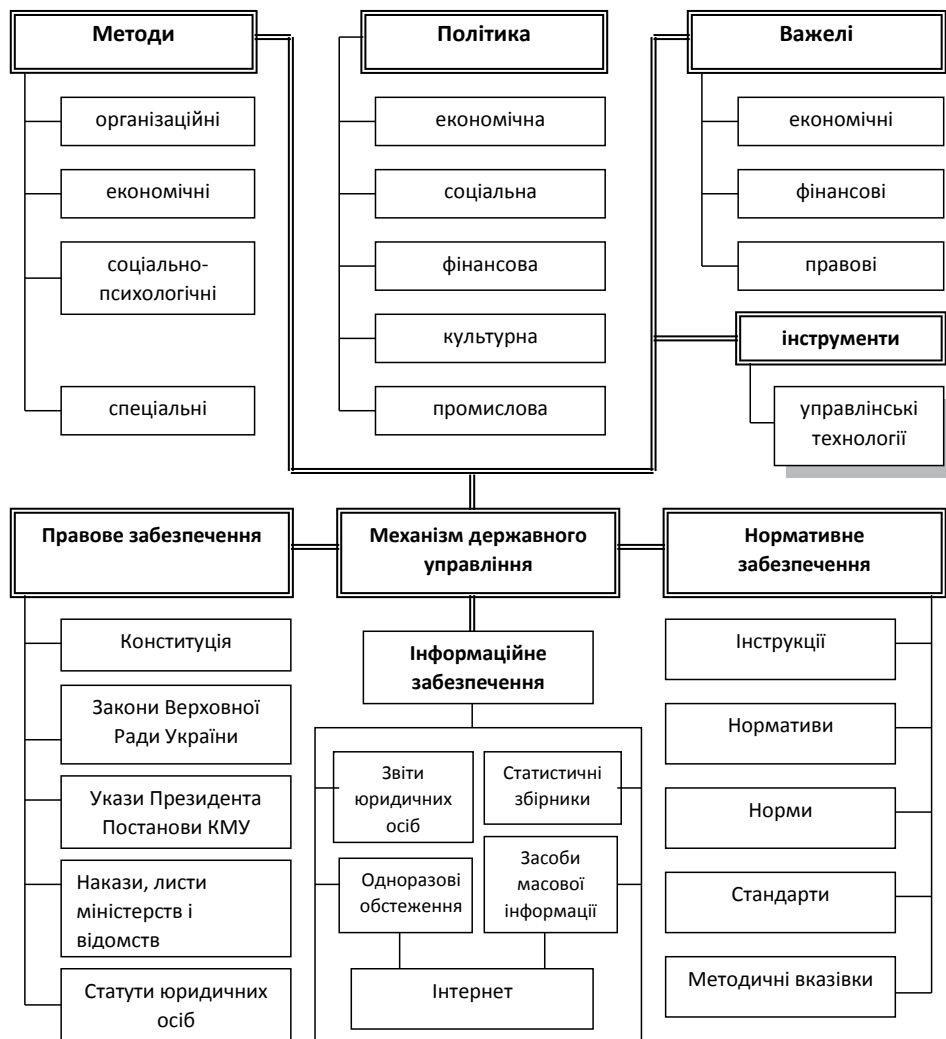


Рис. 2. Узагальнена модель механізму державного управління

5. Державне управління в Україні [Текст] Навч. посіб. за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова – 350 с.

6. Державне управління [Текст] підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т.1. – 564 с.

7. Економічна енциклопедія [Текст] / Відповід. ред. С. В. Мочерний – К.: Видавничий центр „Академія”, 2001. – Т. 2. – С. 355-372.

8. Еременко-Григоренко О. А. Организационно-экономический механизм управления хозяйственной деятельностью предприятия [Текст] (Дис. канд. экон. наук: 08.06.01) – Донецк, 1999. – С. 20.

9. Завадський Й. С. Менеджмент [Текст] – К.: Український інститут менеджменту і бізнесу, 1997. – Т. 1. – 543 с.

10. Іваненко Б. М. Формування організаційно-економічного механізму функціонування виробничого об'єднання в ринкових умовах [Текст] Автореф. дис. к-та экон. наук: 08.06.01. – Донецьк, ІЕП НАН України, 1997. – С. 20.

11. Кендюков О. К. Сутність і зміст організаційно-економічного механізму управління інтелектуальним капіталом підприємства [Текст] // Економіка України. – 1997. – №2. – С. 33-41.

12. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) [Текст] Монографія. – Львів: Видавничий центр Львівського Національного університету ім. Івана Франка, 2002. – 396 с.
13. Козаченко А. В. Механізм стратегического управління крупными производственно-финансовыми системами промышленности [Текст] – Донецк: ИЕП НАН Украины, 1998. – С.53.
14. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией [Текст] Учебник для вузов. – М.: Русская деловая литература, 1998 – С. 111.
15. Кульман А. Экономические механизмы [Текст] – М.: Прогресс, Универс, 1993. – С. 13-14.
16. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления [Текст] – М., 1987. – 150 с.
17. Лесечко М. Д. Основи системного підходу: теорія, методологія, практика [Текст] Навч. посіб. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2002. – 300 с.
18. Лисенко Ю. Організаційно-економічний механізм управління підприємством [Текст] / Лисенко Ю., Єгоров П. // Економіка України. – 1997. № 1. – С. 86-97.
19. Мильнер Б. З. Теория организаций [Текст] – М: ИНФРА, 1998. – 336 с.
20. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] Навч. посіб. / Нижник Н. Р., Машков О. М. /За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
21. Радченко О. В. Родові ознаки категорії ”механізм” в соціальних науках / О. В. Радченко // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2013. – № 3(15). – С. 19-25.
22. Словарь русского языка. [Текст] – М.: Изд-во Русский язык, 1983. – Т2. – 700 с.
23. Тихомиров Ю. А. Курс административного права й процесса [Текст] – М.: 1998. – С. 482-483.
24. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма [Текст] – К., 1983. – С. 57-59.
25. Универсальный энциклопедический словарь. Большая российская энциклопедия [Текст] – М., 2000. – С. 786.
26. Утолин К. Порождение и преодоление хаоса на финансовых рынках [Текст] / Банковские технологии. – 1997. – № 4. – С. 28-36.