

<https://doi.org/10.31891/2307-5740-2023-324-6-43>

УДК 351.330

Олександр ДОРОФЄЄВ

Полтавський державний аграрний університет

<https://orcid.org/0000-0002-8608-0501>

Віталій ПАШНЄВ

Полтавський державний аграрний університет

<https://orcid.org/0009-0005-3879-2650>

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Існування держави без державного управління, за допомогою якого вона транслює свою волю безглуздо і просто неможливе. Це свого роду важіль, за допомогою якого можна здійснювати регулювання. Державне управління покликане активізувати та актуалізувати використання всіх видів наявних ресурсів, відкриваючи нові можливості, створюючи стимулюючі умови, підтримуючи сприятливе середовище для підвищення ефективності господарювання та зростання якості життя населення. При цьому дається взнаки певна залежність між повнотою реалізації накопиченого потенціалу та якістю державного управління. Воно проявляється в наступному: що вище професійний рівень управління, то краще використовується та примножується наявний потенціал. Таким чином, рівень реалізації власного потенціалу залежить від рівня державного управління. Цей взаємозв'язок обумовлюється закономірністю сучасного управління. Система державного управління формує механізм управління, причому з допомогою всіх основних елементів дій органів управління, цільових установок, принципів, функцій, структур, ресурсів, методів, технологій, інструментів управління. Можна сказати, що механізм управління не може існувати без цих системних компонентів, і в той же час без механізму управління немає системи управління як такої. В роботі проаналізовано трактування терміну «механізм державного управління» дослідниками. Наголошено що до структури механізму державного управління відносять практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Досліджено основні складові механізму державного управління та розглянута їх класифікація. Наголошено щодо розподілу механізмів державного управління залежно від суб'єктів державного управління, які їх застосовують. Визначено склад комплексного механізму управління, якому можуть належати: економічний, мотиваційний, організаційний, політичний та правовий механізми. Надане авторське бачення визначення терміну «механізм державного управління».

Ключові слова: управління, держава, влада, механізм, публічне управління.

Oleksandr DOROFYEV, Vitalii PASHNIEV

Poltava State Agrarian University

THE CONCEPT AND STRUCTURE OF THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION

The existence of a state without state administration is meaningless and simply impossible without the help of which it broadcasts its will. This is a lever with which regulation can be carried out. The State Administration is designed to activate and actualize the use of all available resources, opening new opportunities, creating stimulating conditions, and maintaining a favorable environment for increasing management efficiency and the population's quality of life. At the same time, a specific dependence is indicated between the full realization of the accumulated potential and the quality of public administration. It is manifested in the following: the higher the professional management level, the better the existing potential is used and multiplied. Thus, the realization of one's potential depends on the level of state administration. The regularity of modern management determines this relationship. The state management system forms a management mechanism and with the help of all the main elements of actions of management bodies, target settings, principles, functions, structures, resources, methods, technologies, and management tools. The control mechanism cannot exist without these system components, and at the same time, without the control mechanism, there is no control system. The paper analyzes the interpretation of the term "mechanism of state management" by researchers. It is emphasized that the structure of the mechanism of state administration includes practical measures, means, levers, and incentives, with the help of which state authorities influence society, production, and any social system to achieve the set goals. The main components of the state administration mechanism were studied, and their classification was considered. It emphasizes the distribution of state management mechanisms depending on state management that apply them. The composition of the complex management mechanism is defined, which may include economic, motivational, organizational, political, and legal mechanisms. The author's vision of defining the term "mechanism of state administration" is given.

Keywords: management, state, power, mechanism, public administration.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Держава - є гарантом реалізації прав та зобов'язань, які беруть на себе люди в процесі взаємодії, а, отже, є ключовим і необхідним інститутом, що забезпечує і підтримує цю взаємодію. Існування держави без державного управління, за допомогою якого вона транслює свою волю безглуздо і просто неможливе. Це свого роду важіль, за допомогою якого можна здійснювати регулювання і в міру необхідного тиску на всіх учасників відносин, примушуючи таким чином дотримання прав і зобов'язань.

Аналіз досліджень та публікацій

Серед вітчизняних науковців, які досліджують поняття «механізм публічного управління», а також його класифікацію, слід відзначити таких, як Г. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Білик, І. Ісаєнко, О. Ковалюк, Ю. Куц, А. Лис, О. Машков, Н. Нижник, О. Радченко, О. Руденко та інші.

Проблему механізмів державного управління вчені досліджували з погляду різних аспектів О. Коротич, П. Надолішній, Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах, Ю. Сурмін, В. Цветков, В. Князєв, О. Кравченко, В. Малиновський, П. Надолішній, Ю. Сурмін, Ю. Ковбасюк, О. Федорчак.

Перед сучасною наукою управління стоїть завдання розробити механізми, які дозволять забезпечити найефективніше досягнення цілей. Слід зазначити, що поняття «механізм державного управління» поки що не набуло чіткого визначення та наочного відображення.

Формулювання цілей статті

Мета статті провести аналіз трактування терміна «механізм державного управління» дослідниками, визначити основні компоненти структури механізмів державного управління.

Виклад основного матеріалу

Базовим елементом терміну "механізм державного управління" є поняття самого механізму. Механізми бувають різні за конструкцією та призначенням, складають основу більшості машин, приладів та пристроїв. В економічній науці поняття «механізм» вживається в переносному значенні і означає «внутрішню будову, систему чогось». Скоріше цей термін запозичений із природничих та технічних наук.

"Механізм" з грецької мови перекладається як "зброя, машина" і на сьогодні має такі основні значення:

1. Пристрій передачі і перетворення рухів, у якому рух однієї чи кількох елементів викликає певні рухи других.

2. Внутрішній пристрій, внутрішня будова машини, обладнання.

3. Сукупність станів та процесів, з яких складається будь-яке фізичне, хімічне, фізіологічне, економічне, психологічне явище.

4. Система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності [1].

Управління є необхідним та обов'язковим атрибутом держави як складно-організованої соціальної системи. Ця найважливіша властивість соціальної системи зумовлена унікальною здатністю людини і суспільства в цілому «пізнавати природну та соціальну дійсність і вже відповідно до цього ставити цілі, організувати та регулювати свою свідомість, поведінку та діяльність.

Поняття «механізм державного управління» є похідним від понять «державне управління» та «механізм управління» і об'єднує комплекс утворюючих зміст ознак, а саме: вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на владну силу; заходи, засоби, методи, важелі, стимули, за допомогою яких такий вплив здійснюється [2].

У вітчизняній науковій думці є чимало трактувань "механізму державного управління", які являються широко вживаними, однак зміст і структуру його різні науковці та практики висвітлюють по різному.

В. Бакуменко в енциклопедичному словнику з державного управління зазначає, що сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організаційного і регулювального впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу [3]. Тобто це свідчить про трансформаційні процеси в державному управлінні, а саме перехід до публічного управління.

Вчені досить широко трактують механізм формування та реалізації державного управління як сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) охоплює потреби, інтереси й цілі суспільства в керівних впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює в життя, спираючись на державну владу.

В.Б. Авер'янов, трактує поняття 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» [4].

О. Білик механізм публічного управління визначає як оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення), цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів. Також він зазначає, що державне регулювання та публічно-приватне партнерство доповнюють ринковий механізм, що сукупно створює основу для макроекономічних стратегій економічного розвитку країни загалом та окремих регіонів, громад.[5].

Н. Нижник та О. Машков зазначають, що «забарвлення» механізму державного управління визначає сукупність внутрішніх (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішніх (коли говорять

про механізм взаємодії з іншими організаціями) чинників, а його складовими елементами є, зокрема, 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 [6].

О. Оболенський визначає, що механізмом публічного управління є система, яка забезпечує практичну реалізацію функції публічного управління з метою досягнення визначених цілей, яка характеризується власною структурою, методами, важелями, інструментами впливу на об'єкт управління за допомогою відповідного правового та інформаційного забезпечення. Науковці відзначають, що специфічною рисою публічного управління є механізм контролю суспільства над усіма органами державної влади і органами місцевого самоврядування, якого відповідно не має державне управління [7].

О. Оболенський класифікує такі механізми публічного управління:

- економічні, який формує механізм публічного управління за допомогою банківської, грошово-валютної, інвестиційної, інноваційної, кредитної, податкової політики;
- мотиваційні, які складаються з сукупності стимулів адміністративних і соціально-економічних стимулів, які спонукають посадових осіб до високоєфективної роботи);
- організаційні, які характеризують об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування;
- політичні, які визначають особливості формування через інструменти економічної, соціальної, фінансової, промислової політики;
- правові, які включають закони, постанови, укази, а також методичні рекомендації, інструкції тощо).

Л. Приходченко запропонувала класифікувати механізми публічного управління за специфікою їх застосування:

- зв'язок із процесами розроблення та ухвалення раціональних рішень;
- забезпечення практичного втілення (впливу на об'єкти управління);
- активізація властивостей суб'єктів управління як систем, здатних до саморозвитку [8].

О. Радченко стверджує, що механізмом державного управління називають «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» [9].

На думку науковця, механізму державного управління притаманні такі характеристики:

- а) оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, відтак і всі механізми держави є продуктом організованої людської діяльності;
- б) 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;
- в) механізми державного управління зумовлюють жорсткі взаємозв'язки та правила взаємодії, усталеності керування процесу;
- г) функціонування механізмів державного управління в ідеалі націлене на певний автоматизм, закріплені вміння й навички державних службовців щодо виконання у певних ситуаціях відповідних їм дій;
- д) побудова механізмів державного управління носить структурно-функціональний характер;
- е) механізми державного управління мають системний вимір;
- є) механізми державного управління мають регуляторний вимір;
- ж) механізми державного управління мають ціннісний вимір;
- з) механізми державного управління мають проблемний вимір – за їхньою допомогою держава вирішує ту чи іншу проблему суспільного розвитку» [9].

До структури механізму державного управління вчені також відносять практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [10] – рис. 1.

У літературі державного управління існують різні підходи щодо видів та класифікації механізмів державного управління. Ми згодні з думкою М. Брюховецької, що «від переваги акцентів на ті чи інші сфери управління механізм управління матиме свою назву» [11]. Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати кілька самостійних механізмів.

О. Федорчак усі механізми державного управління поділяє на три типи: механізми-засоби (інструменти); механізми-системи (набір взаємопов'язаних елементів); механізми-процедури (послідовність певних перетворень) [12].



Рис. 1. Основні складові механізму державного управління [11]

Суб'єктом механізму державного управління є державні органи наділені владними повноваженнями, що представляють інтереси держави і рішення яких носять обов'язковий для суспільства характер, а також посадові особи, які мають чинну посаду державно-владні повноваження для регулювання суспільних відносин, а також різні державні установи, рішення яких не носять обов'язковий для суспільства характер, але ці установи можуть бути рупором держави для трансляції своєї волі.

Об'єктом механізму державного управління можуть виступати різні сфери суспільного життя, відносини в яких становлять інтерес для держави та їх регулювання необхідно на даний момент.

А. Коротич виділяє класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів керування [13]. Відповідно до цієї ознаки, в Україні механізми державного управління поділяються на такі, що здійснюються органами управління:

- вищого рівня (ЗСУ, Президентом, КМУ);
- обласного рівня (обласними радами, обласними державними адміністраціями (далі – ОДА);
- районного рівня (районними радами, районними державними адміністраціями);
- місцевого рівня (міськими, селищними, сільськими радами).

Отже, можемо сказати в підсумку, що механізм державного управління – це складно структурована, ієрархічно підпорядкована система впливу суб'єкта державного управління на об'єкт державного управління, яка має на меті приведення, релевантних на даний момент для держави, завдань у потрібний стан.



Рис. 2. Класифікація механізмів державного управління [12]

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі

Аналіз досліджень вчених щодо змістовного наповнення поняття «механізм державного управління» дозволив визначити механізм державного управління як складну систему, призначену для досягнення поставленої мети, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти на об'єкт управління з відповідним нормативно-правовим, фінансово-економічним та інформаційним забезпеченням.

Література

1. Економічна енциклопедія: У 3 т. / Відп. ред. С. В. Мочерний. К.: Видавничий центр «Академія», 2001. Т. 2. С. 355 – 372.
2. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сумрін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сумріна. К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер.1998. 432 с.
5. Білик О. І., Лукашевська У.Т. Сутність, значення та розвиток публічного механізму. Економіка і суспільство. 2017. №12. С. 177-180.
6. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник; за загл. ред. Н.Р. Нижник. К.: УАДУ, 1998. С. 37-49.
7. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління»: навчальний посібник. О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. Київ : НАДУ, 2018. 76 с.
8. Приходченко Л. Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади .Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 1. С. 59-65.
9. Радченко О. В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. Публічне управління : теорія та практика Харків: Вид-во АДНДУ, 2013. № 3(15). С. 19–25.
10. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 2. С. 105-112.

11. Брюховецька Н. Ю. Економічний механізм підприємства в ринковій економіці: методологія і практика. Донецьк: ІЕП НАН України, 1999. - С. 25 – 28
12. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління . Демократичне врядування: наук. вісн. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1. <http://www.academy.lviv.ua>
13. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. 220 с

References

1. Ekonomichna entsyklopediia: U 3 t. / Vidp. red. S. V. Mochernyi. K.: Vydavnychiy tsentr «Akademii», 2001. T. 2. S. 355 – 372.
2. Derzhavne upravlinnia: slovnyk-dovidnyk / za zah. red. V. M. Kniazieva, V. D. Bakumenka. K. : Vyd-vo UADU, 2002. 228 s.
3. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / uklad.: Yu.P. Sumrin, V.D. Bakumenko, A.M. Mykhnenko ta in.; za red. Yu.V. Kovbasiuka, V.P. Troshchynskoho, Yu.P. Sumrina. K. : NADU, 2010. – 820 s.
4. Averianov V. B. Derzhavne upravlinnia v Ukraini : navch. posib. Kyiv: Yurinkom Inter.1998. 432 s.
5. Bilyk O. I., Lukashevska U.T. Sutnist, znachennia ta rozvytok publichnogo mekhanizmu. Ekonomika i suspilstvo. 2017. №12. S. 177-180.
6. Nyzhnyk N. R., Mashkov O. A. Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia : navchalnyi posibnyk; za zahl. red. N.R. Nyzhnyk. K.: UADU, 1998. S. 37-49.
7. Oporny konspekt lektsii z navchalnoi dystsypliny «Publichne upravlinnia»: navchalnyi posibnyk. O.Iu. Obolenskyi, S.O. Borysevych, S.M. Konyk. Kyiv : NADU, 2018. 76 s.
8. Prykhodchenko L. L. Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm zabezpechennia efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia: teoretyko-metodolohichni zasady .Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. 2009. Vyp. 1. S. 59-65.
9. Radchenko O. V. Rodovi oznaky katehorii «mekhanizm» v sotsialnykh naukakh. Publichne upravlinnia : teoriia ta praktyka Kharkiv: Vyd-vo ADNDU, 2013. No 3(15). S. 19–25.
10. Prykhodchenko L. Struktura mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia: vzaïmozv'iazok komponentiv ta faktory vplyvu na efektyvnist. Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. 2009. Vyp. 2. S. 105-112.
11. Briukhovetska N. Yu. Ekonomichnyi mekhanizm pidpriemstva v rynkovii ekonomitsi: metodolohiia i praktyka. Donetsk: ІЕП НАН України, 1999. - С. 25 – 28
12. Fedorchak O. V. Klyasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia . Demokratychnе vriaduvannia: nauk. visn. Lviv: LRIDU NADU, 2008. Vyp. 1. <http://www.academy.lviv.ua>
13. Korotych O. B. Derzhavne upravlinnia rehionalnym rozvytkom Ukrainy: monohrafiia. Kh. : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 2006. 220 s