

В. І. Горбатюк,
аспірант кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при
Президентіві України

ПОНЯТТЯ, ПРИЗНАЧЕННЯ ТА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено різні підходи науковців до визначення поняття "механізм державного управління" та розглянуто призначення, сутність і функції державних механізмів управління.

The author explores in the article different approaches of scientists to definition of the term 'public administration mechanism' and explores destination, substance and functions public administration mechanism, mechanism public regulation.

Ключові слова: механізм, державне управління, механізм державного управління, класифікація механізмів державного управління.

Key words: mechanism, public administration, public administration mechanism, classification of public administration mechanism.

Із здобуттям незалежності України до її стратегічних цілей увійшло питання забезпечення якісного державного управління як гарантії забезпечення подальшого розвитку державотворення та покращення життя наступних поколінь.

Саме такі ключові категорії, як механізм держави, механізм прямого народовладдя, механізм місцевого самоврядування і державний механізм, а також їх елементи, принципи та методи дають змогу розкрити суть галузі державного управління.

Розвиток науки державного управління як комплексу знань про державу й суспільство може вирішити завдання із забезпечення відповідності структури і функцій державної влади, зокрема форм і методів управління, цілям і вимогам розвитку суспільства.

Метою статті є дослідження визначення терміна "механізм державного управління" в працях вітчизняних і зарубіжних вчених, розглянути призначення та сутність механізмів управління; структуру механізму державного управління (основні складові компоненти).

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Для розвитку науки державного управління, як і для будь-якої іншої

галузі — дуже важливе значення має понятійний апарат, а саме — його точність. Особливу увагу у вивченні заслуговує поняття "механізм державного управління".

Розглянемо наукову категорію "механізм" як основу більш складного поняття. Механізм (з гр. *mechanē* — "машина") розглядається як сукупність штучних рухомо-сполучених елементів, що здійснюють заданий рух [1, с. 380], пристрій (сукупність рухомих ланок або деталей), що передає чи перетворює (відтворює) рух [2, с. 404], внутрішній устрій, система функціонування чого-небудь, [3, т. 2, с. 245].

Виходячи з того, що складність методів управління залежить від складності побудови об'єкта управління, згідно принципу У. Ешбі складність державного механізму та постійний його розвиток зумовлює складність методів, що використовуються суб'єктом управління.

Проблеми теорії, практичної побудови та призначення механізмів державного управління знайшли своє відображення в дослідженнях В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, Д. Бакуменка, В.М. Князева, О. Коротич, М.І. Круглова, А.С. Маршало-вої, О.А. Машкова, Н.Р. Нижник, О.С. Новоселова, О.Ю. Оболенського, Г.С. Одинцової, В.К. Симоненка, Ю.А. Тихомирова, В.В. Цветкова, Л.П. Юзькова та інших науковців.

Думки науковців з розуміння

змісту поняття "механізм державного управління" є досить близькими, проте єдності немає.

В.Б. Авер'янов вважає, що механізм державного управління — це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення, він складається із системи органів виконавчої влади та сукупності правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [4, с. 47].

Г.В. Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. Механізм державного управління є "інструментом" реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління — це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління "схоплює" потреби, інтереси і цілі суспільства в керівних впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях, практично втілює їх в життя, зважаючи на державну владу складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [5, с. 86].

Н.Р. Нижник, О.А. Машкова стверджують, що механізм управління — це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли йдеться про механізм управління організацією) або зовнішніми (тоді говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями).

Реальний механізм управління завжди спрямований на досягнення цілей за допомогою впливу на конкретних факторів і цей вплив здійснюється через використання певних визначених ресурсів [6, с. 37, 49].

На думку Ю.О. Тихомирова, механізм державного управління "це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси. Він повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки взаємозалежностей та причинно-наслідкових зв'язків. Система механізму управління складається із: системи управління; соціальних, право-

вих норм; способів визначення цілей; управлінського процесу як циклу дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну" [7, с. 20].

А.П. Юзьков визначив механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності) [8, с. 57—61].

Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах вважають, що механізми державного управління — це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [9]. Щодо А. Кульмана, то він переконаний, що механізм є природною системою та містить певну послідовність економічних явищ: його складовими елементами одночасно виступають вхідне і вихідне явища, а також весь процес, який відбувається в інтервалах між ними [10, с.13—14].

Г.С. Одинцова, Н.М. Мельтюхова стверджує, що це засіб вирішення суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети [11, с. 13], а І. Булеев вбачає його у сукупності форм, методів та інструментів управління.

О.В. Федорчук 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 з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [12].

На думку В.М. Князева та В.Д. Бакуменка, механізм державного управління розглядається 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", а під комплексним механізмом державного управління розуміється "система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління". Схема реального механізму державного управління містить: цілі, рішення, впливи, дії, результати" [13, с. 116—117].

О. Коротич виокремлює класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління [14, с. 25]:

1) вищого рівня (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та ін);

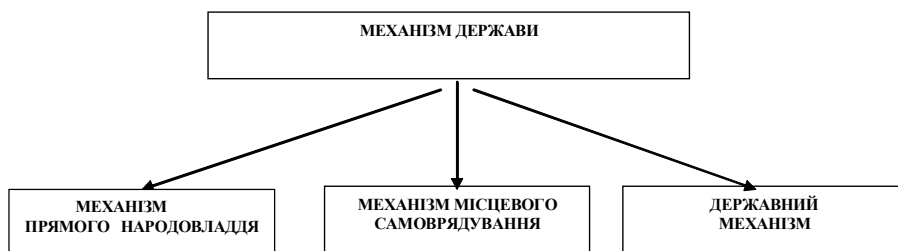


Рис. 1. Елементи механізму держави за суб'єктом управління

2) обласного рівня (обласні державні адміністрації, обласні ради);

3) районного рівня (районні державні адміністрації, районні ради);

4) місцевого рівня (виконавчі комітети міських, районних у містах, сільських, селищних рад).

Розглядаючи структуру механізму державного управління, О.Ю. Оболенський наголошує, що державний механізм — це складова механізму всієї держави, оскільки не включає народ та органи місцевого самоврядування як суб'єктів управління. Механізм сучасної держави — це просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних додатків система органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання і функції держави або забезпечує їх здійснення.

Механізм держави базується на певних принципах. Їх можна розподілити на загальні, що належать до механізму держави в цілому, і часткові, дія яких поширюється лише на окремі ланки державного механізму, певні органи або групи органів.

Отже, якщо механізм держави включає в себе державний механізм, механізм самоврядування та механізм прямого народовладдя, то перший є системою, яка внаслідок взаємодії між собою підсистем-складників механізму держави набуває нових властивостей, що були не властивими кожній із розглянутих окремих підсистем [15, с. 53—54].

Автор погоджується із розумінням поняття механізму держави, запропонованим О.Ю. Оболенським, оскільки воно відображає глибинний зміст поняття та вносить розуміння у співвідношення його із іншими поняттями, такими як "державний механізм", "державний апарат" і "механізм державного управління", які по-різному трактуються науковцями. Вказане вносить чіткість та зрозумілість у їх застосування, що є найважливішим результатом наукового дослідження.

Отже, за суб'єктом управління механізм держави поділяються на механізм прямого народовладдя, механізм місцевого самоврядування та державний механізм (рис. 1).

Стаття 7 Конституції України визначає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядуван-

ня. Відповідно до статті 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі — Закон) місцеве самоврядування — це гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Основними принципами місцевого самоврядування (стаття 4 Закону) є: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих та державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень. Свої функції і повноваження територіальна громада здійснює як безпосередньо (у формі виборів, референдумів, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, громадських слухань) так і через створені ними органи (ради, як представницькі органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи; сільсько-го, селищного, міського голову, органи самоорганізації населення та інші).

Принцип народовладдя закріплений статті 5 Конституції України, де сказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Визначення народу верховним носієм державної влади є вираженням народного суверенітету. Це означає, що народ, не поділяючи ні з ким своєї влади, здійснює її самостійно і незалежно, виключно у своїх інтересах. Право народу на встановлення і здійснення влади є його природним правом, а народний суверенітет — невідчужуваний і недоторканий.

Народовладдя в Україні реалізується на основі Конституції через інститути безпосередньої (прямої) чи представницької (виборної) демократії.

До інститутів безпосередньої демократії, які забезпечують прийняття державного рішення прямим волевиявленням народу, відносять: референдум; обговорення проектів нормативних актів; участь у виборах органів державної влади; загальні збори (збір) громадян; звіти депутатів і виконавчих органів перед населенням.

Отже, місцеве самоврядування — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а народовладдя — це інститут безпосередньої демократії, який забезпечує прийняття державного рішення прямим волевиявленням народу. Основною місцевого самоврядування є територіальна громада, тобто жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільним об'єднанням жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, а народовладдя — гарантоване право кожного громадянина України, який досяг вісімнадцяти років та якого не визнано судом недієздатними.

За сферою впливу механізм держави може бути:

- економічний (податкова, інвестиційна, інноваційна, банківська, грошово-валютна, страхова діяльність тощо);

- політичний (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

- правовий (нормативно-правове забезпечення: ініціювання (розроблення) законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також методичних рекомендацій та інструкцій тощо);

- мотиваційний (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

- організаційний (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування).

Механізм держави базується на таких принципах:

- загальні (належать до механізму держави в цілому);

- часткові (дія яких поширюється лише на окремі ланки державного механізму, певні органи або групи органів).

ВИСНОВКИ

За результатом розгляду наукових думок щодо суті основних понять, їх призначення та сутності є зрозумілим те, що єдності та однозначного розуміння базових понять у галузі державного управління немає. Як один із можливих способів єдиного бачення механізму держави наведена його будова на основі трьох основних компонентів.

Як перспективу подальших досліджень у даному напрямі можна розглядати більш детальне дослідження елементів механізму держави, а саме: механізму прямого народовладдя, механізму місцевого самоврядування та державного механізму.

Продовження наукових досліджень сприятиме розвитку галузі державного управління та, як наслідок, допомагатиме успішному здійсненню державного курсу країни та послідовному проведенню демократичних перетворень.

Література:

1. Словарь иностранных слов / Под. ред. Ф. Н. Петрова. — М.: Советская энциклопедия, 1964. — 784 с.
2. Краткий экономический словарь / Под ред. А.Н. Азриляна. — М.: Институт новой экономики, 2001. — 1088 с.
3. Економічна енциклопедія: У 3 т. / Відп. ред. С. В. Мочерний. — К.: Видавничий центр "Академія", 2001. — Т. 2. — С. 355—372.
4. Державне управління в Україні: навч. посібн. / 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>.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. — М.: Юридическая литература, 1997. — 400 с.
6. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібн. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: УАДУ, 1998. — 160 с.
7. Тихомиров Ю.А. Механизмы управления в развитии социалистическом обществе. — М.: Наука, 1978. — 236 с.
8. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. — К.: Вища школа, 1983. — 155 с.
9. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. — Львів: ЛІДУ НАДУ, 2005. — 28 с.
10. Кульман А. Экономические механизмы / А. Кульман; [пер. с фр. Е.П. Островской]; [общ. ред. Н.И. Хрустальной]. — М.: Прогресс; Универс, 1993. — 188 с.
11. Одинцова Г.С., Мельтюхова Н.М. Теорія і історія державного управління: Опорний конспект

лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять. — Х.: УАДУ (ХФ), 2001. — 136 с.

12. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління / Демократичне врядування. — 2008. — № 1. Електронне наукове фахове видання. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

13. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.

14. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України. — 220 с.

15. Оболенський О.Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: монографія. — Хмельницький: Поділля, 1998. — 294 с.

16. Оболенський О.Ю. Демократизація відносин влади з економікою: закономірності, проблеми, шляхи розв'язання // 36. наук. праць. — 2007. — № 2(7). — С. 5—12.

17. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. — К.: КНЕУ, 2006. — 472 с.

18. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату: метод. рек. / Авт. кол.: В.В. Корженко, В.В. Говоруха, О.Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка. — К.: НАДУ, 2009. — 56 с.

19. Економічна енциклопедія: у 3 т. Т. 3 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп.ред.) та ін. — К.: Видавн. центр "Академія", 2002. — 952 с.

20. Веймер Девід А. Аналіз політики: Концепції і практика: пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник / Веймер, Л. Девід, Вайнинг, Р. Ейден; наук. ред. О. Кілієвич. — К.: Основи, 1998. — 654 с.

21. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук. / О.М. Комяков. — К., 2000. — 19 с.

22. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / Л.І. Дідківська. — К.: Знання-Прес, 2003. — 214 с.

23. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: монографія / М.Х. Корецький. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 260 с.

24. Словник термінів і понять з державного управління / Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. — К., 2005. — 254 с.

25. Теория политики: учеб. пособ. / [под ред. Б.А. Исаева]. — СПб.: Питер, 2008. — 464 с.

26. Стиглиц Дж.Э. Экономика государственного сектора / Дж.Э. Стиглиц; [пер.с англ. Г.М. Куманина]. — М.: Изд-во Моск. ун-та: ИНФРА-М, 1997. — 718 с.

Стаття надійшла до редакції 30.09.2010 р.