

УДК 35:340(477)

Н. Павлюк

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО І ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано теоретичні засади дослідження організаційного і правового механізмів публічного управління в Україні. Показано важливість належного теоретичного опрацювання їх сутності, складових, взаємозв'язків та взаємозумовленостей. Досліджено два підходи до тлумачення поняття “механізми управління”, які можна окреслити як структурно-організаційний і структурно-функціональний. Виявлено, що еволюція сутності механізмів публічного управління, зокрема організаційного і правового, була зумовлена розвитком демократії та громадянського суспільства, а проміжним етапом переходу від державного до публічного управління стало публічне адміністрування як різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади. Показано, що при розробці нових теоретичних засад організаційного і правового механізмів публічного управління в Україні необхідно враховувати елемент публічності настільки, наскільки він реально присутній на конкретному етапі формування нової управлінської системи та інтегрований у режимі її функціонування.

Ключові слова: публічне управління, публічна влада, організаційний механізм, правовий механізм, реформування, функціональність, інституціональність, ефективність.

Процес формування в Україні публічного управління повинен відповідати прогресивним світовим тенденціям, що виражаються у необхідності розвитку та поглиблення публічності у системі здійснення влади. Відповідно, змінюються й управлінські функції держави – публічне управління передбачає органічне поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням та якнайширше залучення громадського (неурядового) сектора суспільства.

Незважаючи на те, що на сьогодні публічне управління України перебуває на етапі становлення, його принципові завдання залишаються незмінними і спрямовані на створення такої моделі управління, яка б забезпечила ефективне функціонування системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування усіх рівнів та громадських (неурядових) організацій (інституцій) з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших її сферах і проявах. До того ж, курс України на європейську інтеграцію також означає утвердження сучасної системи публічного управління, яке органічно пов'язане з децентралізацією влади та створює можливості усунення передумов для періодичних, тривалих політичної і економічної криз.

Вирішення зазначених завдань потребує глибокого дослідження усього комплексу сучасних механізмів публічного управління, основними з яких є організаційний та правовий. Ці механізми добре розроблені для системи державного управління України, однак у контексті публічності вимагають додаткового переосмислення, передусім з позицій сучасної теоретичних підходів. У сучасних умовах відсутність належного теоретичного опрацювання сутності, складових,

взаємозв'язків та взаємозумовленостей організаційного і правового механізмів публічного управління в Україні може поставити під сумнів ефективне вирішення багатьох завдань, які мають бути вирішені у ході утвердження цієї системи. Вищезазначеним ї зумовлюється актуальність теми цієї статті.

Теоретичні засади організаційного і правового механізмів публічного управління в Україні досліджували В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонова, О. Скрипнюк, І. Цурканова. Однак в сучасних умовах активізації процесу становлення публічного управління в Україні ця тема набуває нового звучання, зростає її актуальність та потреба у новому теоретичному осмисленні.

Мета статті полягає у тому, щоб з теоретичних позицій осмислити організаційний і правовий механізми публічного управління в Україні, а завдання – дослідити сутність, основні складові взаємозв'язки та взаємозумовленості організаційного і правового механізмів публічного управління як передумови становлення сучасної ефективної системи управління.

Теоретичне обґрунтування механізмів публічного управління в Україні тривалий час розвивалось у контексті досліджень науки державного управління. Тому на сьогодні ми маємо досить широкий спектр трактування вченими власне поняття “механізм державного управління”, тобто його осмислення перш за все з позицій державного, а не публічного управління. Категорія “механізми державного управління” не лише дозволяє глибше з'ясувати тип функціонування органів державної влади та особливості досягнення управлінських цілей, а й вказує на значущість формально-логічних засобів в управлінських науках [1].

Як самі механізми державного управління, так і їх важливі елементи, вивчалися українськими науковцями уже в початковий період становлення науки державного управління. Зокрема, В. Авер'янов доводив, що механізм державного управління потрібно розуміти 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 [2]. У цьому визначенні головним елементом є система державних органів, яка має відповідні завдання в управлінні, тобто інституційно-організаційна складова, та масив правових норм як основа організації і функціонування управління – правова складова.

Сприйняття механізмів державного управління як системи відображено у трактуваннях багатьох дослідників. Зокрема, Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах роблять висновок про те, що механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення визначених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [3]. Уточнення поняття механізмів державного управління подає О. Федорчак, яка визначає їх саме як складну систему, призначену для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, що має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [4]. А. Ліпенцев та О. Поляк доводять, що механізм державного управління – це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління [5], а О. Оболенський розуміє їх як просякнуту єдиними, законодавчо закріпленими принципами, засновану на розподілі влади і наявності

необхідних матеріальних придатків систему органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання і функції держави або забезпечує їх здійснення [6]. О. Кравченко, наголошуючи на елементі комплексності, зазначає, що механізм державного управління є комплексною системою державного управління, складовими якої є конкретні механізми управління (економічний, мотиваційний, політичний, правовий тощо), які у сукупності здатні забезпечити збалансоване та ефективне функціонування єдиного державного механізму [7]. Отже, трактуючи механізми державного управління як систему, науковці наголошують на їх складності та комплексності і тим самим показують необхідність та окреслюють спектр їх розширеного та поглибленого осмислення.

У книзі “Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади” обґрунтовується, що механізм управління – це складова системи управління, яка забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів [8]. Г. Атаманчук зазначає, що механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта [9]. Таким чином, деякі дослідники показують, що у співвідношенні з системою управління як ширшим поняттям, механізми державного управління є підсистемою, тобто вужчим поняттям.

Розуміння механізмів державного управління як складової частини системи відстоюють також Н. Нижник та О. Машков, підкреслюючи, що це та частина системи управління, яка забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта. Однак, поряд із елементом системи, вони виділяють й багато інших складових поняття “механізм управління”, вважаючи, що це категорія управління, що враховує 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 [10].

Не всі українські дослідники погоджуються з пріоритетністю поняття системності при трактуванні механізму державного управління. Так, у “Словнику-довіднику з державного управління” зазначається, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему (у державі – Н. П.) з метою досягнення визначених цілей. Також підкреслюється складність механізму державного управління – його комплексність визначається як система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [11]. В. Малиновський механізмами державного управління вважає сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об’єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об’єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [12]. Таким чином, звертаючи увагу на функціональну сторону механізмів державного управління, підкреслюючи їх комплексність вчені по суті здійснюють їх класифікацію, тобто виділяють їх певні види.

Наукове розуміння механізмів державного управління з організаційно-правничих позицій відстоює Л. Юзьков, який виділяє структурно-організаційний та структурно-функціональний підходи у визначенні цього поняття і загалом трактує його як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності) [13]. Подібне тлумачення подають й інші автори-правники вважаючи, що механізм управління – це спосіб організації управління суспільними справами, при якому взаємопов'язуються методи, засоби і принципи, що зрештою й забезпечує ефективну реалізацію цілей управління [14].

Отже, загалом, існує два підходи до тлумачення змісту категорії “механізми державного управління”, які Л. Приходченко називає 1) “структурно-організаційним” (як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну складову певних явищ, процесів); 2) “структурно-функціональним” (з акцентуванням не лише на організаційній основі їх побудови, але й на динаміці, реальному функціонуванні) [15].

Об'єктивну тенденцію переходу від державного до публічного управління відмітив ще у 2002 р. В. Бакуменко, який стверджував, що розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та й зокрема в Україні. Через те, на сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим, на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу. У контексті розвитку публічності управління дослідник В. Цветков вважає, що сама демократія як механізм управління відповідно до її цінностей є сукупністю інститутів, форм, процедур діяльності як державних, так і недержавних структур, об'єднаних громадян [16].

Проміжним етапом переходу від державного до публічного управління було публічне адміністрування. У широкому розумінні – це система адміністративних інститутів із ієрархією влади, через яку відповідальність за виконання державних рішень розподіляється зверху донизу, а у вузькому розумінні – це професійна діяльність державних службовців, яка враховує всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [17].

В енциклопедії державного управління зазначено, що публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [18]. Таким напрямком на сьогодні, очевидно, є розвиток публічного управління (урядування). В. Мартиненко зазначає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [19]. К. Колесникова робить висновок про те, що публічне управління – є суспільним управлінням, яке здійснюється через надання влади суспільству – через децентралізацію, і чим більше управління стає децентралізованим – тим більше воно є публічним. При наявності рис публічності державне управління через впровадження публічного адміністрування перетворюється на публічне управління [20].

Отже, на сьогодні термін “публічне управління” (англ. public management) замінив попередній термін “публічне адміністрування” (англ. public administration).

Його вперше у 1972 р. використав британський державний службовець Д. Кілінг у праці “Management in Government” і охарактеризував його як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [21]. Професор К. Поллітт розширює рамки розуміння терміна “публічне управління” і вважає, що ним можна позначати як діяльність державних службовців та політиків, так і структури та процедури органів державної влади і їх системне вивчення [22].

Запропоноване американським ученим Дж. Шавріцом ще ширше тлумачення поняття “публічне управління” подається у глосарії ООН. Його розуміють як галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності [23].

Сучасний дослідник публічного управління Г. Букерт підкреслює суспільну широту, публічність, відкритість публічного управління – діяльності, що тісно пов’язаної з політикою, законом і громадянським суспільством [24]. Українські дослідники О. Базарна, Т. Паутова і А. Неділько в узагальнюючих статтях також вказують на ширшу, порівняно з державним управлінням, сферу публічного управління і трактують його як діяльність, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [25, 26].

На сьогодні серед українських дослідників відбувається дискусія щодо сутності категорії “публічне управління”. Розпочалась вона у середовищі учених правників. Найбільшого поширення набула теза про те, що публічне управління не може бути основним елементом предмета правового регулювання адміністративного права. Її автор, В. Авер’янов, зазначає, що, всупереч стереотипному погляду, управлінські (точніше – державно-управлінські) відносини жодною мірою не домінують у змісті предмета адміністративного права, що подібне домінування було типовим для правового регулювання у державі радянського періоду, оскільки тоді управління з її боку панувало фактично в усіх значущих сферах дії адміністративного права. Нині ж ситуація істотно змінилася, тому що обсяг державного управління кардинально збувся. Більшість суспільних відносин, що потрапляють під дію норм адміністративного права, не мають власне управлінської сутності [27]. З цієї тези видно, що на першому місці на сьогодні перебуває обслуговуюча, а не командно-адміністративна діяльність публічного типу.

Р. Мельник звертає увагу на те, що В. Авер’янов розуміє управління як владно-організуючий вплив керуючих суб’єктів на спільну діяльність людей з метою їх впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності [28, 29]. Проте таке розуміння сутності управління є лише одним із можливих варіантів тлумачення зазначеної категорії. У даному випадку управління є синонімом категорії “влада”. Водночас влада не завжди пов’язана з примусом. Нерідко вона реалізується через застосування інших механізмів – переконання, надання (виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. А раз так, то й управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися у позапримусовому порядку. Р. Мельник вважає, що публічним

управління є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права [30].

Відносно нетривалий період наукового дослідження публічного управління в Україні не дав можливості ґрунтовно осмислити його механізми. Тому розуміння механізмів публічного управління на сьогодні можливо здійснювати, відштовхуючись від широких наукових напрацювань щодо “механізмів державного управління”, однак з врахуванням суті та логіки системи власне публічного управління. У цьому контексті кожен конкретний державний механізм управління, як зазначає дослідниця О. Коротич, має розглядатися як сукупність взаємоузгоджених методів управління [31]. Тим самим визнається необхідність класифікації механізмів управління за певними критеріями. Для організаційного і правового механізмів публічного управління головним критерієм є власне критерій публічності.

Однак критерій публічності повинен втілюватися у конкретних правових нормах, забезпечення дотримання яких і є передумовою реалізації публічності на практиці. Зокрема, Л. Приходченко обґрунтовує необхідність нормативно-правової складової механізму державного управління, яка визначає всю можливу сукупність режимів функціонування управління. Вона вважає, що вихідним елементом організації управління є спеціалізація управлінь та структурних підрозділів органів публічної влади, що наочно проявляється в спеціалізації функцій управління, та раціональний розподіл суб'єктності, з позицій якого обґрунтування структури є ключовим. Таким чином, обумовлюється наявність у структурі механізму державного управління організаційного компонента. Його призначення полягає у визначенні прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування і прийняття управлінських рішень.

Отже, в науці державного управління було здійснено досить ґрунтовне теоретичне опрацювання як механізмів державного управління загалом, так і їх окремих видів, зокрема організаційного та правового. Проте завдання формування в Україні сучасної системи публічного управління поставило вимогу критичного переосмислення попередніх напрацювань. У цьому контексті в частині розробки нових теоретичних засад організаційного і правового механізмів публічного управління в Україні необхідно зважати передусім на врахування елемента публічності та його осмислення у тій мірі, у якій він реально присутній на тому чи іншому етапі формування нової управлінської системи та інтегрований в усі режими її функціонування.

Перспективою подальших досліджень може бути вивчення децентралізації як організаційно-правової основи публічного управління в Україні.

Список використаної літератури

1. Древаль Ю. Д. Механізми державного управління як наукова проблема / Ю. Д. Древаль // Державне будівництво [Електронний ресурс]. — 2009. — № 9. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_4.

2. Державне управління в Україні [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.

3. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст [Текст] / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. д. е. н. проф. Лесечка М. Д., к. е. н., доц. Чемериса А. О. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 28 с.

4. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // Демократичне врядування [Електронний ресурс]. — 2008. — № 1. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

5. Ліпенцев А. В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади / А. В. Ліпенцев, О. В. Поляк // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс]. — 2008. — № 2. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavrov.htm/08lavrov.htm>.

6. Оболенський О. Ю. Державна служба [Текст] : підручник / О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2006. — 472 с.

7. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття “механізм державного управління” [Електронний ресурс] / О. М. Кравченко. — Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=56>.

8. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйка В. М. — Львів : Вид-во Національного університету “Львівська політехніка”, 2002. — 352 с.

9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М. : Юридическая литература, 1997. — 400 с.

10. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] : навч. посіб. / Нижник Н. Р., Машков О. А. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ, 1998. — 160 с.

11. Державне управління [Текст] : словн.-довід. / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.

12. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В. Я. Малиновський. — вид. 2-ге, доп. і випр. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с.

13. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма [Текст] / Л. П. Юзьков. — К. : Вища школа, 1983. — 155 с.

14. Основы социального управления [Текст] : учеб. пособ. / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев [и др.] ; под ред. В. Н. Иванова. — М. : Высшая школа, 2001. — 271 с.

15. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Людмила Приходченко // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 (35). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — С. 269—274.

16. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика [Текст] : монографія / В. В. Цветков. — К. : ТОВ “Вид-во “Юрид. Думка”, 2007. — 336 с.

17. Зарубіжний досвід публічного адміністрування [Текст] : метод. реком. / за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. — К. : НАДУ, 2010. — 28 с.

18. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 1 : Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — 747 с.

19. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В. М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика [Текст] : зб. наук. пр. — № 1. — Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. — С. 16—22.
20. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / К. Колесникова // Публічне управління: теорія і практика [Текст]. — 2013. — Вип. 3. — С. 41—45.
21. Keeling D. Management in Government [Text] / D. Keeling. — London : Allen & Unwin, 1972. — 216 p.
22. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis [Text] / C. Pollitt, G. Bouckaert. — Oxford : University Press, 2004. — 240 p.
23. UNPAGlossary – United Nations Public Administration Network [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.unpan.org/Directories/UNPAGlossary/tabid/928/Default.aspx>.
24. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. — Berlin : Duncker & Humblot, 2002. — P. 55.
25. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Базарна. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Vazarna.pdf.
26. Паутова Т. О. Сутність публічного управління на місцевому рівні в Україні / Т. О. Паутова, А. І. Неділько // Теорія та практика державного управління [Текст]. — 2013. — Вип. 4 (43). — С. 54—60.
27. Коротич О. Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / Олена Коротич // Вісник НАДУ [Текст]. — 2006. — № 3. — С. 79—84.
28. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Людмила Приходченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентів України [Текст]. — 2009. — Вип. 2. — С. 105—112.
29. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юстиніан, 2007. — 288 с.
30. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
31. Мельник Р. С. Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації / Р. С. Мельник // Адміністративне право і процес [Текст]. — 2013. — № 1 (3). — С. 8—14.

N. Pavliuk

THEORETICAL FOUNDATIONS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT IN UKRAINE

The article analyzes theoretical bases of the research of organizational and legal mechanisms of public management in Ukraine, shows the importance of proper theoretical study of their nature, components, interconnections and interdependence. There were investigated two approaches to the interpretation of the concept of "mechanisms of management", which can be described as structural-organizational and structural-functional. It was revealed that the evolution of the essence of public

management mechanisms, including organizational and legal, was stipulated by the development of democracy and civil society, and an intermediate stage of transition from state to public management has become public administration as a kind of administrative activities of public authorities. It is shown that in the development of new theoretical foundations of organizational and legal mechanisms of public management in Ukraine there should be considered an element of publicity in a way as it is actually present at a particular stage of a new administrative system formation and integrated in the mode of its functioning.

Key words: public management, public authorities, organisational mechanism, legal mechanism, reform, functionality, institutionality, efficiency.