

УДК351

О. Федорчак

КЛАСИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наведено погляди різних авторів стосовно визначення змісту механізму державного управління. Проаналізовано основні складові та структуру механізму державного управління. Розглянуто класифікацію механізмів державного управління. Запропоновано модель організаційного механізму управління в обласних державних адміністраціях.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, структура механізму державного управління, класифікація механізмів державного управління, організаційний механізм державного управління.

В умовах проведення в Україні адміністративної реформи особливої актуальності набуває проблема підвищення ефективності державного управління, зокрема системи органів державної влади всіх рівнів. Проблема ефективності роботи органів управління в багатьох випадках зводиться до ефективності праці службовців апарату, зміни їх чисельності, якості, затрат часу тощо. Але за такого вирішення проблеми поза увагою науковців і практиків залишається найважливіше – удосконалення самого механізму управління в органах державної влади, зокрема в обласних державних адміністраціях.

У науковій літературі термін “механізм управління” є досить широко вживаним, однак зміст і структуру його різні науковці і практики трактують по-різному. Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в прямих провідних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі управління: В. Авер’янова, О. Амосова, Г. Астапової, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Булеєва, П. Єгорова, О. Єрьоменко-Григоренка, В. Князева, О. Ковалюка, В. Коломийчука, О. Коротича, М. Круглова, А. Кульмана, М. Лесечка, Ю. Лисенка, В. Малиновського, О. Машкова, Н. Мойсеєва, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, Р. Рудніцької, З. Рум’янцева, Ю. Тихомирова, Л. Юзькова. Однак якщо загальні засади механізмів державного управління опрацьовано на високому рівні, то питання удосконалення існуючих механізмів управління в місцевих органах виконавчої влади є малодослідженим.

Метою дослідження є аналіз, визначення та об’рунтування змісту, структури та класифікації механізмів державного управління, а також формулювання конкретного механізму управління в місцевих органах виконавчої влади. Мета конкретизується у таких завданнях:

- провести аналіз трактування терміну “механізм державного управління” вітчизняними та зарубіжними дослідниками;
- визначити основні складові компоненти структури механізмів державного управління;
- узагальнити підходи щодо класифікації механізмів державного управління;
- сформулювати модель організаційного механізму управління в обласних державних адміністраціях.

Базовим елементом терміну “механізм державного управління” є поняття самого механізму. Механізми бувають різні за конструкцією і призначенням, становлять основу

більшості машин, приладів та пристроїв. В економічній науці поняття “механізм” вживається у переносному значенні і означає “внутрішню будову, систему чого-небудь”. Найімовірніше цей термін запозичено із природничих і технічних наук. “Механізм” із грецької мови перекладається як “зброя, машина” і на сьогодні має такі основні значення:

1. Пристрій для передачі і перетворення рухів, у якому рух одного або декількох елементів викликає певні рухи решти.

2. Внутрішній пристрій, внутрішня будова машини, устаткування.

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

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

Механізм управління – складна управлінська категорія. Аналіз літератури стосовно трактування цього терміну різними авторами подано у табл. 1.

Таблиця 1

Зміст поняття “механізм державного управління”

№ з/п	Автор, джерело	Визначення механізму (державного) управління
1	2	3
1	В. Авер'янов [2]	Складовими елементами зазначеного механізму є: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку. Через механізм державного управління здійснюється реалізація влади (владних відносин)
2	О. Амосов [3]	На регіональному рівні механізм управління – це сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства району
3	Г. Астапова [4]	Механізм управління – це система елементів організаційно-економічного впливу на процес управління
4	Г. Атаманчук [5]	Механізм державного управління – це складна система 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 управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює їх в життя, зважаючи на державну владу
5	В. Бакуменко, В. Князев [6]	Механізми державного управління – це “практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей”. Комплексний механізм державного управління визначається як “система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління”. Схема реального механізму державного управління містить: цілі, рішення, впливи, дії, результати

Продовження табл. 1

1	2	3
6	І. Булеєв [7]	Механізм управління – це сукупність форм, методів та інструментів управління
7	А. Гладишев, В. Іванов, В. Патрушев [8]	Механізм управління – спосіб організації управління суспільними справами, де взаємопов'язані методи, засоби і принципи, що і забезпечує ефективну реалізацію цілей управління
8	П. Єгоров, Ю. Лисенко [9]	Механізм управління – це система формування цілей і стимулів, які дають змогу перетворити у процесі трудової діяльності рух матеріальних та духовних потреб членів суспільства на рух засобів виробництва і його остаточних результатів, спрямованих на задоволення платоспроможного попиту споживачів. Ядром організаційно-економічного механізму є система стимулів, яка поділяється на дві підсистеми: командно-адміністративні стимули, які примушують до праці; соціально-економічні, що зацікавлюють працівників до високоєфективної роботи
9	О. Єрьоменко-Григоренко [10]	Механізм управління є системою технологічного, економічного, організаційного і соціального блоків, які включають їх елементи
10	О. Ковалюк [11]	Механізм управління – це система форм, методів, важелів, інструментів, які використовуються в діяльності держави і підприємств за відповідного нормативного, правового та інформаційного їх забезпечення політикою на мікро- та макрорівні
11	В. Коломийчук [12]	Механізм адміністративного району – це господарська система, її будова; взаємозв'язки між її територіальними елементами; спосіб її існування; система форм і методів управління господарською системою, зміна її соціально-економічних станів
12	О. Коротич [13]	Конкретні механізми управління (зокрема державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень. Це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління
13	М. Круглов [14]	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 учасників державного управління, які взаємодіють. Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, політичну і правову основу, комплексний механізм державного управління повинен бути системою економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів
14	А. Кульман [15]	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. Механізм є природною системою. Механізм – це необхідний взаємозв'язок, який виникає між різними економічними явищами
15	В. Малиновський [16]	Механізми державного управління – сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керуєваних об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління

Продовження табл. 1

1	2	3
16	Н. Мойсеев [17]	Механізм управління – це система процедур, що формують рішення або правила його прийняття. Існують певні механізми планування, формування програм, постановки цілей; ринкові механізми, механізми заохочення чи покарання тощо. Питання про механізми – одна з центральних проблем управління будь-якими суспільними процесами
17	Н. Нижник [18]	<p>Механізм державного 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).</p> <p>Механізм управління охоплює: цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали.</p> <p>Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів</p>
18	О. Оболенський [19]	<p>Ототожнює терміни “механізм держави”, “державний апарат” і “державний механізм”.</p> <p>Механізм сучасної держави – це просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних додатків система органів державної влади (Президент України, орган законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи судової влади, прокуратура) та органи місцевого самоврядування</p>
19	Г. Одінцова [20]	Механізм управління – 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
20	Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах [21]	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
21	З. Рум'янцев [22]	Механізм управління виробництвом – це сукупність організаційних форм і структур управління, методів і важелів впливу, що забезпечують ефективну реалізацію цілей виробництва і найбільш повно на певному етапі задовольняють суспільні, колективні та індивідуальні інтереси і потреби
22	Ю. Тихомиров [23]	<p>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.</p> <p>Система механізму управління складається із: системи управління; соціальних, правових норм; способів визначення цілей; управлінського процесу як циклу дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну</p>

Закінчення табл. 1

1	2	3
23	Л. Юзьков [24]	<p>Розрізняє 2 підходи до визначення поняття “механізм”:</p> <p>1. Структурно-організаційний підхід, що характеризує механізм як сукупність певних складових елементів, які створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – це “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством”.</p> <p>2. Структурно-функціональний підхід акцентує увагу не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні.</p> <p>Механізм державного управління – це організація практичного здійснення державного управління.</p> <p>Механізм управління включає: об’єкти управління; суб’єкти управління; взаємовплив між суб’єктами та об’єктами управління.</p> <p>Статику механізму управління визначають суб’єкти та об’єкти управління, які становлять організаційно-структурну основу механізму державного управління, а динаміку – комплекс зв’язків та взаємодій між ними</p>

Загалом, усі наявні механізми управління можна поділити на три типи: механізми-засоби (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов’язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень).

На нашу думку, поняття “механізм” і поняття “процес” не можна порівнювати між собою, оскільки процес – це лише послідовність дій, етапів перетворення чогонебудь, а механізм – це значно ширше поняття, яке охоплює різноманітні інструменти, важелі, засоби, стимули державного управління.

Також не доцільно ототожнювати поняття “механізм” із поняттями “засоби” чи “інструмент”, оскільки до складу механізму державного управління, окрім інструментів, належать також методи, важелі, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення тощо. Саме лише існування інструментів не в змозі забезпечити практичну реалізацію державного управління.

Аналіз наведених у табл. 1 визначень дає змогу зробити висновок про те, що *механізм державного управління* – це механізм як 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.

Розглядаючи структуру механізму державного управління, Р. Рудніцька наголошує, що “у механізмі державного управління можна виділити такі головні елементи: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення” (рис. 1).

Ми погоджуємося із трактуванням структури механізму державного управління, запропонованим Р. Рудніцькою, і можемо лише додати, що склад механізму державного управління визначеною сферою суспільного розвитку змінюватиметься, залежно від особливостей тієї чи іншої сфери.

У літературі з державного управління існують різні підходи щодо видів і класифікації механізмів державного управління. Ми погоджуємося із думкою Н. Брюховецької, що “від переваги акцентів на ті чи інші сфери управління механізм управління буде мати свою назву” [25]. Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і

включати в себе декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів:

- *економічного* (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- *мотиваційного* (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);
- *організаційного* (об’єкти, суб’єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- *політичного* (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- *правового* (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України (далі – ВРУ), укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), а також методичні рекомендації та інструкції тощо).

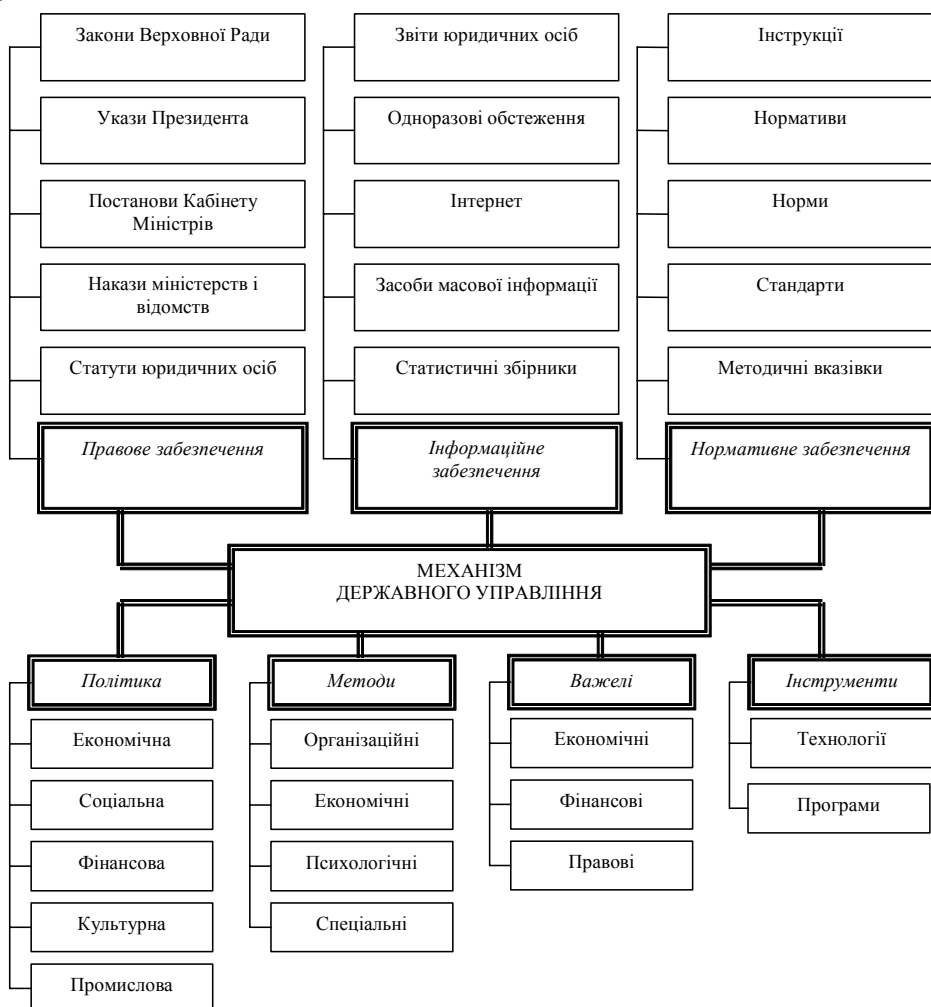


Рис. 1. Структура механізму державного управління [26]

Зазначимо, що, окрім комплексного механізму державного управління, існують ще й недержавні механізми управління: бізнесові, конфесійні, корупційні, партійні тощо.

О. Коротич виокремлює класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління [27]. Відповідно до цієї ознаки, в Україні механізми державного управління поділяються на такі, які здійснюються органами управління:

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

Узагальнена класифікація механізмів державного управління подана на рис. 2. Вона включає поділ механізмів державного управління за функціональним призначенням та за суб'єктом управління.



Рис. 2. Класифікація механізмів державного управління

Розглянемо детальніше організаційний механізм управління в органах виконавчої влади, а саме в ОДА. У літературі [28] подається типова модель концептуальної структури організаційного механізму державного управління, відповідно до якої до складу цього механізму належать: об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління, організаційні структури та результати їх функціонування. На основі цього сформулюємо організаційний механізм управління в обласних державних адміністраціях (рис. 3).

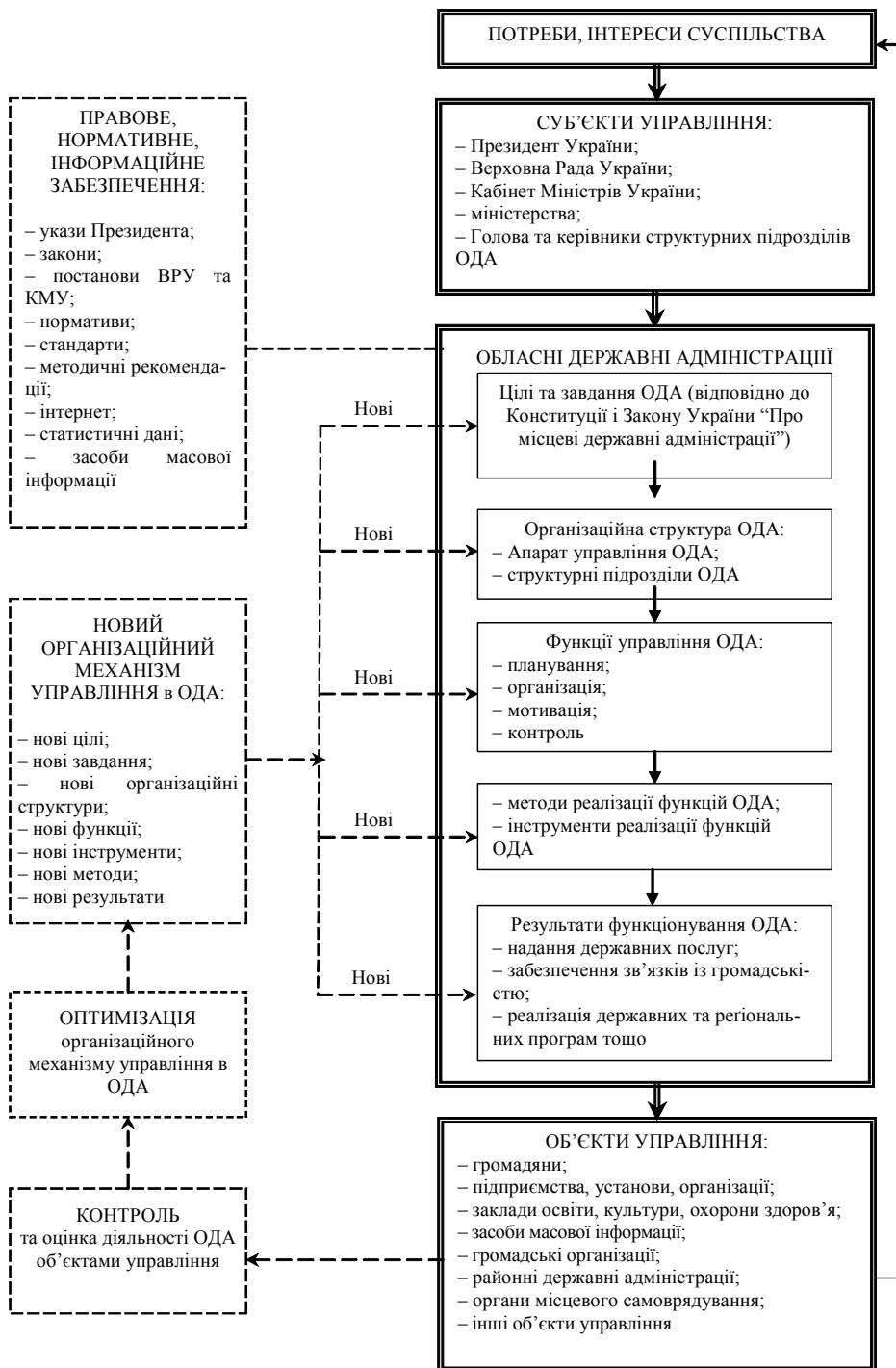


Рис. 3. Організаційний механізм управління в обласних державних адміністраціях

Зауважимо, що до складу організаційного механізму управління в місцевих органах виконавчої влади, окрім вище перелічених компонентів (об'єкти, суб'єкти, цілі, завдання, функції, методи управління, організаційні структури та результати функціонування), доцільно віднести також потреби та інтереси суспільства та зворотній зв'язок, за допомогою якого об'єкти управління можуть впливати на суб'єкт управління, удосконалюючи тим самим механізм управління.

Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити такі *висновки*:

1. Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених стосовно змістовного наповнення поняття “механізм державного управління” дав змогу визначити механізм державного управління як складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

2. На основі проведеного аналізу визначено структуру механізму державного управління, невід'ємними компонентами якої є: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення.

3. Узагальнено підходи до класифікації механізмів державного управління. Визначено склад комплексного механізму управління, до якого можуть належати: економічний, мотиваційний, організаційний, політичний та правовий механізми. Запропоновано поділ механізмів державного управління залежно від суб'єктів державного управління, які їх застосовують. Відповідно до цього, механізми державного управління можуть бути такі, які використовуються Президентом, органами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органами місцевого самоврядування.

4. Запропоновано модель організаційного механізму державного управління в обласних державних адміністраціях. Складовими цієї моделі є насамперед інтереси та потреби суспільства, суб'єкти управління, їх цілі та завдання, організаційні структури, функції, методи та інструменти управління, об'єкти управління, а також результат діяльності ОДА. Окрім того, невід'ємним компонентом організаційного механізму державного управління в ОДА є зворотній зв'язок, за допомогою якого об'єкти управління мають змогу впливати на суб'єкт управління, удосконалюючи тим самим механізм управління.

У перспективі планується продовжити дослідження організаційного механізму управління в обласних державних адміністраціях, а також розробити пропозиції щодо його удосконалення за допомогою методології проектного підходу.

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 в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавництво ТОВ “СОМИ”, 1999. – С. 35 – 39.

3. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць: У 2 ч. / За заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової. – Харків: ХарПІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 10 – 16.

4. Астапова Г. В., Астапова Е. А., Лойко Д. П. Организационно-экономический механизм корпоративного управления в современных условиях реформирования экономики Украины. – Донецк, 2001. – С. 279.

5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – С. 86.
6. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К.: УАДУ, 2002. – 228 с.
7. Булеев И. П. Формирование организационно-экономического механизма управления предприятием по обработке цветных металлов. – Донецк: ИЕП НАН Украины, 1993. – С. 32–34.
8. Основы социального управления: Учебное пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др; Под ред. В. Н. Иванова. – М.: Высшая школа, 2001. – С. 265.
9. Лисенко Ю., Єгоров П. Організаційно-економічний механізм управління підприємством // Економіка України. – 1997. – №1. – С. 86, 87.
10. Еременко-Григоренко О. А. Организационно-экономический механизм управления хозяйственной деятельностью предприятия: Дисертация канд. экон. наук: 08.06.01. – Донецк, 1999. – С. 31.
11. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): Монографія. – Львів: Видавничий центр Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2002. – 396 с.
12. Коломийчук В. С. Соціально-економічні механізми управління адміністративним районом в системі регіонального розвитку: Автореферат дис... д-ра экон. наук: 08.10.01 / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2000. – 50 с.
13. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: Монографія. – Харків: Видавництво ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
14. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией: Учебник для вузов. – М.: Русская деловая литература, 1998. – С. 111.
15. Кульман А. Экономические механизмы. – М.: Прогресс; Универс, 1993. – С. 13, 14.
16. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
17. Моисеев Н. Н. Человек, среда, общество. – М.: Наука, 1992. – С. 204–208.
18. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навчальний посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ, 1998. – 160 с.
19. Оболенський О. Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: Монографія. – Хмельницький: Поділля, 1998. – 294 с.
20. Державне управління і менеджмент: Навчальний посібник у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра экон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Харків: ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
21. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук. ред. д.е.н., проф. М. Д. Лесечка, к.е.н., доц. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
22. Теория управления социалистическим производством / Под ред. З. П. Румянцева. – 2-е изд. – М.: Экономика, 1993. – С. 116.
23. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 482, 483.

24. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. – К., 1983. – С. 57–59.

25. Брюховецька Н. Ю. Економічний механізм підприємства в ринковій економіці: методологія і практика. – Донецьк: ІЕП НАН України, 1999. – С. 25–28.

26. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст ... – 28 с.

27. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України... – 220 с.

28. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст ... – 28 с.

O. Fedorchak

CLASSIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Views of different authors about determination of public administration mechanism essence are given. Basic elements and structure of public administration mechanism are analyzed. The classification of public administration mechanisms is considered. The model of organizational management mechanism in Regional State Administrations is offered.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, structure of public administration mechanism, classification of public administration mechanisms, organizational mechanism of public administration.