

*Древаль Ю. Д., д.держ.упр., доц., НУЦЗУ*

## **ДО ПИТАННЯ ПРО СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Проаналізовано питання щодо сутності механізмів державного управління. З'ясовано основні характеристики структурного та "системного" підходів до тлумачення таких механізмів.*

*Ключові слова: державне управління, механізм, механізм держави, механізми державного управління.*

*Постановка проблеми.* Категорія "механізми державного управління" відіграє важливу роль в науці державного управління. Вона, зокрема, не лише дозволяє глибше з'ясувати характер функціонування органів державної влади та особливості досягнення управлінських цілей, а й свідчить про значущість формально-логічних засобів в управлінських науках. Окрім того, застосування категорії "механізми" націлює шукачів істини на комплексне дослідження державно-управлінських процесів, акцентуючи увагу на їхніх глибинних рушійних силах та внутрішніх зв'язках.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Поняття "механізм" та "механізми" в тих чи інших варіаціях широко застосовуються в багатьох сферах наукових досліджень. Започаткування практики з'ясування якихось соціальних явищ та процесів за допомогою механізмів завдячує науковим галузям економічного профілю. Відповідно до напрацювань Л. Абалкіна, О. Беляєва, А. Журавльова, Я. Конрада, С. Мочерного, на особливу увагу заслуговує "господарський механізм" – як категорія, що серед інших споріднених словосполучень найбільшою мірою причетна до управлінської сфери наукового знання. Я. Конрад, зокрема, вважає, що господарський механізм – це "механізм дії економічних законів, які виражають взаємозв'язок економічних потреб, інтересів, стимулів, централізованих і нецентралізованих форм управління і господарювання" [6, с. 421]. Натомість теоретики держави та права традиційно оперують категорією "механізм держави", якою охоплюють сукупність органів державної влади, що загалом є статичною величиною (М. Абдулаєва, С. Алексєєва, А. Венгерова, Д. Керімова, В. Нерсисянца, Л. Явича). У розрізі такого тлумачення проблеми важливими є напрацювання тих науковців, які акцентують увагу на динаміці політико-правової системи й застосовують категорію "функціональний механізм" управління чи регулювання [11, с. 10].

Для предмету нашого дослідження напрацювання економістів та юристів є важливими першочергово тим, що свідчать про необхідність охоплення механізмами усіх органів публічної влади, а також про доцільність виок-

ремлення власне механізмів (статичний фактор) і механізмів управління (динамічний фактор).

Проблематику механізмів державного управління інтенсивно досліджують В. Бакуменко, Ю. Комар, В. Корженко, О. Коротич, А. Кузнецов, Т. Лозинська, О. Машков, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Л. Приходченко, О. Радченко, Л. Юзьков тощо. О. Радченко, наприклад, підкреслює: "Механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у 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 реалізації функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління" [18, с. 24].

Водночас виразно спостерігаються два підходи до тлумачення змісту наведеної категорії, які, відповідно до напрацювань Л. Приходченко, можна назвати "структурно-організаційним" (як сукупності певних складових елементів, що створюють організаційну складову певних явищ, процесів) та "структурно-функціональним" (з акцентом не лише на організаційній основі його побудови, але й на динаміці, реальному функціонуванні) [17, с. 65]. Дослідники проблем державного управління аналізують і категорію "державний механізм управління", яка, на думку В. Корженка, Т. Лозинської, більшою мірою причетна до категоріального апарату теорії держави (зазначивши: "державний механізм управління, тобто механізм держави..." [9, с. 18]). Натомість О. Коротич у складі державних механізмів управління пропонує розрізняти механізми формування та взаємодії складових системи державного управління та механізми здійснення процесу державного управління [10, с. 84].

Відтак про всебічне з'ясування механізмів державного управління мова поки не йтиме, і справа не лише в наявності різних підходів до їхнього тлумачення (що слід визнати однією з передумов динамічного розвитку наукового знання), але і в наявності деяких прогалин у процесі систематизації матеріалу та недоліках у сфері міждисциплінарних досліджень.

*Постановка завдання.* Метою статті визначено формулювання авторського підходу до структурно-організаційного та структурно-функціонального тлумачень механізмів державного управління.

*Виклад основного матеріалу.* Термін "механізм" використовується в багатьох суспільствознавчих науках і з повним на це правом має вважатися загальнонауковим. Тлумачні словники "механізм" у пов'язанні із соціальними явищами та процесами найчастіше характеризують як "внутрішню будову, систему чого-небудь" [2, с. 523].

Стосовно ж механізмів державного управління немає якогось одного загальновизнаного підходу. У тлумаченні О. Машкова, Н. Нижник, наприклад, "механізм управління – це складова частина системи управління, що

забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта" [14, с. 37]. Спорідненим до наведеного є й визначення В. Малиновського, для якого механізми державного управління – це "сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів..." [13, с. 103].

О. Коротич стосовно близьких за змістом визначень "вплив на фактори" та "вплив на розвиток керованих об'єктів" підтримує перше визначення, підкреслюючи, що "механізм управління лише "забезпечує вплив на фактори", а не справляє вплив на них, що є принциповим для аналізу складових цього механізму" [10, с. 81]. Дослідниця також наполягає на тому, що кожен конкретний державний механізм управління має розглядатися "як сукупність взаємоузгоджених методів управління", й, виходячи з характеристик "методу" (як способу, образу дій тощо), вважає за недоцільне при цьому використовувати звичні "засоби" та "важелі". На основі наведених аргументів переконливим виглядає запропоноване автором виокремлення власне "механізмів" ("вплив на фактори", "методи") та їхню реалізацію/ застосування ("практичні заходи") [10, с. 81–82].

Проте і окреслений вище підхід до розуміння механізмів державного управління не може вважатися оптимальним. Дійсно, свідоме обмеження механізмів методами чи підходами фактично виводить з предметного поля аналізу емпіричну складову управлінського процесу (змушуючи дослідників застосовувати громіздкі конструкції на кшталт "механізми державного управління та їх реалізація..."). До того ж сукупність факторів (як "рушійної сили, причини якого-небудь процесу, явища, що визначають його характер" [5, с. 888]) може значною мірою змінюватися залежно від рівня узагальнення чи абстрагування. Наприклад, для соціальної системи чи суспільного життя – це управління взагалі (за оцінкою Б. Курашвілі, урегульованість і порядок в суспільному житті – це інтегральний результат двох регулятивних механізмів: "діючої від імені суспільства спеціалізованої системи соціального управління, насамперед державного, та системи соціального саморегулювання, самоуправлінських дій відносно автономних індивідуальних і колективних членів суспільства" [12, с. 7]); для політичної системи – це вплив на інститути, відносини та інші її складові частини; для реалізації народного суверенітету – вплив на безпосередню та представницьку демократію (які, у тлумаченні В. Шаповала, є "конституційними механізмами реалізації народного суверенітету" [23]); для форми держави – вплив на форму державного правління та інші її складові частини; для форми державного правління – вплив на гілки влади тощо. Природно, що залежно від рівня узагальнення чи абстрагування зазнає певних змін і "вплив на фактори" (відповідно до наведених в абзаці вище аргументів механізмами є не лише "методи", а й "системи" та "інститути").

Названим вище підходам властивий наголос на впливах, спрямованих на піделементи системи ("фактори", "керовані об'єкти", "структури"), з чіт-

ким відокремленням "механізмів" і власне "управління". Саме за цієї причини їх з певною долею умовності можна назвати "структурними/ структурно-організаційними") підходами до тлумачення механізмів державного управління. Якраз стосовно наведених тлумачень механізмів державного управління слухним є зауваження Ю. Комара, що у спеціальній літературі відзначається "тяжіння до механістичного підходу" (за яким механізм державного управління розуміється як пристрій, що приводить його в дію) [8, с. 80].

"Системному" підходові властиве охоплення "механізмами" явища управління та управлінських процесів у цілому. В. Кноррінг, наприклад, чітко й водночас лаконічно зазначає: "Управління є процесом, а система управління – механізмом, котрий забезпечує цей процес" [7, с. 1]. Ю. Осипов також пов'язує "системність" із предметом нашого дослідження, водночас вважаючи помилковим обмеження механізмів системою "засобів", "методів" і "форм управління" [16, с. 26]. Вчений, зокрема, у зв'язку з таким баченням "механізмів" слушно зауважує: "Це було б лише дещо подібним механістичному знаряддю – але це вже не соціальна система" [16, с. 26]. Близькими до наведених є й погляди тих науковців, які тісно зв'язують механізми державного управління з демократією як типом політичного режиму. В. Цветков, наприклад, стверджує: "Демократія як механізм управління відповідно до її цінностей є сукупністю інститутів, форм, процедур діяльності як державних, так і недержавних структур, об'єднань громадян" [22, с. 42]. Відтак "механізмом управління" є власне демократія чи, з урахуванням важливості її процесуальної сторони, "демократичним врядуванням".

Системний підхід у розрізі даної проблематики першочергово позначається акцентуванням уваги на діалектичній єдності управління як складної системи та неможливості "жорсткого" відокремлення механізмів від власне державного управління. Зазначену властивість державного управління як-найточніше схарактеризував Б. Курашвілі, для якого поняття "управління" та "механізми" виглядають майже синонімічними. Автор, зокрема, акцентує увагу на динамічній ("діяльнісній") стороні державного управління (див. також його вислів, наведений вище) [12, с. 30, 71–72]. Разом з тим на рівні поверхового аналізу таким підходам властива певна абстрактність, адже відсутність вказівок на конкретні "важелі" чи "засоби" збіднює й механізм в цілому. До того ж забезпечувати управлінський процес першочергово мають якісь конкретні дії та повноважні інституції, а не "методи" чи "системи". Відтак, в основному погоджуючись з наведеним вище системним баченням механізмів державного управління, все-таки його слід доповнювати конкретикою у вигляді підходів і реалізації управлінських завдань ("діями").

Саме за допомогою "діяльнісного" аспекту видається можливим уточнити і принаймні частково розмежувати поняття "механізм держави" (з урахуванням відмінностей між зазначеним поняттям і "державним механізмом", який, за оцінкою М. Марченка, є "сукупністю різних державних органів, організацій, збройних сил і матеріальних засобів державної влади..." [19,

с. 114]) й "механізми державного управління". Природно, що обидва поняття базуються на категорії "влада". Якщо "влада" є "спроможністю, правом і можливістю розпоряджатися ким-небудь, чим-небудь..." [21, с. 70], то управління – "функцією" чи "свідомим регулюванням суспільних відносин". У даному співвідношенні виразно спостерігається зіставлення "потенціалу" та "його реалізації". Відтак, якщо "механізм держави" є сукупністю органів державної влади, що здійснюють державну владу..." [19, с. 40] (потенціал державної влади), то "механізми державного управління" відзначаються вже окресленим вище "діяльнісним" аспектом і мають бути щільно прив'язані до реалізації влади чи її функцій (здійснення державної влади).

Системний підхід до тлумачення механізмів державного управління, який ми підтримуємо, все-таки слід доповнити вказівками на конкретні методи та важелі (певною мірою поєднавши позитивні якості обох підходів). Зазначене операційне завдання слід проводити, за нашою оцінкою, першочергово засобом за допомогою системно-функціонального та структурно-функціонального підходів. Відомо, що "функція" є "обов'язком, колом діяльності..." [5, с. 925], а "функція влади – колом діяльності влади та її напрямками, основними обов'язками, призначенням, роллю влади: організацією, управлінням, контролем..." [15, с. 567]. У зв'язку з цим і "механізм", як стверджує В. Нерсисянц, "це завжди деяка функціональна характеристика об'єкта" [15, с. 567]. За оцінкою ж І. Василенко, "системно-функціональна методологія в державному управлінні – це аналіз державного управління в цілому та його окремих сфер як взаємозалежних елементів, кожен з яких діє як функція цілого" [1, с. 61].

У цьому сенсі заслуговують на увагу й сутнісні характеристики категорії "структура", яка відповідно до тлумачних словників означає "взаєморозташування та зв'язок складових частин, елементів побудови" [5, с. 720], а в науці державного управління – "сукупність стійких зв'язків в системі управління, що забезпечують її цілісність та власну тотожність" [1, с. 101]. Відтак Б. Гурне слушно розглядає механізми державного управління саме так, через "функції" та "структуру" [3, с. 16]. Якраз таким підходам оптимально відповідає тлумачення, надане у словнику-довіднику з державного управління за редакцією В. Князева, В. Бакуменка, згідно з яким до механізмів державного управління відносяться "практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей" [4, с. 116]. "Структуру" ж, за нашою оцінкою, слід визнати "пограничною" ланкою, що охоплюється як механізмами державного управління, так і процесом їхньої реалізації ("зв'язок" і "розташування елементів побудови"). Відтак і "структурованість" (у розумінні оптимізації якихось структур, зв'язків між ними тощо) характеризує передусім реалізацію (практичні дії) механізму, що забезпечує управлінський процес в якомусь середовищі.

*Висновки.* Системний підхід до розуміння механізмів державного управління базується на діалектичній єдності управління як складної системи та неможливості жорсткого відособлення механізмів від управління в цілому (адже останньому іманентно властивий так званий "діяльнісний" чи функціональний аспект, який, на відміну від "механізму держави", відзначається не статичними, а динамічними характеристиками). Доцільність застосування такого підходу підкріплюється рядом аргументів. Це, передусім, наведений вище фактор системності, а також недоліки обмеження механізмів лише "методами" чи "впливом на фактори" (зокрема, виведенням за рамки аналізу емпіричної складової управлінського процесу). Але це, звичайно, не заперечує доцільності часткового відокремлення компонентів цілого, що першочергово пояснюється саме необхідністю аналізу механізмів державного управління як єдиної системи, яка не може існувати без певного структурного відособлення.

### **Список використаних джерел**

1. Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление / И. А. Василенко. – М. : Гардарики, 2005. – 320 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2001. – 1440 с.
3. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; [пер. з фр. В. Шовкуна]. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
4. Державне управління: словн.-довід. / [кол. авт.] ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный: Т. 2: П–Я / Т. Ф. Ефремова. – М. : Рус. Яз., 2000. – 1088 с.
6. Экономическая энциклопедия / гл. ред. Л. И. Абалкин. – М. : ОАО "Экономика", 1999. – 1055 с.
7. Кнорринг В. И. Искусство управления : [учебник] / В. И. Кнорринг – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 264 с.
8. Комар Ю. М. Наукові засади інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей : [монографія] / Ю. М. Комар. – Донецьк : СПД Купріянов, 2008. – 358 с.
9. Корженко В. В. Категорії "державний механізм управління" та "механізм державного управління": порівняльний аналіз / В. В. Корженко, Т. М. Лозинська // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2008. – № 2. – С. 16–24.
10. Коротич О. Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / О. Коротич // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2006. – № 3. – С. 79–84.

11. Крусян А. Функціональний механізм сучасного українського конституціоналізму / А. Крусян // Юридический вестник. – 2008. – № 4. – С. 10–18.
12. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.
13. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління : вид. 2-ге, доп. і випр. / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
14. Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : [навч. посіб.] / Н. Р. Нижник, О. А. Машков; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
15. Нерсисянц В. С. Філософія права : [учебник] / В. С. Нерсисянц. – М. : Норма, 2003. – 652 с.
16. Осипов Ю. М. Хозяйственный механизм государственно-монополистического капитализма / Ю. М. Осипов. – М. : Изд-во МГУ, 1987. – 400 с.
17. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. – № 3. – С. 269–274.
18. Радченко О. Родові ознаки категорії "механізм" в соціальних науках / О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – № 3. – С. 19–25.
19. Сырых В. М. Теория государства и права : [учебник] / В. М. Сырых. – М. : Былина, 1998. – 512 с.
20. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. М. Н. Марченко. – М. : ЗЕРЦАЛО, 1998. – 476 с.
21. Халипов В. Ф. Власть: кратологический словарь / В. Ф. Халипов. – М. : Республика, 1997. – 430 с.
22. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : [монографія] / В. В. Цветков – К. : ТОВ Вид-во "Юридична думка", 2007. – 336 с.
23. Шаповал В. Конституційні механізми реалізації народного суверенітету / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. – № 4. – С. 12–17.