

Д. Дуков

СТРУКТУРА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ЇЇ ФОРМУВАННЯ

Здійснено аналіз існуючих уявлень про структуру механізмів державного управління. На основі узагальненого визначення поняття “механізм державного управління” як системи запропоновано авторське бачення його загальної структури. Розроблено методичний підхід до формування структури механізмів державного управління.

Ключові слова: механізм, державне управління, структура, цілі, функції, методи, інструменти, суб’єкти.

У наукових дослідженнях, присвячених структурі механізмів державного управління, пропонуються різні погляди на це питання, але відсутня їх систематизація. Актуальною є потреба у розробці системного уявлення про структуру механізмів державного управління.

Питання структури механізмів державного управління висвітлено в працях вітчизняних вчених та фахівців. Переважно використовуються структурно-елементний та функціональний підходи, а в деяких роботах структурно-функціональний підхід. Однак, незважаючи на нові роботи за останні роки, залишаються питання, які потребують подальшого дослідження. Передусім, це стосується систематизації уявлень про структуру механізмів державного управління та розробки методичних засад її формування та конкретизації.

Мета статті – здійснити аналіз існуючих уявлень про структуру механізмів державного управління, запропонувати бачення його загальної структури, розробити методичний підхід до її формування.

У дослідженнях науковців опис організаційної структури механізму державного управління найчастіше починається з визначення її елементів [1 – 4]. О. Федорчак в якості головних елементів виділяє такі: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення. При цьому вона зазначає, що склад механізму державного управління певної сфери суспільного розвитку змінюватиметься, залежно від особливостей тієї чи іншої сфери [5].

Л. Приходченко виділяє у механізмах державного управління цільову, нормативно-правову, організаційну, економічну та інформаційну складові. Вона зазначає, що цільова складова є первинним елементом структури механізму. Правова частина другої складової визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативна частина другої складової формується за рахунок розпоряджень та рішень місцевих органів влади. При цьому зміна правових актів відбувається значно повільніше, ніж нормативних, чим обумовлюється більш істотне значення останніх для функціонування механізму державного управління. Призначення організаційної складової полягає у визначенні прав, обов’язків, компетенції та відповідальності в процесі формування і прийняття управлінських рішень. Взаємозв’язок організаційної і нормативно-правової складових проявляється у тому, що правові документи стосовно розподілу компетенції

встановлюють межі, але не визначають внутрішній зміст. Останнє саме і відбувається в процесі функціонування організаційної складової. Сутність економічної складової полягає у вартісному оцінюванні результатів управлінського процесу, відповідно її призначення полягає в оцінці ефективності управлінських рішень. Обов'язковою складовою будь-якого механізму державного управління є інформаційна, що фактично має наскрізну дію. Змістовна характеристика цієї складової містить структуру інформаційної бази даних, джерела і споживачів інформації, технологічний процес її обробки [6].

Л. Приходченко звертає увагу на те, що кожна складова, має своє призначення, зміст, методи функціонування, впливає на одну із суттєвих характеристик управлінського процесу, а їх оптимальне поєднання забезпечує формування ефективних управлінських рішень [7].

Н. Мирна визначає структуру комплексного механізму формування та реалізації державної регіональної політики як сукупність декількох основних складових, що є окремими механізмами, об'єднаними в систему правових, інституційних, організаційних та фінансових засобів, які повинні використовуватися у комплексі, що й забезпечить досягнення цілей державної регіональної політики, сприятиме підвищенню її ефективності [8].

В. Боделан розглядає організаційну структуру механізму державного управління як сукупність управлінських ланок і організаційних зв'язків між ними щодо реалізації цілей і завдань держави загалом чи на окремому напрямі. На його думку, вона характеризує відносини сукупності ланок та наявних організаційних зв'язків між ними, які виражають взаємодію і координацію елементів усередині даної системи. За основу її взаємодії і координації взято цілі і завдання, що реалізуються через функції. При цьому функції є визначальними щодо організаційної структури, вони обумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи і архітектуру цієї системи. Тобто, органічний взаємозв'язок організаційної структури і функціональної структури на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як організаційно-функціональна структура, побудована за принципом розподілу функцій по вертикалі і горизонталі структури. Він вказує, що практика переконливо свідчить, що формування організаційно-функціональної структури має здійснюватися за відомим принципом Г. Чандлера "стратегія визначає структуру" таким шляхом: виділення цілей і підцілей Ю визначення функцій і підфункцій необхідних для реалізації цілей та підцілей Ю створення відповідних структур (суб'єктів) для виконання визначених функцій [9].

Ю. Кунев, досліджуючи питання управління в митній службі, розглядає структуру механізму державного управління як сукупність 6 складових [10]:

- цільова частина – сукупність всіх цілей, на реалізацію яких спрямована управлінська діяльність;
- функціональна частина – види управлінської діяльності (познавально-програмні та організаційно регулятивні), необхідні для виконання основних функцій організації;
- методологічна частина – ті методи, які використовуються при виконанні всіх видів управлінської діяльності, тобто забезпечують виконання функціональної частини;
- частина, що відображає сукупність принципів, – норми або правила, за якими потрібно здійснювати успішну управлінську діяльність;
- інструментальна частина – управлінські рішення, повноваження, засоби інформаційно-матеріально-енергетичного впливу на об'єкт управління;

– технологічна частина – технологія підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень.

Ю. Кунев відзначає, що перераховані складові механізму державного управління самі мають складну багаторівневу організацію, тому його важко зобразити схематично [11].

Зважаючи на вищевикладені уявлення різних дослідників щодо структури механізму державного управління, можна зробити такі висновки:

– основний акцент робиться на складових (елементах) механізму, при цьому їх опис має досить загальне спрямування;

– менше уваги приділяється взаємозв'язкам між складовими механізму;

– не завжди виділяються в якості окремих складових мета (цілі) та суб'єкти механізму;

– не простежується чіткий взаємозв'язок між визначенням механізму державного управління та його структурою;

– функції визначають організаційну структуру механізму державного управління та обумовлюють необхідність певних суб'єктів управління;

– органічний взаємозв'язок організаційної і функціональної структури механізму на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як його організаційно-функціональна структура.

З огляду на зазначене вище, була зроблена спроба побудувати власне уявлення про структуру механізму державного управління. Для цього було використано узагальнене визначення поняття “механізм державного управління” як системи [12]. Згідно із цим визначенням, складовими механізму державного управління є мета (цілі), функції, суб'єкти управління, методи, інструменти, принципи, норми, цінності та ресурси.

Цілі. На нашу думку, це визначальна складова механізму державного управління. В управлінні існують різні визначення поняття “ціль”, але загалом їх можна звести до такого: це бажаний стан об'єкта управління (бажаний результат управлінської діяльності).

Цілі можуть бути складними, тобто, які поділяються на цілі більш нижчого рівня, і відповідно мають ієрархічну структуру, та прості – які не поділяються на підцілі.

Ціль є найважливішою характеристикою процесу управління. Для досягнення певних цілей і здійснюється процес управління, сенс і зміст управління визначається його метою. Теорія державного управління надає важливе значення цілям як системоутворюючим ознакам будь-якої організації, які відрізняють одну систему від іншої. Цілі державного управління, покликані відповідати таким вимогам [13]:

а) бути об'єктивно обумовленими та обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку та діяльності людей, відповідати об'єктивній логіці функціонування того або іншого явища, процесу, відношення, враховувати форми і механізми останніх;

б) бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів і інтересів людей, відповідати їм і викликати таким чином розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;

в) бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, ґрунтуватися на реальному, а не на мнимому, на наявному, а не на передбачуваному або можливому потенціалі, адаптованими до конкретних умов і факторів суспільної життєдіяльності;

г) бути системно організованими, враховувати в певній послідовності цілі стратегічні, оперативні і тактичні, загальні і приватні, головні і забезпечуючі, кінцеві і проміжні, віддалені, близькі та безпосередні тощо.

Функції. Цілі і функції механізму державного управління взаємообумовлені, функції є похідними від цілей.

Існують різні визначення поняття “функція управління”. На нашу думку, найбільш глибоко відображають сутність цього поняття визначення, наведені в працях А. Мельника та Ю. Кунєва:

- реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на управляєме явище, відношення, стан, на який останні реагують і який сприймають [14];
- спеціалізована частина управлінських дій, які можна охарактеризувати, як типові, регулярні і стабільні види діяльності суб’єкта управління, що відрізняються однорідністю цілей або дій [15].

Відповідно, функції як і цілі бувають складними, тобто розділяються на підфункції, та простими, які не передбачають поділу підфункцій.

Існують різні класифікації функцій управління, найбільше розповсюдження має поділ на загальні і спеціальні функції. Загальні функції управління не пов’язані з особливою специфікою об’єкта управління і є загальними для всіх механізмів державного управління. Спеціальні функції управління залежать від специфіки сфери діяльності.

Набір загальних функцій управління у різних авторів трохи відрізняється, але більшість із них виділяють такі: аналіз, прогнозування, планування, організація (реалізація), контроль (рис. 1).

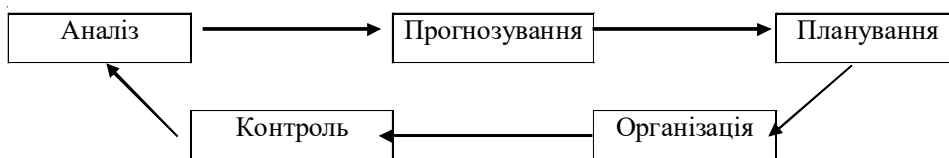


Рис. 1. Умовна схема взаємодії загальних функцій управління

Загальні функції поєднують найбільші операції управління, які можна розділити на більш дрібні. Крім названих функцій, виділяють також облік, мотивацію, роботу з персоналом, координацію, аналіз проблем, прийняття рішень тощо, які є складовими загальних функцій. Роль останніх на кожному більш високому рівні управління набуває все більшого значення [16].

Суб’єкти управління. Вони створюються для виконання функцій управління. Саме останні і визначають необхідність тих, чи інших суб’єктів управління. Конкретний механізм державного управління має конкретні цілі, відповідно до них здійснюється конкретизація функцій (загальних і спеціальних), а відповідно до них створюються суб’єкти їх реалізації (цілі Ю функції Ю суб’єкти).

Суб’єкт управління може самостійно забезпечувати реалізацію однієї або кількох функцій, а, з іншого боку, функція може реалізуватися одним або кількома суб’єктами управління.

Методи. М. Біль розглядає методи як складову механізму державного управління так – це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб’єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об’єкту для досягнення поставлених управлінських цілей [17].

Н. Макареико визначає метод як способи, прийоми впливу суб'єкта управління на об'єкт управління в рамках управлінських відносин, які використовуються для досягнення цілей і завдань управління, реалізації функцій управління [18].

Із наведених визначень видно, що існує прямий зв'язок між функціями та методами державного управління, за допомогою яких ці функції здійснюються. Якщо функції відповідають на запитання “що робити?”, то методи – “як робити?”. Метод є похідною від функцій механізму державного управління. Кожна функція потребує певних методів та технологій її реалізації.

Характеризуючи методи управління, необхідно розкрити їх спрямованість, зміст і організаційну форму:

- спрямованість методів управління – орієнтована на об'єкт управління;
- зміст – це специфіка прийомів і способів впливу;
- організаційна форма – вплив на конкретно сформовану ситуацію, що може бути прямим (безпосереднім) або непрямим (постановка завдання й створення стимулюючих умов) впливом.

У практиці управління одночасно застосовують різні методи та їхні комбінації, але водночас у науковій літературі не існує єдиного тлумачення змісту, об'єкта впливу та класифікації методів управління.

Існує кілька підходів до класифікації методів управління, серед яких можна виділити класифікацію по змісту впливу: економічні, організаційні, соціально-психологічні. Виділення цих методів управління є досить умовним, тому що їхнє різноманіття охопити практично неможливо.

Інструменти. Кожний метод управління передбачає наявність певного набору інструментів, які дозволяють його реалізувати.

Норми (правила), принципи, та цінності. Норми поділяються на формальні та неформальні. Перші – це закони, постанови, розпорядження та інші нормативні акти, які переважно видаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони визнають порядок та сутність функціонування механізму державного управління, а також його обмеження. Неформальні норми – це “неписані закони”, які закріплюються в правилах міжособистісної взаємодії і в моралі. Вони є продуктом особистісних відносин між обмеженою кількістю людей, зв'язаних відносинами довіри, кровного споріднення, спільністю інтересів або знайомством.

Цінності та моральні норми, як частина неформальних норм, є одним із основних способів нормативної регуляції дій людини в суспільстві та суттєво впливають на функціонування механізмів державного управління [19].

Принципи їх розглядаємо як основні норми формування та функціонування механізму державного управління.

Ресурси. Важливою складовою механізму державного управління є фінансові та матеріальні ресурси. Що стосується людських (інтелектуальних) ресурсів, то вони розглядаються як елемент складової “суб'єкти”.

Підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо авторське бачення схеми загальної структури механізму державного управління, основними моментами якого є такі:

- визначальною складовою механізму державного управління є “цілі”;
- складова “функції” є похідною від складової “цілі”;
- складові “цілі” та “функції” звичайно мають ієрархічну структуру;
- кожній функції відповідає певна сукупність методів її здійснення;

- реалізація методів забезпечуються певним набором інструментів;
- функції визначають сутність та структуру суб'єктів (органів) управління;
- норми (правила), принципи та цінності визначають рамки здійснення функцій та функціонування суб'єктів управління;
- важливою умовою функціонування механізму державного управління та реалізації його функцій є наявність фінансових та матеріальних ресурсів.

Графічно авторське бачення схеми загальної структури механізму державного управління зображено на рис. 2.

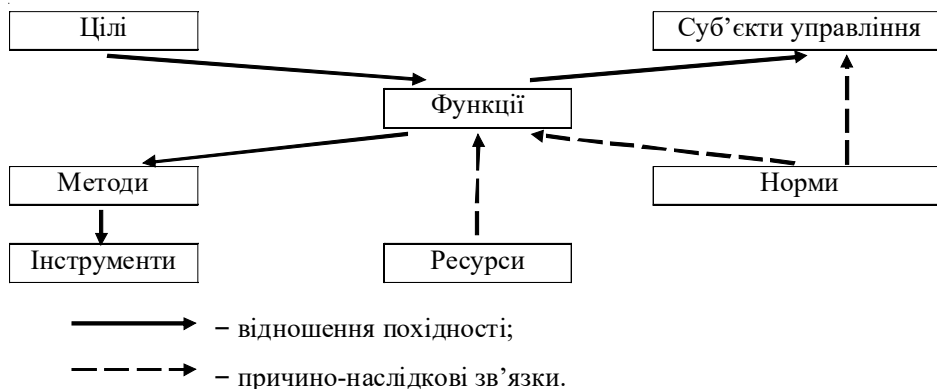


Рис. 2. Загальна структура механізму державного управління

Зважаючи на схему загальної структури механізму державного управління, можна запропонувати методичний підхід до її формування. Він передбачає такі етапи:

- визначення цілей та підцілей механізму;
- на основі визначених цілей (підцілей) визначення функції (підфункції);
- для кожної функції (підфункції) визначення методів її реалізації;
- для кожного методу встановлення відповідних інструментів;
- для кожної функції (підфункції) визначення суб'єктів, які забезпечують її здійснення;
- для функції (підфункції) та суб'єктів управління визначення норм (правил) їх здійснення та діяльності;
- визначення необхідних ресурсів (фінансових та матеріальних) для здійснення функцій механізму.

Висновки

Запропонована загальна структура механізму державного управління є спробою системного узагальнення існуючих уявлень щодо цього питання. Вона разом із запропонованим підходом до її формування може бути використана в якості методичного забезпечення при створенні реальних механізмів державного управління.

Список використаної літератури

1. Чечель О. М. Принципи та механізм державного регулювання економіки / О. М. Чечель // Вісник АМСУ [Текст]. — 2013. — № 2 (9). — С. 106, 107. — (Серія: “Державне управління”).

2. Оболенський О. Ю. Системна концепція категорії “механізми державного управління” / О. Ю. Оболенський, Ю. Г. Королюк // Інвестиції: практика та досвід [Текст]. — 2011. — № 10. — С. 81, 82.
3. Ковальська Н. Теоретико-методологічні засади механізмів державного управління системою професійної підготовки в Україні / Н. Ковальська // Актуальні проблеми державного управління [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. — Вип. 2(54). — 2014. — С. 8. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_2_4.
4. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // Демократичне врядування [Електронний ресурс]. — 2008. — № 1. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
5. Там само.
6. Приходченко Л. Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України [Текст]. — 2009. — Вип. 2. — С. 108—110.
7. Там само. — С. 111.
8. Мирна Н. В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики / Н. В. Мирна // Державне будівництво [Електронний ресурс]. — 2010. — № 1. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_1_20.pdf.
9. Боделан В. Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління / В. Р. Боделан // Публічне управління: теорія та практика [Текст]. — 2013. — Вип. 3. — С. 55.
10. Кунев Ю. Д. Управление в таможенной службе [Электронный ресурс] / Ю. Д. Кунев. — [Б. г. : б. и.], 2006. — Режим доступа : <http://readbookz.com/pbooks/book-10/tu>.
11. Там же.
12. Дуков Д. Ф. Аналіз сутності поняття “механізм державного управління” та побудовання його узагальненого визначення / Д. Ф. Дуков // Актуальні проблеми державного управління [Текст]. — 2015. — Вип. 1. — С. 44.
13. Мельник А. Ф. Державне управління: підручник [Електронний ресурс] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. — К. : Знання, 2009. — Режим доступу : <http://www.libr.dp.ua/site-libr/?idm=1&idp=184&ida=969>.
14. Там само.
15. Кунев Ю. Д. Управление в таможенной службе...
16. Там само.
17. Біль М. М. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект) [Текст] : наук. розроб. / М. М. Біль, Г. С. Третяк, О. П. Крайник ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., Львів. регіон. ін-т держ. упр., каф. екон. політики і фінансів. — К. : НАДУ, 2009. — С. 13.
18. Макарейко Н. В. Административное право [Электронный ресурс] : консп. лекц. / Н. В. Макарейко. — Режим доступа : <http://be5.biz/pravo/amnv/toc.htm>.
19. Буркинський Б. В. Соціальний капітал: сутність, джерела та структура, оцінка / Б. В. Буркинський, В. Ф. Горячук // Економіка України [Текст]. — 2013. — № 1. — С. 71.

*Стаття надійшла до редакції 11.04.2016
Схвалена до друку редколегією 20.04.2016*

D. Dukov

**THE STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS
AND A METHODOLOGICAL APPROACH TO ITS FORMATION**

The article provides an analysis of existing ideas about the structure of public administration mechanisms. Based on a generalized definition of the concept of “public administration mechanism” as a system, the author’s vision of its general structure is given. A methodological approach to structure formation of public administration mechanisms is developed.

Key words: mechanism, public administration, structure, objectives, functions, methods, tools, entities.