

УДК 351.77:416.2

I. Я. Зима,  
к. мед. наук, головний лікар комунального закладу  
"Рівненська обласна клінічна лікарня", м. Рівне  
ORCID ID: 0000-0002-5063-949X

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.15.85

## ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

I. Zyma,  
PhD in Medical science, Chief Physician of the Municipal Institution  
"Rivne Regional Clinical Hospital", city of Rivne

### THEORETICAL APPROACHES TO THE DEFINITION AND FORMATION OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

*У статті доведено, що формування в даний час цілісної науки державного управління дозволило об'єднати різні погляди в комплексну систему. Актуальність дослідження сучасних форм функціонування механізмів державного управління зумовлено стрімким розвитком систем державного управління. Важливим також є перехід багатьох країн до демократичних форм управління, інтеграція економічного та політичного життя.*

*Метою дослідження є аналіз теоретичних підходів до визначення та формування механізмів державного управління. Наукові підходи ґрунтуються як на дослідженнях теоретиків науки державного управління, так і на позиціях науковців суміжних напрямів. До таких напрямів відносяться економіка, політологія, історія.*

*Визначено, що механізм державного управління — це система органів державного управління, діяльність яких базується на усталених принципах і забезпечує стійкий економічний розвиток регіонів і країни в цілому. Основою ефективного механізму державного управління є діяльність досконалих адміністративних систем.*

*Розширено класифікацію механізмів державного управління. Подано класифікацію, яка широко використовується в наукових працях з державного управління вченими України. На цій класифікації з урахуванням власних авторських позицій, зокрема в контексті інструментів механізму державного управління, важелів механізму державного управління, методів державного управління та політики державного управління ми пропонуємо класифікаційну структуру механізмів державного управління. Нову класифікацію доповнено найбільш актуальними останнім часом складовими: політика сталого розвитку, адміністративні методи управління в механізмах державного управління, організаційні та політичні важелі. До важливих складових відносяться також Концепції та Постанови як інструменти державного управління.*

*До цієї класифікаційної структури необхідно також додати форми механізму державного управління, які нами було визначено вище. Ці форми є основою для дослідження процесів державотворення у багатьох авторів. До таких форм віднесено: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні, правові.*

*It is proved in the article that the formation of the presently integrated science of state administration has allowed to combine different views into an integrated system. The urgency of the study of modern forms of functioning of the mechanisms of public administration is conditioned by the rapid development of public administration systems. The transition of many countries to democratic forms of governance, integration of economic and political life is also important.*

*The purpose of the study is to analyze the theoretical approaches to the definition and formation of public administration mechanisms. Scientific approaches are based on researches of the theorists of science of state administration, and on the positions of scientists of related fields. These areas include economics, political science, history.*

*It has been determined that the mechanism of public administration is a system of public administration bodies whose activities are based on established principles and ensure sustainable economic development of regions and the country as a whole. The basis of an effective mechanism of public administration is the work of perfect administrative systems.*

*The classification of public administration mechanisms is expanded. A classification is given which is widely used in scientific works on state management of scientists of Ukraine. In this classification, taking into account our own author's positions, in particular in the context of instruments of the mechanism of state administration, levers of the mechanism of public administration, methods of public administration and public administration, we propose a classification structure of the mechanisms of state administration. The new classification is supplemented by the most recent recent components: sustainable development policy, administrative*

*management methods in state governance mechanisms, organizational and political levers. Important constituents also include the Concepts and Regulations as instruments of public administration.*

*To this classification structure, it is also necessary to add forms of the mechanism of government that we have defined above. These forms are the basis for the study of the processes of state-building by many authors. These forms include: economic, motivational, organizational, political, legal.*

*Ключові слова: підходи, визначення, формування, механізми, державне управління, класифікація.*  
*Key words: approaches, definition, formation, mechanisms, public administration, classification.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Досліджуючи онтологію механізмів державного управління можна зробити висновок про виключно широкий світогляд мислителів, вчених, які закладали основи цієї науки. Ці фундатори науки державного управління проводили свої дослідження, розглядаючи історичні, географічні, соціальні, філософські, економічні аспекти проблеми створення ефективних механізмів державного управління. Безумовно, перші дослідження в цій області не торкалися механізмів в тому розумінні, яке сформувалося в сучасній науці. Методологічна основа досліджень була більш розрізною і розглядала різні сфери державного управління у відповідності з основною науковою та професійною спеціалізацією конкретного вченого.

Формування в даний час цілісної науки державного управління дозволило об'єднати різні погляди в комплексну систему. Актуальність дослідження сучасних форм функціонування механізмів державного управління зумовлено стрімким розвитком систем державного управління,

переходом багатьох країн до демократичних форм управління, інтеграцією економічного та політичного життя.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Серед науковців, які досліджували теоретичні підходи до визначення та формування механізмів державного управління слід визначити Сазонця І.Л. та його монографію "Наукові основи та імплементація світових практик місцевого самоврядування і об'єднання територіальних громад" [1], Тихончук Л.Х. з монографією "Інституційно-економічні засади державного регулювання міжнародної діяльності корпорацій" [2], Гладченко А.Є. та його монографію "Інституційне забезпечення діяльності корпорацій в процесі формування глобальної рівноваги" [3]. В своїх роботах автори розглядають як конкретні сфери державного управління економічною діяльністю та адміністрування, так і теоретичні підходи до формування механізмів державного управління.

**Таблиця 1. Авторські підходи до трактування поняття "механізм державного управління", що мають широкий соціо-гуманітарний контекст**

№	Автор	Визначення
1	І. Сазонець [1]	Механізм державного управління – це система органів державного управління, діяльність яких базується на усталених принципах і забезпечує стійкий економічний розвиток регіонів і країни в цілому. Основою ефективного механізму державного управління є діяльність досконалих адміністративних систем
2	Г. Атаманчук [4]	Механізми державного управління – це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. 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 в своїх управлінських рішеннях і практично втілює їх в життя, зважаючи на державну владу
3	П. Єгоров, Ю.Лисенко[5]	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 сплатоспроможного 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 високоефективної роботи
4	Н. Нижник [6]	Механізм державного управління – це складова системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми... або зовнішніми. 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
5	Р. Рудницька, О. Сидорчук, О. Стельмах	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
6	Л. Тихончук [2]	Механізм державного управління функціонує на основі узгодження інтересів різних верств суспільства, суб'єктів економічної діяльності, взаємоузгодженості дій державних органів управління із управлінськими організаціями наднаціонального рівня
7	А. Гладченко [3]	Механізм державного управління – це управлінська система, яка повинна забезпечувати рівновагу соціальних, економічних, політичних процесів на основі широкого впливу інститутів на її діяльність

**Таблиця 2. Авторські підходи до трактування поняття "механізм державного управління", що базуються на аналізі системи державного управління**

№	Автор	Визначення
1	О.Алейнікова [1]	Сучасні механізми державного управління повинні поєднувати в собі політичні та адміністративні методи на основі спільної інституційної бази. Механізм державного управління повинен формуватися на основі адміністративних та політичних складових у системі управління та створенні політико-правових засад, які б забезпечили деполітизацію та професіоналізацію державної служби
2	В. Авер'янов [8]	Складовими елементами зазначеного механізму є: 1) система органів державної влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку; через механізми державного управління здійснюється реалізація влади (владних відносин)
3	О. Амосов [9]	На регіональному рівні механізми управління – це сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах та ланках господарства району
4	В. Бакуменко, В. Князев [10]	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
5	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
6	О. Коротич [12]	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
7	В. Малиновський [13]	Механізми державного управління – сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління
8.	О. Федорчак [14]	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

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є аналіз теоретичних підходів до визначення та формування механізмів державного управління. Такі підходи ґрунтуються як на дослідженнях теоретиків науки державного управління, так і на позиціях науковців суміжних напрямів, як-от: економіка, політологія, історія.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Проводячи аналіз сучасних наукових трактовок поняття "механізми державного управління", слід визначити велику кількість авторів, які досліджували цю тему. Провівши власні дослідження можна стверджувати, що існуючи визначення доцільно згрупувати в дві категорії. Перша категорія визначень має більш широке теоретичне підґрунтя та соціо-гуманітарний контекст. З позицій цієї методології такі дослідження проводили Г. Атамчук, П. Єгоров, Ю. Лисенко, Н. Нижник, Р. Рудницька, І. Сазонець, Л. Тихончук, А. Гладченко та ін. До другої категорії слід віднести визначення, які сутнісно спрямовані на характеристику практичних механізмів державного управління, базуються на аналізі практики його застосування. З позицій цієї методології такі дослідження проводили О. Алейнікова, В. Авер'янов, О. Амосов, В. Бакуменко, О. Ковалюк, О. Коротич, В. Малиновський, В. Федорчак. Згруповані визначення авторів першої групи щодо поняття "механізм державного управління" подано в таблиці 1.

Виходячи з поданих раніше функціональних напрямів механізмів державного управління можна також визначити, що механізми державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, політичних, пра-

вових, організаційних засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодженість інтересів учасників державного управління, які взаємодіють. Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну і правову природу, комплексний механізм державного управління повинен бути системою економічних, організаційних, мотиваційних, політичних і правових механізмів.

Мають найбільший інтерес наведені визначення механізмів державного управління Тихончук Л., яка вважає, що він функціонує на основі узгодження інтересів різних верств суспільства, суб'єктів економічної діяльності, взаємоузгодженості дій державних органів управління із управлінськими організаціями наднаціонального рівня. Таке визначення віддзеркалює сучасні процеси існування національних економік, систем державного управління в глобальному середовищі та є особливо актуальним в умовах інтеграції України в європейське співтовариство [8]. Аналогічна спрямованість притаманна підходам А. Гладченка, який вважає, що механізм державного управління це управлінська система яка повинна забезпечувати рівновагу соціальних, економічних, політичних процесів на основі широкого впливу інститутів на її діяльність. Така рівновага за думкою автора проявляється перш за все в економічній сфері, в умовах інтеграційних процесів національних економік. Макроекономічна рівновага в свою чергу є основою для стабільних соціальних і політичних процесів в суспільстві та в державному управлінні [9].

Авторська позиція в цьому питанні Сазонця І.Л. базується на функціональних підходах в діяльності органів державного управління. За його думкою механізм дер-

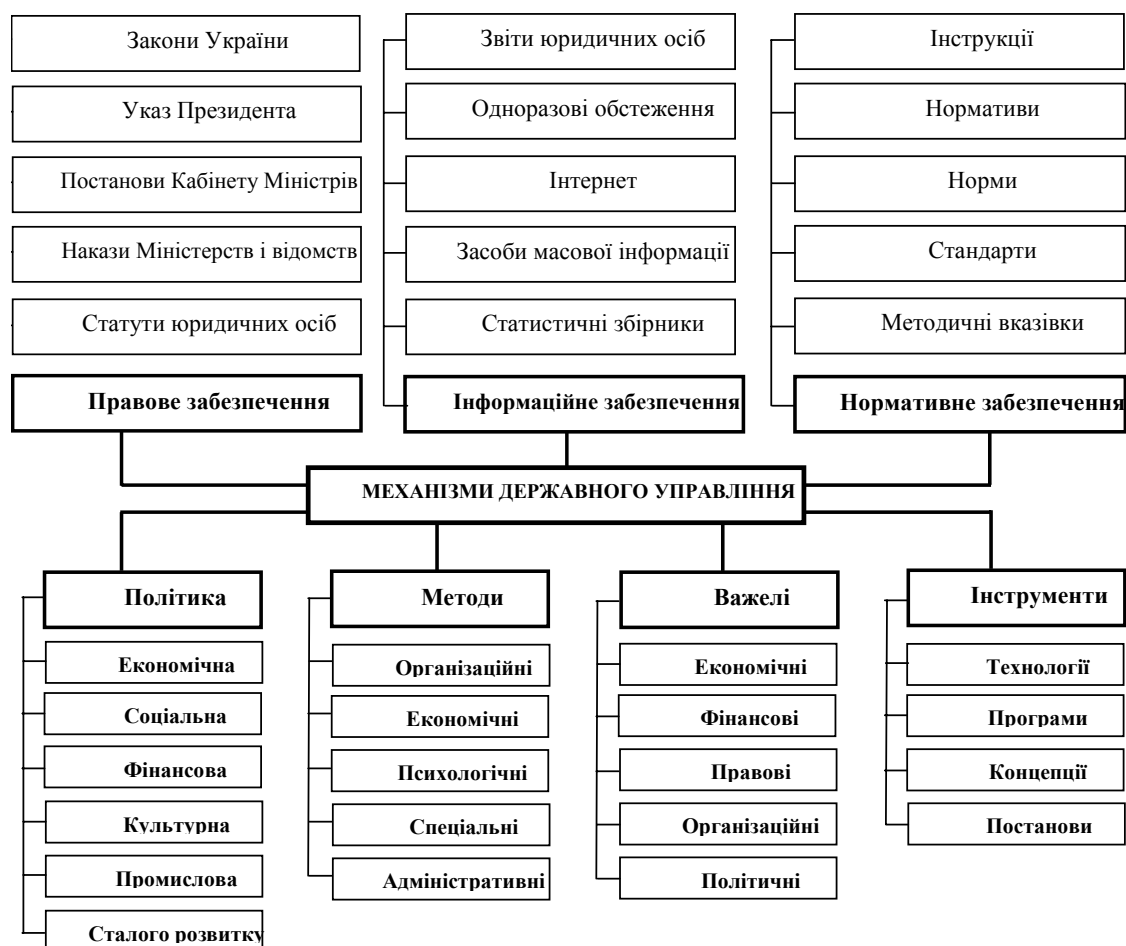


Рис. 1. Структура механізму державного управління

державного управління — це система органів державного управління, діяльність яких базується на усталених принципах і забезпечує стійкий економічний розвиток регіонів і країни в цілому. В такому контексті автор поєднує традиційні підходи до досконалості процесу державного управління із новітніми процесами децентралізації та регіональної самостійності. У зв'язку із все більшим зростанням складності управлінських процесів державного управління та зростанням потреб у залученні все більшої кількості нових кадрів науковець окремо визначає, що основою ефективного механізму державного управління є діяльність досконалих адміністративних систем [7].

Необхідно навести визначення терміну "механізм державного управління" з точки зору більш практичних підходів, що базуються на емпіричному досвіді та аналізі процесів державного управління (табл. 2).

Підсумовуючи вищезазначене, необхідно надати таке визначення поняття "механізм державного управління", яке, на нашу думку, містить у собі і теоретичні загальнонаукові підходи і сформовано на основі аналізу емпіричного досвіду державного управління: механізм державного управління визначається як сукупність політичних, економічних, організаційних, мотиваційних та правових засобів спрямованого впливу органів державного управління та місцевого самоврядування на об'єкт управління.

Якщо проаналізувати сучасні наукові підходи щодо класифікацій та підходів до формування різних систем використання механізмів державного управління, то необхідно визначити, що такими дослідженнями зай-

малися такі автори: М. Ажажа, Є. Білокур, К. Дубич, К. Кандагура, О. Кравченко, Л. Приходченко, О. Федорчак та інші. Найбільш повною класифікацією на нашу думку є класифікація О. Федорчак [14]. Ця класифікація широко використовується в наукових працях з державного управління вченими України. На основі цієї класифікації з урахуванням власних авторських позицій, зокрема в контексті інструментів механізму державного управління, важелів механізму державного управління, методів державного управління та політики державного управління ми пропонуємо класифікаційну структуру механізмів державного управління на рисунку 1. В цій класифікаційній структурі нами доповнено найбільш актуальні останнім часом складові, наприклад, такі: політика сталого розвитку, адміністративні методи управління в механізмах державного управління, організаційні та політичні важелі, які використовуються в державному управлінні та Концепції та Постанови як інструменти державного управління які активно використовуються.

До цієї класифікаційної структури необхідно також додати форми механізму державного управління, які нами було визначено вище і які є основою для дослідження процесів державотворення у багатьох авторів. До таких форм ми віднесли: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні, правові.

Класифікаційна структура механізму державного управління, який подано в цьому дослідженні містить у собі правове, інформаційне та нормативне забезпечення, використовує методи, важелі та інструменти, спирається на



певні види політик, що проводяться в країні, зокрема політику сталого розвитку, промислову політику, економічні, соціальну, фінансову та культурну політики.

## ВИСНОВКИ

Підводячи підсумки дослідженню концепту формування наукової методології механізмів державного управління слід визначити, що онтологія механізмів державного управління спирається на науковців-класиків, що мають виключно широкий світогляд та закладали основи цієї науки. Виходячи з поданих раніше функціональних напрямів механізмів державного управління можна також визначити, що механізми державного управління — це сукупність економічних, мотиваційних, політичних, правових, організаційних засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодженість інтересів учасників державного управління, які взаємодіють. Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну і правову природу, комплексний механізм державного управління повинен бути системою економічних, організаційних, мотиваційних, політичних і правових механізмів.

### Література:

1. Наукові основи та імплементація світових практик місцевого самоврядування і об'єднання територіальних громад / За ред. І.Л. Сазонця. — Рівне: Волинські обереги, 2017. — 216 с.
2. Тихончук Л.Х. Інституційно-економічні засади державного регулювання міжнародної діяльності корпорацій. — Рівне. Волинські обереги, 2018. — 308 с.
3. Гладченко А.Є. Інституційне забезпечення діяльності корпорацій в процесі формування глобальної рівноваги. — Рівне. Волинські обереги, 2018. — 244 с.
4. Атаманчук Г. Теория государственного управления. — М.: Омега-Л, 2004. — 301 с.
5. Лисенко Ю., Єгоров П. Організаційно-економічний механізм управління підприємством // Економіка України. — 1997. — № 1. — С. 86—87.
6. 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.
7. Механізми державного управління: сутність і зміст / За ред. М.Д. Лесечка. Рівне: ЛРІДУ НАДУ, 2015. — 28 с.
8. Державне управління в Україні: навчальний посібник / За ред. В.Б. Авер'янова. — К.: ТОВ "СОМІ", 1999. 250 с.
9. Амосов О.Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. — 2001. — Вип. 2. — С. 10—16.
10. Державне управління: Словник-довідник / За ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Донецьк: ІЕП НАНА України, 2002. — 228 с.
11. Ковалюк О.М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики). — Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2002. — 396 с.
12. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України. — Харків: ХарРІДУ НАДУ, 2006. — 220 с.
13. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. — Київ: Атіка, 2003. — 576 с.
14. Федорчук О. Класифікація механізмів державного управління. Науковий вісник "Демократичне врядування". 2008. Вип. 1. URL: <https://mail.google.com/mail/u/> (Дата звернення 14.05. 2019).

### References:

1. Sazonets', I.L. (2017), *Naukovi osnovy ta implementatsiia svitovykh praktyk mistsevoho samovriaduvannia ta ob'iednannia terytorial'nykh hromad* [Scientific fundamentals and implementation of world practices of local self-government and association of territorial communities], Volyns'ky oberehy, Rivne, Ukraine.
2. Tykhonchuk, L.Kh. (2018), *Instytutysjno-ekonomichni zasady derzhavnoho rehuliuвання mizhnarodnoi diial'nosti korporatsij* [Institutional and economic principles of state regulation of international activity of corporations], Volyns'ky oberehy, Rivne, Ukraine.
3. Hladchenko, A.Yu. (2018), *Instytutysjne zabezpechennia diial'nosti korporatsij v protsesi formuvannia hlobal'noi rivnovahy* [Institutional support of corporations in the process of forming a global equilibrium], Volyns'ky oberehy, Rivne, Ukraine.
4. Atamanchuk, H. (2004), *Teoryia hosudarstvennoho upravleniia* [Theory of public administration], Omeha-L, Moscow, Russia.
5. Lysenko, Yu. and Yehorov, P. (1997), "Organizational and economic mechanism of enterprise management", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 1, pp. 86—87.
6. Nyzhnyk, N.R. and Mashkov, O.A. (1998), *Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia* [Systematic approach in the organization of public administration], UADU, Kyiv, Ukraine.
7. Lesechko, M.D. (2015), *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist' i zmist* [Mechanisms of public administration: essence and content], LRIDU NADU, Rivne, Ukraine.
8. Aver'ianov, V.B. (1999), *Derzhavne upravlinnia v Ukraini* [Public administration in Ukraine], TOV "SOMY", Kyiv, Ukraine.
9. Amosov, O.Yu. (2001), "Transformation of mechanisms of state regulation of economic development", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. Zbirnyk naukovykh prats'*, vol. 2, pp. 10—16.
10. Kniaziev, V.M. and Bakumenko, V.D. (2002), *Derzhavne upravlinnia: Slovnyk-dovidnyk* [Public administration: Dictionary reference book], IEP NANA Ukrainy, Donetsk, Ukraine.
11. Kovaliuk, O.M. (2002), *Finansovyy mekhanizm orhanizatsii ekonomiky Ukrainy (problemy teorii i praktyky)* [Financial mechanism of organization of economy of Ukraine (problems of theory and practice)], Vydavnychyj tsentr L'vivs'koho natsional'noho universytetu imeni Ivana Franka, Lviv, Ukraine.
12. Korotych, O.B. (2006), *Derzhavne upravlinnia rehional'nym rozvytkom Ukrainy* [Public Administration for Regional Development of Ukraine], KharRIDU NADU, Kharkiv, Ukraine.
13. Malynovs'kyj, V.Ya. (2003), *Derzhavne upravlinnia* [Public administration], Atika, Kyiv, Ukraine.
14. Fedorchak, O. (2008), "Classification of mechanisms of public administration", *Naukovy visnyk "Demokratychnе vriaduvannia"*, vol. 1, available at: <https://mail.google.com/mail/u/> (Accessed 05 July 2019).

Стаття надійшла до редакції 09.07.2019 р.