

*В. М. Мороз,
д. держ. упр., професор, професор кафедри педагогіки та психології управління
соціальними системами імені академіка І. А. Зязюна,
Національний технічний університет "Харківський політехнічний університет"
ORCID ID: 0000-0003-0796-5035*

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.23.106

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОГО ВПЛИВУ: ЗМІСТ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА КАТЕГОРІЇ

V. Moroz,
Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor at Pedagogy and Psychology of Social Systems Management
Department of the academician I. Zyzun of The National Technical University "Kharkiv Polytechnic Institute"

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATIONAL INFLUENCE: CONTENT AND CHARACTERISTICS OF THE CATEGORY

За результатами аналізу існуючих у межах наукового дискурсу тлумачень дефініції "організаційно-правовий механізм державного управління" було виокремлено квінтесенцію їх категоріального змісту. Стаття містить узагальнення щодо особливостей прояву дуальності змісту організаційно-правовий механізму в контексті реалізації суб'єктом публічного управління функцій державного управління та державного регулювання. В статті обгрунтовано необхідність зміни змістовних акцентів під час формулювання дефініції організаційно-правового механізму з "державного управління" та "державного регулювання" на "державно-управлінський вплив". У статті запропоновано авторський погляд щодо переліку та змісту основних складових організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу, а саме: мета, завдання та методи; функції, принципи та ресурси органів влади; система норм та правил; система органів влади; середовище, умови та фактори впливу. В статті наведено авторське тлумачення категоріального змісту дефініції організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу та розглянуто його універсальну та функціональну складові.

Content analysis of the researches held in the framework of the sphere of the "Public management and administration" science have found that the authors freely and not always reasonable use the definitions of organizational-legal, administrative-legal, informative-legal and normative-legal mechanisms of state administration and regulation. Quite often, especially young scientists, equate not only relative definitions, but also their content. Such inattention in the usage of scientific definitions does not only distort their categorical meaning, but also negatively affects the credibility of the results obtained by the scientists. Paper objective. To advice the author's approach to the interpretation of the organizational-legal mechanism of the public administration influence basing on the results of the analysis of the theoretical and methodical basics as for the sense and peculiarities of its functioning. Paper main body. According to the results of the analysis of the interpretations of the existing within the framework of the scientific discourse definition "organizational-legal mechanism of public administration", the quintessence of their categorical meaning was identified. The obtained results made it possible to formulate summaries about the duality of the manifestation of the content of the organizational-legal mechanism in the context of the implementation of the functions of management and regulation by public authorities. Such step gave us an opportunity to formulate the assumption about the need to change the sense emphasis in the definition of the category of organizational-legal mechanism from "public administration" and "state regulation" into "state-administrative influence". The essence of the organizational and legal mechanism of the public administration influence can be disclosed through the dialectical unity and sense of such constituent elements as: purpose, objectives and methods; functions, principles and resources of authorities; the system of rules and regulations; the system of authorities; environment, conditions and the influencing factors. The article proposes the substantive content of each of these elements, with taking into account the main characteristics of the organizational and legal mechanism of the public administration influence. Conclusions of the research. Under the organizational-legal mechanism of the public administration influence we should understand dialectically conditioned by the unity of purpose, tasks, functions and

principles controlling influence of the subjects of public administration with such methods, means, tools and technologies of targeted impact, the nature of the origin and usage of which, on the one hand, is connected with the creation of legal and regulatory acts and the system of ensuring their execution, and on the other hand — with the development (improvement) of the system and structure of administration and formation in the framework of its effective professional hierarchical communications (systems of interdependence between the goals of influence on the object of direct attention and interaction between participants of the its transferring process to a new state).

Ключові слова: організаційно-правовий механізм державно-управлінського впливу; державне управління; державне регулювання; зміст механізму; суб'єкти публічного управління; мета, завдання, методи, функції та принципи впливу

Key words: organizational and legal mechanism of the public administration influence; public administration; state regulation; content of the mechanism; subjects of public administration; purpose, objectives, methods, functions and principles of influence.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Існуючи у межах наукового дискурсу, тлумачення змісту категорії організаційно-правового механізму державного управління не можуть претендувати на повну об'єктивність та всебічність охоплення проблематики відповідного предмету наукової уваги. Постійна зміна умов функціонування об'єктів публічного управління обумовлює зміну, з одного боку, змісту їх основних характеристик, а з іншого — векторів їх подальшого розвитку. Такі зміни, підсилення динаміки яких відбувається у тому числі і за рахунок саморозвитку відповідного об'єкту, вимагають від суб'єктів публічного управління постійного адаптування (вдосконалення) наявних у їх розпорядженні механізмів державного управління до нових умов. Іншими словами, суб'єкт публічного управління повинен шукати нову комбінацію методів, способів, інструментів та технологій для підвищення ефективності цілеспрямованого впливу.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, У ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ЦЬОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР

Проблематика розвитку теоретико-методологічних засад формування змісту організаційно-правового механізму державного управління не є принципово новим напрямом в організації наукових пошуків. Переважна більшість дисертаційних досліджень, виконання яких відбулось у межах напрямів паспорту спеціальності 25.00.02 — механізми державного управління, містять посилання на інструментарій відповідного механізму. Проблематика формування змісту організаційно-правового механізму державного управління, так само як і практики його використання суб'єктами публічного управління, набула свого розвитку в роботах: М.В. Андриєнка, А.В. Борисова, О.О. Черкасова (визначено зміст організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою об'єкта); В.А. Андрюнова, С.М. Домбровської, Ю.О. Лермонтової, О.О. Труша (проведено аналіз рівня розвитку організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні); Т.В. Гаман (обґрунтовано напрями вдосконалення змісту та практики використання організаційно-правового механізму інформаційної

діяльності місцевих державних адміністрацій); Н.Г. Дроздової (розглянуто зміст організаційно-правового механізму управління системою державних закупівель на конкурсних засадах); Ю.В. Клейшмідта (визначено сутність організаційно-правового механізму державного регулювання електронних інформаційних ресурсів); І.Б. Ковтун (визначено умови ефективності функціонування організаційно-правового механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні); В.В. Костилова (досліджено організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері); В.П. Марущака (розглянуто особливості використання органами державного управління організаційно-правового механізму управління соціально-економічними процесами на регіональному рівні); Л.Л. Приходченко (визначено теоретико-методологічні засади формування змісту організаційно-правового механізму забезпечення ефективності державного управління); Р.В. Приходько (проведено науково-теоретичний аналіз складових організаційно-правового механізму регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій); В.В. Толстонога (визначено зміст нормативно-правового механізму державного управління захистом прав споживачів) та інших дослідників. Вагомий внесок у розвиток проблематики механізмів державного управління було здійснено В.М. Бабаєвим, В.Д. Бакуменком, В.Є. Воротіним, А.О. Дегтярем, В.Б. Дзюндзюком, В.М. Ємельяновим, В.М. Князевим, Ю.В. Ковбасюком, О.Б. Коротич, Г.С. Одінцовою, І.В. Розпутенком, В.П. Садковим, С.М. Серьогіним, В.С. Толуб'яком, Н.Д. Чалою, С.А. Чукут та іншими вченими. Окремі питання порушеної проблематики були нами розглянуті під час попередніх напрямів наукового пошуку [14—16]. Попри достатній рівень наукової уваги до проблематики змісту організаційно-правового механізму державного управління, окремі її питання все ще залишаються відкритими для наукових досліджень.

ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ

Деякі роки тому у межах галузі знань "Державне управління" ("Публічне управління") існуюча класифікація механізмів державного управління передбачала наявність організаційно-правового механізму. Поступова зміна змісту керованої системи (об'єкту управлінської

діяльності) обумовила перегляд керуючою системою (суб'єктом публічного управління) не лише комбінації методів, способів, інструментів та технологій впливу, а і пошук нових механізмів досягнення цілей управлінської діяльності. Результатом такого пошуку, наприклад, по відношенню до традиційного організаційно-правового механізму державного управління, стала поява споріднених але не тотожних за змістом і практикою дії до нього механізмів, а саме: адміністративно-правового, інформаційно-правового та нормативно-правового. Поява нових різновидів правового механізму обумовила зміну компетенції у тому числі й організаційно-правового механізму державного управління, що у свою чергу актуалізувало питання необхідності уточнення його змісту.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

За результатами аналізу теоретико-методологічного підґрунтя щодо змісту та особливостей функціонування організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу запропонувати авторський підхід до його тлумачення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

У межах наукової літератури проблематика механізмів державно-управлінського впливу, в контексті інструментарію правових аспектів прояву їх змісту, позиціонує через призму "організаційно-правового", "адміністративно-правового", "інформаційно-правового" та "нормативно-правового" механізмів державного управління. Кожен з цих механізмів використання правових важелів, не зважаючи на їх певну діалектичну єдність, має певні особливості, як на рівні формулювання свого змісту так і на рівні практики їх використання. У межах подальшого розвитку змісту цього напрямку дослідження, з огляду на обраний нами предмет наукового пошуку, ми не будемо актуалізувати зміст окремих категорій через призму проблематики реалізації суб'єктом управління своїх функцій управлінського та регулюючого впливу. Іншими словами, у межах цієї публікації ми не маємо намір здійснювати поділ на "механізми управління" та "механізми регулювання", а плануємо використовувати спільну для характеристики змісту відповідних категорій дефініцію — "вплив". Така наша позиція щодо можливості розгляду управління та регулювання через призму категорії впливу обумовлена її комплексним змістом. У публічному управлінні відповідна дефініція зазвичай використовується у межах більш змістовної категорії, а саме "вплив державно-управлінський". На переконання В.Д. Бакуменка, державно-управлінський вплив є "дією органів державної влади та управління як суб'єктів державно-управлінських відносин щодо реалізації державного управління, прийняття та здійснення державно-управлінських рішень" [2]. На думку вченого, державно-управлінський вплив може мати ознаки як прямого адміністрування (традиційно пряме адміністрування розглядається через призму "цілеспрямованої діяльності з прийняття та реалізації рішень або виконання управлінських функцій з метою організації ефективної взаємодії об'єкта і суб'єк-

та в певній системі з урахуванням змін стану зовнішнього середовища" [10], тобто через функцію управління) так і непрямого, тобто регулюючого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління. Ми цілком погоджуємося з такою думкою дослідника та залишимо її без додаткових коментарів. Повертаючись до обраного нами напряму наукового пошуку, звернемо увагу на тлумачення організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу.

Попри той факт, що визнання галузі науки "Державне управління" на офіційному рівні відбулось лише у 1997 році, державно-управлінська проблематика має сталі традиції свого розвитку у межах юридичних, економічних, політичних, природничих тощо наук. За дослідженнями вчених державно-управлінська наука, як "практичне мистецтво управління державою, державними інститутами і державними справами нараховує сотні років свого розвитку, оскільки розмірковувати про ефективне управління державою почали з часів Платона і Конфуція" [9, с. 6]. Отже, ми можемо вести мову про те, що ті чи інші аспекти проблематики державного управління перебували у фокусі наукової уваги вчених задовго до її інституалізації у межах окремої галузі наукового знання. Іншими словами, переважна більшість тих з наукових категорій, які протягом двох останніх десятиліть розглядаються переважно крізь призму державно-управлінської науки, була актуалізована в системі наукових знань іншого галузевого спрямування. Наприклад, обрана нами у якості предмету наукового пошуку проблематика організаційно-правового механізму державного управління, до своєї інституалізації у межах галузі знань "Державне управління", набула свого переважного розвитку у контексті змісту юридичних та економічних наук. З огляду на цей факт, вважаємо за доцільне звернути увагу на ті з існуючих тлумачень, які було надано у їх межах.

У межах економічної наукової думки організаційно-правовий механізм зазвичай розглядається через призму єдності організаційного та правового механізмів управління або так званого господарського механізму управління. Наприклад, Т.В. Назарчук тлумачить організаційний механізм як "сукупність різноманітних за своєю природою конкретних організаційних дій, покликаних організувати ефективну діяльність організації" [18]. На думку вченого, використання організаційного механізму здійснюється з метою формування та подальшого розвитку організаційного потенціалу. В основу формування організаційного механізму покладаються процеси формування: органів управління організацією; системи внутрішнього та зовнішнього документообігу; інституалізація регламентів взаємодії між керуючою і керованою підсистемами. Правовий механізм, на переконання Т.В. Назарчук, використовується для регулювання правовідносин між суб'єктами та об'єктами управлінської діяльності. В контексті розуміння сутності правового механізму управління заслуговує на увагу думка О.Ф. Скакун щодо змісту механізму правового регулювання. На переконання вченого механізм правового регулювання є процесом "переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний суб'єктами правового регулювання за допомогою системи правових засобів, способів і форм з метою задоволення публічних і приватних інтересів учасників

суспільних відносин, забезпечення правопорядку" [21]. Під дещо іншим кутом зору формулює визначення організаційно-правового механізму управління Ю.С. Дульщикова. За результатами досліджень вченого під організаційно-правовим механізмом управління слід розуміти систему заходів щодо забезпечення формування та розвитку правового простору [6]. Загалом ми погоджуємося зі змістом наведеного визначення, але вважаємо за необхідне звернути увагу на деякі особливості використання інструментарію організаційно-правового механізму. Запропоновані Ю.С. Дульщиковим рівні використання відповідного механізму (державний, регіональний, місцевий та організаційний рівні) не містять акцентів на силі прояву потенціалів інструментарію пов'язаного з правом. Іншими словами, наведене тлумачення не містить посилення на компетенцію суб'єктів використання організаційно-правового механізму управління на тому чи іншому рівнях. Цілком очевидно, що повноваження суб'єктів управління на державному та регіональному рівнях щодо регулювання суспільних відносин (використання потенціалів права щодо впорядкування суспільно-політичних та соціально-економічних відносин) значно відрізняються, як за своїм змістом, так і за кількістю об'єктів управління, від повноважень суб'єктів управління на місцевому та організаційному рівнях. На нашу думку, тут слід вести мову про існування зворотно-пропорційної залежності між силою потенціалів організаційного та правового впливу (на державному рівні у межах організаційно-правового механізму управління найбільший потенціал мають правові важелі, в той час потенціал організаційних важелів є достатньо обмеженим; на організаційному рівні у межах організаційно-правового механізму управління найбільший потенціал мають організаційні важелі, в той час потенціал правових важелів є достатньо обмеженим). В основу сформульованого вище припущення нами було покладено зміст та обсяги повноважень тих чи інших суб'єктів права на кожному з рівнів реалізації потенціалів організаційно-правового механізму. Наприклад, зміст та обсяги повноважень суб'єктів права, наприклад держави та організації, щодо використання інструментарію правового механізму не є однаковими. Очікувано, що держава, як суб'єкт права, має значно більше можливостей у використанні інструментарію правового механізму саме на державному рівні, водночас як організація, як суб'єкт права, має значно більше можливостей у використанні інструментарію організаційного механізму саме на організаційному рівні.

Достатньо змістовною щодо тлумачення організаційно-правового механізму є думка Н.Б. Могильникової, яка сформулювала відповідну категорію через засновану на нормах різних галузей права виконавчо-розпорядчу діяльність спеціально уповноважених державних органів щодо встановлення та забезпечення виконання певних норм та правил [12]. Ми підтримуємо наукову позицію вченого щодо інституалізації суб'єктів використання інструментарію організаційно-правового механізму на рівні "спеціально уповноважених державних органів". Вище ми вже звернули увагу на потенціали суб'єктів використання інструментів організаційно-правового механізму на різних ієрархічних рівнях та визначили об'єктивно обумовлені обмеження їх компе-

тенції. Беручи до уваги неабиякий потенціал спеціально уповноважених державних органів" щодо використання організаційно-правового механізму, вважаємо за доцільне розглянути ті з визначень його складного та багатогранного змісту, які були надані у межах галузі науки "Державне управління". В таблиці 1 подано зміст основних підходів до тлумачення організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу.

За результатами аналізу змісту наведених у таблиці 1 визначень можемо сформулювати такі основні узагальнення.

По-перше, у самому спрощеному вигляді наведено визначення можуть бути поділені на дві умовні групи, а саме: визначення, які розкривають зміст організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу крізь призму так званого класичного підходу до тлумачення категорії "механізм", тобто визначення, зміст яких апелює до мети, завдань, принципів та функцій (М.В. Андрієнко, А.В. Борисов, О.О. Черкасов, О.І. Безпалова, В.В. Толстоног, Ю.О. Хромова); визначення, фокусом уваги яких є право та його потенціали у реалізації владних повноважень суб'єктом державного управління (С.А. Вавренюк, Н.Г. Дроздова, В.Ю. Назаренко, М.П. Попов, Л.Л. Приходченко, Г.П. Фердман). Беручи до уваги той факт, що кожне з наведених визначень має свій унікальний зміст щодо характеристики організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу, ми не можемо вести мову про наявність так званого універсального (всеохоплюючого) визначення, адже кожен вчений має рацію щодо відповідного тлумачення. Водночас далеко не кожне з наведених визначень дозволяє виокремити унікальність змісту організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу по відношенню до схожих за формулюванням дефініцій (адміністративно-правовий, інформаційно-правовий, нормативно-правовий механізми). Іншими словами, деякі з наведених у таблиці визначень можуть бути з успіхом використані для тлумачення змісту майже кожної із згаданих вище дефініцій. За такої умови можемо припустити, що дефініції "організаційно-правовий", "адміністративно-правовий", "інформаційно-правовий" та "нормативно-правовий" по відношенню до характеристики змісту відповідного механізму є синонімами. Факт можливості синонімічного сприйняття відповідних дефініцій вченими було нами підтверджено під час проведення вибіркового інтерв'ю з молодими дослідниками. Нажаль, переважна більшість з тих хто брав участь в інтерв'ю не продемонструвала розуміння відмінності між відповідними категоріями. Слід розуміти що "у науковій мові не може бути синонімів. У цьому полягає її принципова відмінність від побутової, повсякденної мови. В науковій теорії кожному явищу має відповідати єдине поняття як завершений, визнаний і вкорінений результат синтезу його багатьох визначень. Синонімізація — некоректний шлях розвитку понятійного арсеналу наукового аналізу, який знижує його ефективність і глибину. Він змушує дослідника плавати по поверхні явищ, не пропускаючи до проникнення в їх сутність" [8, с. 54].

По-друге, наведені у таблиці 1 визначення організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу, попри включення їх авторами у формулювання відповідної

Таблиця 1. Основні підходи до тлумачення організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу

п/п	Автор	Визначення	Ключові змісти
1	М.В. Андриєнко, А.В. Борисов, О.О. Черкасов	- Набір цілей, принципів, функцій, методів, інформації, технологій та технічних засобів; - спрямування на вироблення та реалізацію державної політики; - способи впливу суб'єкта на об'єкт, а саме: примус (дисциплінарні, адміністративні, матеріальні, кримінально-процесуальні заходи); переконання (апеляції, виховання, роз'яснення, поєднання позитивного досвіду, захоплення, обговорення поведінки); адміністративні (адміністративно-правові та адміністративно-організаційні методи); психоаналітичні (методи професійного пізнання та навчання; методи психологічного стимулювання (мотивації); методи комплексування малих груп і колективів; методи гуманізації праці) [1]	- Сукупність цілей, принципів, функцій, методів, інформації, технологій та технічних засобів; - реалізація державної політики через вплив суб'єкта управління на об'єкт управління за допомогою примусу, переконання, адміністрування та психологічних способів
2	О.І. Безпалова	- Система взаємодії зв'язаних та взаємозалежних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких уповноважені на те суб'єкти здійснюють спрямований вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації ... функцій держави; - результатом застосування адміністративно-правового механізму є упорядкування діяльності підопічних суб'єктів, які вступили між собою у правові відносини; удосконалення форм і методів управлінської діяльності; реальне дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також ефективний захист у разі їх порушення; - елементи адміністративно-правового механізму: інституційна складова (суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави); адміністративно-правові норми; принципи реалізації правоохоронної функції держави; форми та методи реалізації правоохоронної функції держави; правовідносини, які виникають у зв'язку з реалізацією правоохоронної функції держави; ресурсна складова (кадрове, інформаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення тощо) [3]	- Система адміністративно-правових засобів; - система суб'єктів управління, адміністративно-правових норм, принципів та методів реалізації функцій держави, правовідносини та ресурси (кадри, інформація, матеріально-технічне та фінансове забезпечення тощо)
3	С.А. Вавренко	- Система адміністративно-правових заходів, котрі впливають на відносини в суспільстві та функціонують відповідно до завдань держави та суспільства; - характеризується використанням інструментарію правового механізму для регулювання відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління (використання примусу, заборони, дозволів, переконання) - розробка та встановлення норм, котрі будуть регламентувати діяльність суб'єктів та об'єктів державного управління, де в якості гаранту виступає система діючих законів та нормативних актів у відповідній галузі [4]	- Система діючих законів та нормативних актів щодо регламентування діяльності суб'єктів та об'єктів державного управління; - система таких адміністративно-правових заходів, які передбачають використання методів примусу, заборони, дозволів, переконання
4	Н.Г. Дроздова	- Сукупність форм, методів та інструментів управління, організаційних структур, а також правових норм, що визначають засади реалізації функцій державного управління; - розділі на правову (суб'єкти державного управління, їх статус, функції і компетенції, структури і характер взаємодій); юридично-формування мети, цілей та завдань державної політики, принципи побудови та функціонування управлінської системи; форми, умови, порядок виникнення, зміни та припинення відносин між суб'єктами та об'єктами системи державного управління; сукупності правових інструментів для гарантування реалізації суб'єктами державного управління своїх прав та інтересів; правові засоби, які визначають юридичні заборони, терміни, процедури та інші; методи адміністрування та засоби впливу, заходів відповідальності та заходів з захоплення тощо) та організаційну (проекування функціональної структури управління системою та регламентації взаємодії її учасників; упорядкування повноважень суб'єктів управління, а також розмежування та уникнення дублювання їх функцій; формування кадрового забезпечення (підготовки фахівців); організації державного та громадського контролю; забезпечення матеріальними і технічними ресурсами) складові [5]	Підля механізму на правову та організаційну складові. Правова складова пов'язана з системою нормативно-правових актів та її здатністю сприяти досягненню суб'єктами державного управління визначеної мети. Організаційна складова пов'язана з департаменталізацією організації (формування структур) та визначенням шляху структурних підрозділів, а також форм і механізмів взаємодії між ними
5	В.Ю. Назаренко	Сукупність публічних інституцій (включаючи як органи влади, так і інститути громадянського суспільства), які створені для розв'язання певних суперечностей, подолання чи попередження проблем у суспільстві та діють на основі конституційно-правових норм прийнятих у державі [17]	Сукупність публічних інституцій, які створені для розв'язання певних суперечностей
6	М.П. Попов	Система органів державного управління, створених з метою реалізації (певної ідеології та (або політики) – прим. автора) у різних сферах суспільного життя та здійснення (певних – прим. автора) стратегій на основі конституційно-правових норм, прийнятих у державі [19]	Система органів державного управління які діють на основі конституційно-правових норм
7	Л.Л. Григор'єв	- Система знань про сутність, закономірності дій і правила застосування організаційно-правових методів і засобів підспрямованого систематичного регулюючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою перевернення його в якісно-новий стан (теоретичний аспект); - сукупність нормативно-правових актів, які відображають взаємодію зв'язаних та причинно-наслідкових зв'язків різних елементів системи державного управління; методів, засобів, інструментів та технологій, які використовуються органами влади для досягнення цілей, матеріальних і фінансових, інформаційних ресурсів, соціального та організаційного потенціалу, що надають змогу ефективно функціонувати, розв'язувати складні соціально-політичні та економічні проблеми розвитку суспільства, всебічно враховувати інтереси громадян (практичний аспект) [20]	- Пошлі на теоретичний та практичний аспекти; - система знань про сутність, закономірності і правила використання організаційно-правових методів і засобів; - нормативно-правові акти та сукупність методів, засобів, інструментів та технологій; - матеріальні, фінансові, інформаційні ресурси; - соціальний та організаційний потенціал
8	В.В. Толстопіт	- Інтегрований комплекс суб'єктів та об'єктів правовідносин, засобів, методів та інструментів, які містять порятунково-правову базу, що реалізується на загальних принципах державної політики у відповідній сфері державного управління; - основні елементи нормативно-правового механізму державного управління: мета, принципи, суб'єкти й об'єкти відносин, методи та інструменти, що використовуються та система нормативно-правових актів; - основні методи нормативно-правового механізму: мотивування, захоплення, застерсження, інформування, примус тощо; - основні функціональні підсистеми нормативно-правового механізму: правотворча, правоохоронна; правозастосувальна; контролююча-наглядова, оперативна-виконавча [22]	- Система суб'єктів та об'єктів правовідносин, засобів, методів та інструментів, які містять нормативно-правову базу; - методи та функціональні підсистеми, пов'язані з сферою права
9	Г.П. Фертман	Сукупність управлінських ланок, що розміщені в суворій суцільності зв'язку між управлінським та керуванням системою на основі комплексу прийомів, засобів і способів юридичних впливів [23]	Система управлінських ланок, які забезпечують зв'язок між суб'єктами та об'єктами управління
10	Ю.О. Хромова	- Сукупність взаємодії зв'язаних принципів, методів, інструментів, процедур, організаційних структур, а також правового регулювання; - фінансове та матеріально-технічне забезпечення є складовими організаційно-правового механізму державного управління [24]	Принципи, методи, інструменти, процедури, організаційні структури та правове регулювання

категорії дефініцій "управління" та "регулювання" ("організаційно-правовий механізм управління" або "організаційно-правовий механізм регулювання"), не дозволяють визначитись щодо особливостей (потужності) впливу суб'єктів державного управління. З одного боку, ми можемо вести мову про домінування у змісті організаційно-правового механізму посилення на інструментарій "управління", адже об'єкти владного впливу позбавлені можливості обрання альтернативної моделі поведінки (підпорядкування об'єкту управлінської діяльності цілеспрямованому впливу суб'єктів управління). Наприклад, під час розгляду змісту організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу М.В. Андрієнко, А.В. Борисов, О.О. Черкасов, В.В. Толстоног (табл. 1) звертають увагу на такий спосіб впливу як примус. Цілком очевидно, що за умови використання цього способу суб'єктом владного впливу у об'єкта управління не має вибору щодо варіанти поведінки. У свою чергу О.І. Безпалова (таблиця 1) звертає увагу на той факт, що адміністративно-правові засоби є інструментарієм цілеспрямованого впливу. Нагадаємо, що переважна більшість існуючих у науковому дискурсі визначень змісту категорії державного управління тлумачать її зміст крізь призму саме цілеспрямованого впливу. У свою чергу, Н.Г. Дроздова (табл. 1) дає пряме посилання на використання суб'єктом владного впливу "форм, методів та інструментів управління". З іншого боку, ми можемо вести мову про наявність у змісті організаційно-правового механізму акцентів на інструментарій "регулювання", адже суб'єкт управлінського впливу має певну свободу щодо вибору моделі поведінки. Наприклад, розглядаючи зміст організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу С.А. Вавренюк (табл. 1) звертає увагу на його призначення, а саме — "для регулювання відносин" та "регламентації діяльності суб'єктів та об'єктів державного управління". У межах юридичних наук права регламентація визначається як перша стадія правового регулювання [7, с. 144]. На думку О.І. Безпалової, результатом застосування адміністративно-правового механізму є "упорядкування діяльності суб'єктів" (табл. 1). Зазвичай, дефініція "упорядкування" використовується для визначення змісту категорії "регулювання". Енциклопедичний словник з державного управління тлумачить державне регулювання як "сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються" [13]. В.В. Толстоног, думку якого ми наводили у межах обґрунтування змісту організаційно-правового механізму через призму управлінської діяльності, визначає такі його методи, як "мотивування, заохочення, застереження, інформування" (табл. 1).

Приймаючи до уваги вище наведені узагальнення, а також зміст розглянутих у таблиці 1 тлумачень організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу спробуємо сформулювати авторський погляд щодо змісту відповідного механізму. Візуалізація нашої думки за відповідним напрямом наукового пошуку подана на рисунку 1.

Безумовно, наша думка щодо змісту та особливостей розбудови організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу не є досконалою. Наприклад, запропонована нами візуалізація (рис. 1) не висвіт-

лює відмінності організаційно-правового механізму від споріднених за змістом, суб'єктно-об'єктними характеристиками, цільовим спрямуванням та практикою використання таких механізмів державно-управлінського впливу: адміністративно-правовий; інформаційно-правовий; нормативно-правовий. Така недосконалість стала причиною нашої відмови від акцентування уваги на основних детермінантах організаційно-правового механізму, а саме на його організаційній та правовій складових. Висвітлення змісту кожної з них, так само як і розгляд особливостей їх взаємодії у межах одного механізму (з'ясування потужності та напрямку дії так званого синергетичного ефекту), дозволить дати відповідь на вищесформульоване питання щодо унікальності змісту саме організаційно-правового механізму.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Беручи до уваги вищенаведене, вважаємо за можливе сформулювати такі основні висновки.

1. За своїм змістом, призначенням та особливістю використання організаційно-правовий механізм державно-управлінського впливу є унікальним та таким, який не може бути ототожненим з адміністративно-правовим, інформаційно-правовим та нормативно-правовим механізмами. Організаційно-правовий механізм державно-управлінського впливу не може бути віднесено виключно до управлінської або регулюючої діяльності органів публічної влади, адже його інструментарій в однаковій мірі використовується суб'єктами публічного управління для реалізації як функцій управління, так і функцій регулювання. Отже, за певних обмежень, ми можемо вести мову про так звану дуальність прояву змісту організаційно-правового механізму в контексті його цільового спрямування та характеру (потужності) впливу на об'єкти публічного управління. Таку дуальність обумовлено діалектикою взаємозв'язку (єдності) процесів управління та регулювання у межах організаційної діяльності держави, її органів влади та суб'єктів публічного управління. Іншими словами, одні та ті самі дії з боку суб'єктів публічного управління щодо впорядкування суспільних процесів і явищ, можуть бути розглянуті одночасно через призму реалізації функцій управління та регулювання. Домінування того чи іншого управлінського впливу залежить від рівня реалізації його інструментарію (глобальний, державний, регіональний, локальний та організаційний рівні). Водночас, слід розуміти, що по відношенню до конкретного об'єкту управлінського впливу та (або) умов його функціонування і розвитку, організаційно-правовий механізм не лише може, а і цілком обґрунтовано набуває ознак функцій управління або регулювання.

2. Під організаційно-правовим механізмом державно-управлінського впливу слід розуміти діалектично обумовлену (системну) єдність мети, завдань, функцій та принципів керуючого впливу (кожен з цих елементів конкретизується в залежності від різновиду конкретного об'єкту публічного управління) суб'єктів публічного управління з такими методами, засобами, інструментами та технологіями цілеспрямованого систематичного впливу, природа виникнення та використання яких пов'язана, з одного боку, з творенням нормативно-право-



Рис. 1. Організаційно-правовий механізм державно-управлінського впливу: зміст та особливості розбудови

вих актів та системою забезпечення їх виконання, а з іншого — із розбудовою (вдосконаленням) системи і структури управління та формуванні у її межах ефективних професійних ієрархічних комунікацій (системи взаємозалежності цілей впливу на об'єкт безпосередньої уваги та взаємодії між учасниками процесів його переведення у новий стан). Іншими словами, зміст організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу розкривається через призму так званих універсальних складових механізмів управління та регулювання, тобто тих їх елементів, які є традиційними для характеристики будь-якого з механізмів державного управління або регулювання, не залежно від їх різно-

виду (економічний, інформаційний, політичний тощо), а саме: "цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби" [11], та функціональних (фахових) складових, а саме: методів та інструментів правового та організаційного впливу. Безумовно, до організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу слід також віднести: ресурси (система знань щодо змісту та особливостей використання тих чи інших методів, засобів, інструментів та технологій державно-управлінського впливу, а також інформація про стан та перспективи розвитку (саморозвитку) об'єктів управління або регулювання; матеріально технічне забезпечення процедур прийняття та забезпечення ви-

конання нормативно-правових актів тощо); систему норм і правил; систему органів публічного управління.

Вищесформульовані висновки не вичерпують проблематики тлумачення змісту та особливостей прояву організаційно-правового механізму державно-управлінського впливу, а лише доповнюють існуючі у межах наукового дискурсу відповідні за тематичним спрямуванням дослідження. Серед перспективних подальших розвідок у цьому напрямі слід звернути увагу передусім на ті з них, фокусом наукової уваги яких є обґрунтування різниці між організаційно-правовим, адміністративно-правовим, інформаційно-правовим та нормативно-правовим механізмами державно-управлінського впливу, а також можливості розгляду їх інструментарію у межах правового механізму державного управління. Анонсуванням перспектив розгляду саме цього напрямку наукового пошуку ми припускаємо доцільність дослідження згаданих вище механізмів на рівні окремих методів впливу в системі правового механізму державного управління.

Література:

1. Андрієнко М.В. Організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою об'єкта [Електронний ресурс] / М.В. Андрієнко, А.В. Борисов, О.О. Черкасов // Державне управління: удосконалення і розвиток. — 2019. — № 3. — Режим доступу: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2019/3.pdf
2. Бакуменко В.Д. Вплив державно-управлінський / В.Д. Бакуменко // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — С. 102.
3. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія / О.І. Безпалова. — Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. — 544 с.
4. Вавренюк С.А. Організаційно-правовий механізм державного управління вищою освітою України / С.А. Вавренюк // Інвестиції: практика та досвід. — 2019. — № 17. — С. 54—58.
5. Дроздова Н.Г. Організаційно-правовий механізм управління системою державних закупівель на конкурсних засадах: теоретико-методологічний аспект / Н. Дроздова // Актуальні проблеми державного управління. — 2012. — Вип. 3. — С. 150—153.
6. Дульщиків Ю.С. Региональная политика и управление. / Ю.С. Дульщиків. — Москва: Изд-во РАГС, 2001. — 257 с.
7. Іванюта Н.В. Функції господарського процесуального права: теоретико-практичні аспекти: дис....доктора юридичних наук: 12.00.04 / Іванюта Наталя Валеріївна. — Київ., 2018. — 538 с.
8. Іншаков О.В. Інституція — ключ до розуміння економічних інститутів / О.В. Іншаков, Д.П. Фролов // Економічна теорія. — 2011. — № 1. — С. 52—62.
9. Ковбасюк Ю. Наука державного управління в умовах системних державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій / Ю. Ковбасюк // Вісник НАДУ. — 2012. — Вип. 1. — С. 5—20.
10. Мельтюхова Н.М. Управління / Н.М. Мельтюхова // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — С. 722—723.
11. Механізми державного управління / (Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін.) // Енциклопедичний словник з державного управління (уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.) — С. 421.
12. Могильникова Н.Б. Организационно-правовой механизм управления в сфере предпринимательской деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юридических наук по спец. 12.00.14 "Административное право, финансовое право, информационное право" / Н.Б. Могильникова. — Хабаровск, 2005. — 24 с.
13. Мороз В.М. Державне регулювання / В.М. Мороз // Енциклопедичний словник з державного управління (уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.) — С. 148.
14. Мороз В.М. Фискальная свобода как детерминанта развития трудового потенциала общества: опыт Эстонии и его уроки для Украины / В.М. Мороз // Сборник трудов Института экономики и управления (ECOMEN). — Таллинн, 2011. — Вып. XI. — С. 123—143.
15. Мороз С.А. Порядок та умови вступу до докторантури як елемент правового механізму державного управління якістю підготовки фахівців на науковому рівні вищої освіти / С.А. Мороз, В.М. Мороз // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2015. — №3. — С. 127—134.
16. Мороз С. А. Французька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ / С.А. Мороз, В.М. Мороз, С.М. Домбровська // Вісник НУЦЗУ (Серія "Державне управління") — 2016. — Вип. 1 (4). — С. 213—222.
17. Назаренко В.Ю. Організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні / В.Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління. — 2013. — Вип. 3 (42). — С. 1—7.
18. Назарчук Т.В. Менеджмент організацій [Текст]: навчальний посібник / Т.В. Назарчук, О.М. Косіюк. — К.: "Центр учбової літератури", 2016. — 560 с.
19. Попов М.П. Організаційно-правовий механізм державного управління в сфері гендерної політики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / М.П. Попов. — Одеса, 2006. — 20 с.
20. Приходченко Л.Л. Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади / Л.Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління. — 2009. — Вип. 1. — С. 59—65.
21. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник / О.Ф. Скакун. — Київ: Правова єдність, 2010. — 525 с.
22. Толстоног В.В. Нормативно-правовий механізм державного управління захистом прав споживачів /

В.В. Толстоног // Вісник НАДУ. — 2015. — № 2. — С. 37—42.

23. Фердман Г.П. Механізми протидії проявам тероризму на залізничному транспорті України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Г.П. Фердман. — Одеса, 2006. — 20 с.

24. Хромова Ю.О. Організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / М.П. Попов. — Одеса, 2014. — 24 с.

References:

1. Andrienko, M.V. Borisov, A.V. and Cherkasy, O.O. (2019), "The organizational and legal mechanism of state management of fire safety of the", Public Administration: Improvement and Development, [Online] vol. 3, available at: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2019/3.pdf (Accessed 4 Nov 2019).

2. Bakumenko, V.D. (2010), "The influence of state-administrative", Entsiklopedychny slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine.

3. Bezpalova, O.I. (2014), Administratyvno-pravovyj mekhanizm realizatsii pravookhoronnoi funktsii derzhavy: monohrafiia [Administrative-legal mechanism of the law enforcement function of the state: monograph], Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine.

4. Vavrenyuk, S.A. (2019), "Organizational and Legal Mechanism of Public Administration of Higher Education of Ukraine", Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 17, pp. 54—58.

5. Drozdova, NG (2012), "Organizational and legal mechanism of management of public procurement system on competitive basis: theoretical and methodological aspect", Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, vol. 3, pp. 150—153.

6. Dulshchikov, Yu.S. (2001), Rehyonalnaia polityka y upravlenye [Regional policy and management], Publishing House of the Russian Civil Aviation Administration, Moscow, Russia.

7. Ivanyuta, N.V. (2018), "Functions of economic procedural law: theoretical and practical aspects", Abstract of Ph.D. dissertation, Laws, Institute of Economic and Legal Research, NAS, Kyiv, Ukraine.

8. Inshakov, O.V. and Frolov, D.P. (2011), "Institution - the key to understanding economic institutions", Economic theory, vol. 1, pp. 52—62.

9. Kovbasyuk, Y. (2012), "The science of public administration in the context of systemic state-administrative reforms and social transformations", Bulletin of the National Academy of Sciences of Ukraine, vol. 1, pp. 5—20.

10. Meltyukhova, N.M. (2010), "Management", Entsiklopedychny slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine, pp. 722—723.

11. Odintsova, G.S. Djundyuk, V.B. Meltyukhov, N.M. (2010), "Mechanisms of Public Administration", Entsiklopedychny slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine.

12. Mogilnikova, N.B. (2005), "The organizational and legal management mechanism in the field of entrepreneurial activity in the Russian Federation", Ph.D. Thesis, Pacific State University, Habarovsk, Russia.

13. Moroz, V.M. (2010), "State regulation", Entsiklopedychny slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine.

14. Moroz, V.M. (2011), "Fiscal freedom as a determinant of the development of society's labor potential: Estonia's experience and its lessons for Ukraine", Proceedings of the Institute of Economics and Management (ECOMEN), vol. XI, pp. 123—143.

15. Moroz, S.A. and Moroz, V.M. (2015), "The order and conditions for admission to doctoral studies as an element of the legal mechanism of state management of the quality of training of specialists at the scientific level of higher", Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, vol. 3, pp. 127—134.

16. Moroz, S.A. (2016), "French model of scientific and pedagogical staff training: peculiarities of development and prospects of using it for development of labor potential of domestic universities", Bulletin of the National Academy of Sciences and Arts (Public Administration Series), vol. 1 (4), pp. 213—222.

17. Nazarenko, V.Yu. (2013), "The organizational and legal mechanism of state fire safety management in Ukraine" The theory and practice of public administration, vol. 3 (42), pp. 1—7.

18. Nazarchuk, T.V. (2016), Menedzhment orhanizatsii [Management of Organizations], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.

19. Popov, M.P. (2006), "Organizational and Legal Mechanism of Public Administration in Gender Policy", Ph.D. Thesis, Odessa Rregional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration at the President of Ukraine, Odessa, Ukraine.

20. Prikhodchenko, L.L. (2009), "Organizational and legal mechanism for ensuring the efficiency of public administration: theoretical and methodological foundations" Theory and Practice of Public Administration, vol. 1, pp. 59—65.

21. Skakun, O.F. (2010), Teoriia prava i derzhavy: pidruchnyk [Theory of Law and State], Pravova yednist, Kyiv, Ukraine.

22. Tolstonoh, V.V. (2015), "The regulatory legal mechanism of state management of consumer protection", Visnyk NADU, vol. 2, pp. 37—42.

23. Ferdman, G.P. (2006), "Mechanisms of counteraction to the manifestations of terrorism on the railway transport of Ukraine", Ph.D. Thesis, Odessa Rregional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration at the President of Ukraine, Odessa, Ukraine.

24. Khromova, Yu.O. (2014), "Organizational and legal mechanism of state regulation of the electoral process in Ukraine", Ph.D. Thesis, Odessa Rregional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration at the President of Ukraine, Odessa, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 23.11.2019 р.