

Г. М. Шерстюк

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
факультету превентивної діяльності Національної поліції України
Одеського державного університету внутрішніх справ

В. О. Корнієнко

кандидат юридичних наук,
магістр публічного управління та адміністрування

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНОГО КОМПЛЕКСУ: МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У цьому науковому дослідженні розглядаються теоретико-методологічні засади поняття «механізм державного управління» як ключової категорії науки публічного адміністрування. У сучасних умовах розвитку суспільства, особливо в умовах викликів глобалізації, реформування публічної влади, децентралізації та цифровізації державних сервісів, вказана категорія набуває особливого значення. Від ефективності застосування механізмів державного управління значною мірою залежить здатність держави виконувати свої основні функції, зокрема забезпечення правопорядку, реалізація економічної політики, соціального захисту, охорони здоров'я, екологічної безпеки тощо.

У науковому дослідженні підкреслюється, що ефективність функціонування системи публічного управління безпосередньо залежить від чіткості, с координованості та результативності її механізмів, які забезпечують реалізацію управлінських функцій держави у різних сферах суспільного життя. Механізм державного управління за своєю сутністю є складним, багатокомпонентним явищем, що включає в себе інституційні, організаційні, правові, інформаційні, фінансово-економічні та кадрові елементи, взаємодія яких повинна бути логічною, узгодженою та орієнтованою на досягнення суспільно значущих цілей.

Ключові слова: державне управління, механізм державного управління, система управління, класифікація механізмів, публічне адміністрування, ефективність управління, управлінські функції.

Постановка проблеми. Дослідження теоретичних підходів до визначення сутності механізму державного управління дозволяє не лише поглибити наукове розуміння даної категорії, але й виробити ефективні практичні рекомендації щодо удосконалення управлінської діяльності державних органів. Теоретичне осмислення природи та структури механізму управління створює основу для формування інноваційних підходів до публічного адміністрування, визначення його стратегічних пріоритетів, оптимізації управлінських процесів та підвищення ефективності реалізації державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Класичні підходи провідних українських науковців Авер'янова В. Б., Нижник Н. Р., Машкова О. А., Бакуменка В. Д., Князева В. М. та інших

наголошують на взаємодії органів влади з нормативно-правовими інструментами і підкреслюють важливість міждисциплінарного бачення та адаптації механізмів публічного адміністрування до цифрових та інституційних змін.

Крім того, науковці трактують механізм державного управління як складну інтегровану систему, що включає інституційні, правові, економічні, організаційні, мотиваційні та інформаційні компоненти, які забезпечують реалізацію публічної політики, що в результаті призводить до формування цілісної, гнучкої та адаптивної системи державного управління, яка здатна забезпечити ефективне функціонування влади в умовах трансформаційних змін.

Мета дослідження. Аналіз наукових підходів до тлумачення поняття «механізм державного

управління» та систематизація існуючих класифікацій зазначених механізмів для опрацювання теоретичних джерел, узагальнення наукових позицій щодо сутнісного змісту механізму управління, а також виокремлення основних типів механізмів, які функціонують у сучасній системі публічного адміністрування, що є вкрай необхідним для подальшого розвитку категоріального апарату державного управління з метою підвищення ефективності його практичної реалізації.

Виклад основного матеріалу. Термін «механізм» широко використовується в науковій, управлінській та практичній площинах і є складовим елементом категоріального апарату багатьох суспільних наук, зокрема державного управління. У сучасній науковій та прикладній літературі можна зустріти низку похідних понять: «механізм державного управління», «механізм державного регулювання», «механізм реалізації державної політики», «організаційно-економічний механізм», «правовий механізм», «соціальний механізм», «мотиваційний механізм», «ринковий механізм», «антикризовий механізм» тощо. Окрім того, поняття «механізм» активно використовується для характеристики управлінських процесів у специфічних галузях: наприклад, у сфері фінансів, сільськогосподарства, зовнішньоекономічної діяльності, охорони здоров'я, екології тощо. Враховуючи багатоаспектність і широке застосування цього терміна, актуальним є поглиблене розуміння його сутності у контексті науки державного управління.

Зокрема, слушною є думка французького дослідника Анрі Кульмана, який вказував на існування великої кількості різноманітних механізмів, які за своєю природою є складними системами взаємодії елементів управлінської діяльності. Згідно з його підходом, механізм можна охарактеризувати як цілісну систему, що включає низку взаємопов'язаних компонентів, зокрема цілей, функцій, методів, організаційної структури, суб'єктів і об'єктів управління. У межах такої системи реалізується цілеспрямований управлінський вплив, що трансформується у відповідну поведінкову або функціональну реакцію об'єкта управління [4, с. 2].

Таким чином, поняття «механізм» у сфері державного управління доцільно трактувати не як ізольований інструмент чи сукупність прийомів, а як системну конструкцію, що забезпечує результативність реалізації управлінських

функцій, надає динаміку адміністративним процесам та формує логіку взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління в межах публічного простору.

Сама правова категорія «механізм» є міждисциплінарною та широко застосовується в різних сферах наукового знання й практики. У галузі державного управління поняття «механізм» набуває більш вузького і специфічного значення, що охоплює взаємодію інституційних, правових, процедурних та організаційних компонентів, орієнтованих на досягнення стратегічних цілей держави. Водночас, сучасний стан наукової розробки концепції механізму державного управління свідчить про відсутність усталеного, загальноприйнятого визначення цього поняття. Це значною мірою зумовлено й тим, що в теорії державного управління досі немає єдиного, уніфікованого підходу до самого поняття «державне управління», що, у свою чергу, ускладнює систематизацію категоріального апарату науки.

У науковій літературі представлено низку підходів до визначення механізму державного управління. Один із найбільш відомих і концептуально обґрунтованих підходів запропонував український науковець В. Б. Авер'янов. На його думку, механізм державного управління слід розглядати як цілісну систему, що включає органи виконавчої влади, які функціонують у межах установленого правового режиму, а також масив нормативно-правових актів, які визначають як структурну організацію цих органів, так і порядок реалізації ними своїх повноважень [1]. У такій моделі можна виділити два основні структурні елементи: систему органів виконавчої влади, які є безпосередніми суб'єктами державного управління та реалізують його функції відповідно до конституційно-правового статусу; нормативно-правову базу, яка регламентує порядок організації, діяльності, взаємодії та відповідальності зазначених органів у процесі здійснення управлінських повноважень.

Таким чином, механізм державного управління це не лише формальна структура або сукупність суб'єктів, а й динамічна система взаємодії нормативного, організаційного та функціонального рівнів, що забезпечує ефективне функціонування публічної влади в інтересах суспільства.

Серед наукових підходів до визначення поняття «механізм державного управління» важливе місце посідають позиції вітчизняних дослідників, які розглядають цю категорію

як ключову в системі публічного адміністрування. Так, Н. Р. Нижник та О. А. Машков трактують механізм державного управління як невід'ємну складову управлінської системи, що забезпечує цілеспрямований вплив як на внутрішні фактори, так і на зовнішнє середовище. На їхню думку, механізм управління охоплює сукупність цілей, елементів об'єкта управління та зв'язків між ними, а також форми впливу на ці елементи задля досягнення запланованих результатів. Науковці підкреслюють, що будь-який механізм управління завжди має конкретний характер, оскільки спрямований на досягнення конкретної мети шляхом впливу на визначені чинники із використанням відповідних ресурсів [2, с. 18].

У свою чергу, В. Д. Бакуменко, В. М. Князев та авторський колектив «Словника-довідника з державного управління» визначають механізм державного управління як сукупність інструментів, заходів, важелів та стимулів, за допомогою яких органи державної влади здійснюють регулюючий вплив на різні сфери суспільного життя такі, як виробництво, соціальні системи, громадські відносини тощо, з метою досягнення певних управлінських цілей. Серед ключових складників такого механізму вони виокремлюють формування цілей, прийняття рішень, застосування впливів, реалізацію конкретних дій та отримання очікуваних результатів. У розширеному розумінні механізм державного управління виступає як комплексна система, що охоплює політичні, правові, соціальні, організаційні та економічні засоби реалізації державної політики [3, с. 153].

Іншого підходу дотримуються Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук та О. М. Стельмах, які розглядають механізм державного управління як цілеспрямовану, штучно сконструйовану систему, покликану забезпечити досягнення публічних цілей управлінської діяльності. На думку авторів, така система має чітку структурну організацію, включає нормативно-правове забезпечення, методи, засоби і механізми державного впливу на об'єкти управління [4, с. 14].

Зокрема, В. Д. Бакуменко та Д. О. Безносенко розглядають механізм державного управління як сукупність практичних інструментів, засобів, важелів і стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. На їхню думку, механізм виконує функцію саморегулювального інструмента публічного управління, а при цьому чинники, що впливають на управлінські процеси, можуть мати

політичну, соціальну, економічну або культурну природу. Залежно від форми державно-управлінської діяльності ці фактори набувають адміністративного, політичного чи правового характеру. У сучасному державному управлінні, як правило, застосовується комплексний механізм, який включає політичні, соціальні, гуманітарні, економічні, адміністративні та правові елементи [5].

Інший підхід пропонує В. Я. Малиновський, який визначає механізм державного управління як систему організації управлінських процесів і засобів впливу на об'єкти управління. Такий механізм, на його думку, базується на сукупності управлінських методів, що забезпечують реалізацію цілей державної політики та управлінської діяльності.

О. В. Федорчак трактує механізм державного управління як складну багатоелементну систему, орієнтовану на практичну реалізацію управлінських функцій держави. Така система повинна мати чітку організаційну структуру, набір інструментів, методів і важелів впливу на об'єкти управління, а також відповідне нормативно-правове й інформаційне забезпечення [8].

Особливу увагу концептуальному підходу до механізму управління приділяє Л. П. Юзьков, який пропонує виокремити два основні методологічні підходи: структурно-організаційний, у межах якого механізм трактується як сукупність елементів, що утворюють організаційну основу певного процесу чи явища; та структурно-функціональний, який доповнює перший, акцентуючи увагу на функціонуванні механізму в динаміці. Саме останній підхід, на його думку, найбільш адекватно відображає суть механізму державного управління як системи, що включає: об'єкти управління, суб'єкти управління, а також їхню взаємодію. Цей підхід дозволяє аналізувати як статику (організаційно-структурну будову системи), так і динаміку (функціональні взаємозв'язки та взаємодію елементів) [9, с. 47].

О. Б. Коротич поділяє механізми державного управління на кілька типів: конкретні механізми управління (тобто інструменти досягнення стратегічної мети), механізми реалізації управлінського процесу, а також механізми формування та взаємодії різних елементів системи. Вона підкреслює, що кожен механізм є сукупністю методів і засобів впливу, через які здійснюється регулятивна дія суб'єкта на об'єкт, із урахуванням державних цілей і стратегій розвитку [10, с. 78].

А. В. Ліпенцев та О. В. Поляк зводять суть механізму державного управління до штучно створеної системи, що забезпечує взаємодію суб'єктів та об'єкта управління за допомогою певних засобів впливу [11].

У свою чергу, Г. В. Астапова, Е. А. Астапова та Д. П. Лойко розглядають управлінський механізм як сукупність елементів організаційно-економічного впливу, що забезпечують належне функціонування управлінської системи [12, с. 347].

Г. С. Одинцова та Н. М. Мельтюхова інтерпретують механізм управління як засіб подолання внутрішніх суперечностей у системі, що передбачає реалізацію управлінських дій, спрямованих на досягнення цілей. Ці дії повинні ґрунтуватися на принципах, орієнтації на результат і функціональній доцільності [13, с. 85].

У науковій літературі поняття «механізм державного регулювання» розглядається через призму організаційно-економічного впливу держави на розвиток ключових сфер суспільства. Так, О. М. Комяков характеризує цей механізм як систему інструментів і методів, які забезпечують виконання взаємопов'язаних управлінських функцій, спрямованих на підвищення ефективності функціонування економічної системи держави. На його думку, такий механізм виконує роль постійно діючого регулятора, що забезпечує цілісність і безперервність економічного процесу [14].

У цьому контексті М. Х. Корецький також акцентує увагу на комплексному характері механізму державного регулювання, вважаючи його системою важелів, стимулів, методів і засобів, які держава використовує для впливу на економічні процеси та реалізації соціально-економічної політики [15, с. 128].

Підтвердженням складності зазначеного механізму є підхід Р. Р. Ларіної, та О. В. Балусової, які трактують механізм управління як ключову, найдинамічнішу складову управлінської системи. Вони виокремлюють такі елементи, як управлінські цілі, критерії оцінки, фактори впливу, методи та ресурси, з допомогою яких досягається управлінський результат. Особливу увагу автори приділяють зв'язкам між елементами, які формують єдину цілісну структуру з прогнозованими управлінськими результатами [16, с. 98].

Узагальнюючи численні підходи до тлумачення поняття «механізм державного управління», його доцільно визначити як систему методів, інструментів, правових, адміністративних, організаційних, економічних, мотиваційних

та інших засобів, які держава застосовує для реалізації управлінських функцій з метою забезпечення стабільного соціального й економічного розвитку.

О. Б. Коротич пропонує розширену класифікацію механізмів залежно від методів впливу, що в них застосовуються: адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціально-психологічні, морально-етичні та інтегровані (комплексні) механізми управління [17, с. 123].

Позицію щодо системності підходу до механізмів підтримують також Р. Р. Ларіна, і О. В. Балусова. Вони вважають, що всі механізми об'єднуються в єдину за сутністю систему, яка охоплює економічні, мотиваційні, організаційні та правові механізми управління [16, с. 189].

Аналогічної думки дотримуються Н. Р. Нижник і В. М. Олуйко, розглядаючи комплексний механізм управління як інтегровану систему взаємопов'язаних економічних, організаційних, мотиваційних, правових і політичних компонентів [7, с. 189]. Цей підхід підтримує й О. В. Федорчак, який, крім функціональної класифікації, пропонує також розмежування механізмів за інституційною ознакою, тобто залежно від того, які суб'єкти їх застосовують: органи законодавчої, виконавчої та судової влади, Президент України, органи місцевого самоврядування [8, с. 118].

Відповідно до концептуального підходу, запропонованого О. В. Федорчаком, комплексний механізм державного управління являє собою багатоскладову систему, що охоплює низку взаємопов'язаних підсистем, кожна з яких виконує важливу функцію у забезпеченні ефективності публічного управління. Дослідник виокремлює п'ять ключових складових цього механізму, зокрема економічний механізм, який включає інструменти регулювання банківської сфери, грошово-валютної політики, інвестиційної та інноваційної діяльності, кредитування, оподаткування, страхування тощо, мотиваційний механізм, що охоплює як адміністративні, так і соціально-економічні стимули, спрямовані на підвищення результативності праці державних службовців, організаційний механізм, який охоплює систему суб'єктів та об'єктів управління, їхні цілі, завдання, функції, а також відповідні методи та структури управління, політичний механізм, який визначає засади формування державної політики у соціальній, економічній, фінансовій, промисловій та інших сферах

і правовий механізм, що забезпечує нормативне регулювання управлінських процесів і включає систему законодавчих та підзаконних актів, таких як закони України, постанови Верховної Ради, укази Президента, нормативні документи Кабінету Міністрів, інструкції та методичні матеріали, що встановлюють процедури прийняття і реалізації управлінських рішень [8, с. 121].

Висновки та перспективи подальших досліджень в зазначеному напрямі. Таким чином, можна зробити висновок, що механізм державного управління є складною інтегрованою системою, яка об'єднує низку спеціалізованих підсистем, кожна з яких має власну структуру, функціональне навантаження і методи впливу, проте всі вони діють у єдності задля реалізації стратегічних цілей публічного управління та забезпечення ефективного функціонування держави як системи.

Аналіз наукових джерел, здійснений у межах дослідження, свідчить про те, що переважна більшість вітчизняних учених, пропонуючи класифікації механізмів державного управління, виокремлюють мотиваційний механізм як один із ключових. Це обумовлено тим, що у всіх без винятку сферах суспільного життя ефективність функціонування залежить від рівня мотивації суб'єктів діяльності. З огляду на це, доцільним є подальше поглиблене дослідження мотиваційних механізмів у системі державного управління, зокрема їхніх структурних особливостей, форм реалізації, факторів впливу та критеріїв результативності.

Список використаної літератури:

1. В. Б. Авер'янов. Державне управління в Україні : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с. URL: <http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml>
2. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.
3. Державне управління : словник-довідник за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ : УАДУ, 2002. 228 с.
4. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст. Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
5. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України : наук.-дослід. робота. Київ : НАДУ при Президенті України, 2005. 41 с. URL: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>
6. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
7. Нижник Н. Р., Олуйко В. М. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
8. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. № 1. С. 1–11. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26465/ofedorchak.pdf>
9. Юзьков Л. П. Державне управління в політичній системі розвинутого соціалізму. Київ : Вища школа, 1983. 155 с.
10. Коротич О. Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. *Теорія та практика державного управління*. 2005. Вип. 3 (12). Харків : Магістр, ХарPI НАДУ, 2005. 316 с.
11. Ліпенцев А. В., Поляк О. В. Основні напрями формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2008. № 2. С. 96–101.
12. Астапова Г. В., Астапова Є. А., Лойко Д. П. Організаційно-економічний механізм корпоративного управління в сучасних умовах реформування економіки України : монографія. Донецьк : ДонДУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2001. 526 с.
13. Одинцова Г. С., Мельтюхова Н. М. Теорія і історія державного управління : опорний конспект лекцій і метод. вказівки до проведення практичних занять. Харків : УАДУ (ХФ), 2001. 136 с.
14. Комяков О. М. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.01.01. Київ : Київ. нац. екон. ун-т, 2000. 19 с. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2000/00komrpe.zip>
15. Корецький М. Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія. Київ : УАДУ, 2002. 260 с.
16. Ларіна Р. Р., Балуєва О. В. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я : монографія. Донецьк : Цифрова типографія, 2008. 252 с.
17. Коротич О. Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. 2006. Вип. 2 (26). С. 122–128.

Sherstiuk H. M., Korniienko V. O. Conceptual foundations and theoretical provisions of the categorical-conceptual complex: the mechanism of public administration

This scientific study examines the theoretical and methodological foundations of the concept of “public administration mechanism” as a key category of public administration science. In the current conditions of social development, especially in the context of globalization, public authority reform, decentralization, and digitization of public services, this category is becoming particularly important. The ability of the state to perform its basic functions, in particular ensuring law and order, implementing economic policy, social protection, health care, environmental safety, etc., largely depends on the effectiveness of the application of public administration mechanisms.

The scientific study emphasizes that the effectiveness of the public administration system directly depends on the clarity, coordination, and effectiveness of its mechanisms, which ensure the implementation of the state's administrative functions in various spheres of public life. The mechanism of public administration is essentially a complex, multi-component phenomenon that includes institutional, organizational, legal, informational, financial, economic, and personnel elements, the interaction of which must be logical, coordinated, and focused on achieving socially significant goals.

Key words: *public administration, public administration mechanism, management system, classification of mechanisms, public administration, management efficiency, management functions.*