

УДК 351.82

Неділько Аліна Іванівна

старший викладач секції державного управління і права
кафедри фінансів і банківської справи
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ»

***Анотація.** У статті здійснено аналіз основних підходів у вітчизняній науковій літературі до визначення поняття «механізм публічного управління». Досліджено взаємозв'язок механізму державного управління та механізму публічного управління й на його основі виокремлено їх спільні риси та характеристики. Розглянуто класифікацію механізмів публічного управління.*

***Ключові слова:** механізм публічного управління, механізм державного управління, публічне управління, державне управління, класифікація механізмів публічного управління*

Недилько А.И. Теоретические подходы к определению понятия «механизм публичного управления»

***Аннотация.** В статье проведен анализ основных подходов в отечественной научной литературе к определению понятия «механизм публичного управления». Исследована взаимосвязь механизма государственного управления и механизма публичного управления и на его основе выделены их общие черты и характеристики. Рассмотрена классификация механизмов публичного управления.*

***Ключевые слова:** механизм публичного управления, механизм государственного управления, публичное управление, государственное управление, классификация механизмов публичного управления.*

Nedilko A.I. Theoretical approaches to the definition of «mechanisms of public management»

***Annotation.** The analysis of the main approaches in the national scientific literature to the definition of the concept of «mechanism of public management» was conducted. The interconnection between the mechanism of public management and the mechanism of public administration is investigated and its common features and characteristics are outlined on the basis of it. Considered classification mechanisms of public management.*

***Key words:** mechanism of public management, mechanism of public administration, public management, public administration, classification of mechanisms of public management*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Практика публічного управління не можлива без дослідження питання механізму публічного управління. Без розкриття сутності категорії «механізм публічного управління» неможливо в подальшому розглядати підходи до ефективності

системи публічного управління, адже воно залежить від ефективності механізмів публічного управління, що своєю чергою потребує чіткого визначення його сутності, оскільки від механізму публічного управління залежить, як влада буде здійснювати вплив на суспільство, промисловість, народ, на всю державу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо визначення поняття «механізм публічного управління» досліджується як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями, але на сьогодні у вітчизняній науковій літературі не сформовано єдиної думки щодо його визначення. Серед вітчизняних науковців, які досліджують поняття «механізм публічного управління», а також його класифікацію, слід відзначити таких, як Г. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Білик, І. Ісаєнко, О. Ковалюк, Ю. Куц, А. Лис, О. Машков, Н. Нижник, О. Радченко, О. Руденко та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні поняття «механізм публічного управління» залишається недостатньо дослідженим унаслідок незакріпленого на законодавчому рівні самого публічного управління, а також частого дорівнювання як публічного управління до державного, так і механізму публічного управління до механізму державного управління. Тому є важливим аспектом дальшого розвитку вітчизняної системи публічного управління розкриття теоретичних підходів до визначення механізму публічного управління та виокремлення чіткого та виокремлення чи формування найбільш вдалого його визначення.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у визначенні механізму публічного управління та його класифікації.

Виклад основного матеріалу. Оскільки будь-яке управління реалізується шляхом застосування механізмів управління, то виходячи з визначення публічного управління будемо розглядати механізм публічного управління як сукупність механізмів державного управління, механізмів

управління органів місцевого самоврядування (механізми самоврядування), а також механізмів участі громадськості в управлінні.

На сьогодні у вітчизняній науковій літературі поряд із визначенням механізму публічного управління використовується механізм державного управління, який лежить в основі першого, тому аналіз теоретичних підходів до визначення поняття «механізм публічного управління» слід розпочинати з аналізу таких понять, як «механізм державного управління» та механізм публічного адміністрування».

В. Бакуменко в енциклопедичному словнику з державного управління зазначає, що сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організаційного і регулювального впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу [4, с. 150]. Тобто це свідчить про трансформаційні процеси в державному управлінні, а саме перехід до публічного управління, адже саме такі риси властиві публічному управлінню.

Н. Нижник та О. Машков наголошують, що «забарвлення» механізму державного управління визначає сукупність внутрішніх (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішніх (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) чинників, а його складовими елементами є, зокрема, цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали [6]. До структури механізму державного управління також відносять практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [8].

Г. Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [1, с.73]. Він досить широко трактує механізм формування та реалізації державного управління як сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) охоплює потреби, інтереси й цілі суспільства в керівних впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює в життя, спираючись на державну владу.

Якщо проаналізувати твердження Г. Атаманчука, то стає очевидним, що він розглядає механізм державного управління та механізм виконавчої влади як подібні поняття. Водночас, якщо в державному управлінні таке визначення має місце, то в публічному воно не повністю характеризує механізми публічного управління, адже вони значно ширше стосуються суспільства, а не лише виконавчої влади [1].

На основі даних визначень можемо зазначити, що більшість науковців визначають механізми державного управління значно вужче ніж вкладено в сучасне поняття державного управління, тому потрібно розглядати механізми публічного управління, адже вони відбивають сучасний стан у державі як на теоретичному рівні, так і на практиці.

О. Білик механізм публічного управління визначає як оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення), цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів. Також він зазначає, що державне регулювання та публічно-приватне партнерство доповнюють ринковий механізм, що сукупно створює основу для макроекономічних стратегій економічного розвитку країни загалом та окремих регіонів, громад. Таким чином, посилення ступеня публічності державного управління ринковою економікою забезпечить ефективну взаємодію

механізмів державного і ринкового регулювання, сприятиме формуванню конкретних заходів державного управління процесом економічного розвитку, надасть більшої соціальної спрямованості макроекономічному плануванню, прогнозуванню та програмуванню.

Вивчення зарубіжного досвіду показало, що в розвинутих країнах ефективність державного управління визначається за допомогою «економіки добробуту», у зв'язку з чим заохочення процесу публічності сприятиме узгодженню програм державної підтримки галузей та сфер економіки зі стратегічними цілями державної економічної політики [2].

І. Ісаєнко відповідно до визначень «механізми державного управління» та «публічне управління» визначає механізми публічного управління як демократичну організацію управлінського впливу на суспільні процеси, що забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя. Крім того, на його думку, аналіз окремих компонентів понять «механізми держави», «механізми державного управління» та «механізми публічного управління» дає змогу зробити висновок про те, що будь-які механізми управління – чи державного управління, чи публічного – передбачають певний зміст, який визначається способом дій щодо об'єкта впливу. Способи реалізуються через певні алгоритми та процедури дій. Відмінність полягає насамперед як у суб'єктах, так і в об'єктах впливу, що зумовлює в подальшому суттєві відмінності у формах, способах і методах дій (впливу) [5].

О. Оболенський та О. Борисевич визначають механізм публічного управління як систему, що забезпечує практичну реалізацію публічного управління та досягнення визначених цілей, яка має свою структуру,

методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням. Також учені відзначають, що до специфічних рис публічного управління належить механізм контролю суспільства над усіма органами державної влади і органами місцевого самоврядування, якого не має державне управління [7].

Отже, можемо зробити висновок, що в науковій літературі активно аналізується питання щодо визначення механізму публічного управління, і це викликано такими чинниками, як ототожнення з механізмом державного управління, а також невідповідність розуміння самого поняття «механізм», а саме зіставлення його з поняттями «інструмент», «знаряддя», але це є неправильним, адже вони є складовими механізму.

Щодо ототожнення механізму публічного управління та механізму державного управління, то слід зауважити, що у вітчизняній системі механізм публічного управління сформований на основі механізму державного управління та включає всі його компоненти, проте, крім них, він розширився, і тому при ототожненні частина сутності механізму публічного управління втрачається і неможливо його розкрити повністю. Слід урахувати ці відмінності для дальшої характеристики поняття та його компонентів.

Механізми публічного управління є невід'ємними складовими системи публічного управління, адже саме від них залежить вплив на чинники, від яких залежить діяльність суб'єктів системи та їх ефективність. Оскільки система публічного управління спрямована на максимальне залучення народу та задоволення його потреб, то й більшість механізмів публічного управління спрямовано саме на досягнення таких цілей.

Для більш широкого аналізу поняття «механізм публічного управління» розглянемо його види та схарактеризуємо їх.

О. Оболенський та О. Борисевич визначають такі види механізмів публічного управління:

– економічний (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

– мотиваційний (сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

– організаційний (об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

– політичний (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

– правовий (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови, укази, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [7].

Своєю чергою Л. Приходченко пропонує класифікувати механізми державного управління відповідно до специфіки застосування за такими типами: пов'язаність із процесами розроблення та ухвалення раціональних рішень; забезпеченість їх практичного втілення (впливу на об'єкти управління); активізація реалізації властивостей суб'єктів управління як систем, здатних до саморозвитку. Структуру механізму державного управління складають цільовий, нормативно-правовий, організаційний, економічний та інформаційний компоненти, сукупність яких віддзеркалює всі істотні аспекти функціонування системи державного управління: виконання функцій (організаційний), дотримання цілеспрямованості (цільовий та нормативно-правовий), забезпечення ефективності (економічний) та можливості функціонування (інформаційний) [8]. Тобто механізми державного управління ми можемо адаптувати та використати

для розгляду механізмів публічного управління, а деякі з них мають спільні риси та особливості.

Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного управління в Україні, адже на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані з перетинанням їх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють. Для забезпечення цієї взаємодії потрібна низка механізмів, що мають забезпечити співпрацю, – наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Ці механізми мають бути досить гнучкими, урахувувати можливість виникнення значного спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегульовувати, щоб не виникало потреби постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

Висновки з даного дослідження. На основі проведеного нами аналізу теоретичних підходів до визначення поняття «механізм публічного управління» можемо стверджувати, що у вітчизняній науковій літературі це питання залишається недостатньо дослідженим. Серед наукових праць багато присвячено поняттю «механізм державного управління», хоча на сьогодні більш актуальним є механізм публічного управління у зв'язку з переходом від державного управління до публічного. Щодо видів механізмів публічного управління, то вони також потребують дослідження та чіткого відокремлення від механізмів державного управління.

Перспективи подальших розвідок. Важливим елементом для формування ефективної системи публічного управління є механізм публічного управління та його види, тому в дальших дослідженнях нами

буде сформовано власне визначення «механізму публічного управління» та подано класифікацію механізмів публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] Курс лекций. – М.: Омега-Л, 2005 – 584 с.
2. Білик О. І. Сутність, значення та розвиток публічного механізму [Електронний ресурс] / О.І. Білик, У.Т. Лукашевська // Економіка і суспільство . – 2017. – №12. – С. 177-180. – Режим доступу: http://economyandsociety.in.ua/journal/12_ukr/28.pdf
3. Державне управління : [словник-довідник] / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 116–117.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сумрін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сумріна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Ісаєнко І. А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління [Електронний ресурс] / Ісаєнко І.А. // Інвестиції: практика та досвід. 2012. – № 5. – С. 114-117. – Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/5_2012/32.pdf.
6. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; за загл. ред. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – С. 37-49.
7. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління»: наук. Розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
8. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність [Електронний ресурс] / Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. - 2009. - Вип. 2. - С. 105-112. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_2_14;

Statement of the problem. The practice of public management is not possible without studying the issue of the mechanism of public management. Without disclosing the essence of the category of "mechanism of public management" it is impossible to further consider approaches to the effectiveness of the public management system, since it depends on the effectiveness of mechanisms of public management, which in turn requires, first of all, a clear definition of its essence. Indeed, the mechanism of public management depends on how power will have an impact on society, industry, people, on the whole state.

Urgency. Today, the concept of «mechanism of public management» remains little investigated as a result of the unpublished lawfully the very public administration, as well as frequent in the equation of public administration to the public administration and the mechanism of public management to the mechanism of public administration. Therefore, an important aspect of the further development of the domestic system of public administration is the disclosure of theoretical approaches to the definition of the mechanism of public management and the distinction between the clear and distinct or the formation of the most successful definition.

The purpose of the article is to determine the mechanism of public management and its classification.

Our task was to study the main approaches in the national scientific literature to the definition of the concept of «mechanism of public management» was conducted.

Summary. Today, in the national scientific literature, along with the definition of the mechanism of public management, the mechanism of public administration, which underlies the first, topical analysis of theoretical approaches to the definition of the concept of "mechanism of public management ", is needed from the analysis of such concepts as "the mechanism of public administration" and as "the mechanism of public management ".

On the basis of the analyzed definitions, we can say that most scientists define the mechanisms of public management much narrower than they are invested in the modern concept of public administration, therefore, it is necessary to consider the mechanisms of public management, since they reflect the current state of the state both at the theoretical level and in practice.

Consequently, we can conclude that in the scientific literature the question of determining the mechanism of public management is due to such factors as: identification with the mechanism of public administration, as well as the lack of conformity understanding of the concept of the mechanism, namely, the

comparison of it with the concepts of instrument, tools, but this is not correct, because they are an integral part of the mechanism.

The mechanisms of public management are integral components of the system of public management, since it depends on them the influence on factors on which the activity of the subjects of the system depends and their effectiveness. Since the system of public management is aimed at the maximum engagement of the people and the satisfaction of its needs, most of the mechanisms of public management are aimed at achieving these goals.

These mechanisms should be flexible enough to take into account the possibility of a large range of problem situations that they need to regulate so that there is no need to constantly change them depending on the degree of development of contradictions between different public management and local self-government bodies.

Conclusions and outcomes. On the basis of our analysis of theoretical approaches to the definition of the concept of "mechanism of public management" we can state that in the domestic scientific literature, this issue remains insufficiently researched. Among scientific works, much is devoted to the concept of "mechanism of public administration", although the mechanism of public management in connection with the transition from public administration to public management is more relevant today. Regarding the types of public management mechanisms, they also require research and a clear separation from public administration.