

УДК 353.135

## ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

Сизоненко О.В.

Таврійський державний агротехнологічний університет

У статті узагальнено дослідження вітчизняних вчених щодо визначення поняття «механізм державного управління», визначено його зміст і структуру, яка б визначала сталі зв'язки та відносини всередині механізму, а також основні напрями управлінських впливів, що забезпечувало б його цілісність. Сформульовано загальні принципи формування механізму державного управління в умовах змін. Узагальнено підходи до типологізації механізмів державного управління.

**Ключові слова:** механізми державного управління, сталий розвиток, територіальна громада.

**Постановка проблеми.** Питання сталого розвитку є одним з ключових напрямків у державному управлінні як на національному, та і на місцевому рівнях. Особливо актуально це питання постає в умовах децентралізації влади, коли значна частина повноважень та ресурсів передається органам місцевого самоврядування. Метою державного управління у сфері сталого розвитку є забезпечення сприятливих умов для сталого економічного розвитку та подальшого економічного зростання в Україні, досягнення соціальної стабільності, підвищення рівня глобальної конкурентоспроможності країни в умовах забезпечення екологічної стабільності. Однак, досягти сталого розвитку як на національному, так і на локальному рівнях не можливо без застосування економічно обґрунтованих та ефективних механізмів державного управління. Система державного управління повинна базуватися на функціонуванні механізму, що передбачає визначення головних методів, важелів, інструментів, нормативного та інструктивного забезпечення державного управління сталим розвитком.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання державного управління, зокрема і у контексті сталого розвитку, досліджували такі науковці, як: Авер'янов В., Астапова Г.В., Атаманчук Г.В., Бакуменко В.Д., Ковасюк Ю., Малиновський В., Нижник Н.Р., Оболенський О., Сурмін Ю., Тихомиров Ю.А. та інші. Однак, питання формування дієвого механізму державного управління сталим розвитком територій і визначення його складових потребує більш детального вивчення, особливо в умовах проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** З прийняттям Стратегії сталого розвитку України до 2020 р., а також проведенням реформи децентралізації та реформи державного управління виникла необхідність у пошуку нових підходів та інструментів щодо формування основ управління сталим розвитком територій у системі державного управління. Питання побудови дієвих державних механізмів в умовах змін залишається невирішеними або недостатньо розробленими, що свідчить про актуальність проведення подальших досліджень у цьому напрямі.

**Мета статті.** Метою статті є розкриття сутності механізмів державного управління, їх

структури, типологізації та принципів формування в умовах децентралізації для визначення дієвої політики щодо забезпечення сталого розвитку територій.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовим чинником упровадження принципу сталого розвитку в Україні стає перебудова наявної управлінської системи. Світовий досвід доводить, що динамічний розвиток територій та країн у цілому неможливо забезпечити на сталому рівні без децентралізації державного управління та без спроможного місцевого самоврядування. Перед представниками місцевого самоврядування вже давно постали виклики, які не можуть залишатися без відповідної реакції. Йдеться про економічно-фінансову неспроможність переважної більшості територіальних громад, фактичну відсутність коштів у бюджетах розвитку та інвестицій в інфраструктуру.

У наукових колах визнано, що, являючись первинними ланками адміністративно-територіального устрою держави, територіальні громади є рушійною силою будь-якої національної системи. Саме на територіальному рівні формуються первинні ресурсні й фінансові потоки, закладаються основи поділу праці та виробничої кооперації, утворюються стабільні зв'язки та взаємозалежності різноманітних видів відтворювальних циклів і соціально-економічних процесів, задовольняються ключові потреби населення, здійснюється захист природного середовища, а показники територіального розвитку формують спочатку регіональні, а потім і загальнодержавні показники розвитку країни. Відповідно, фундаментом збалансованого розвитку на макrorівні є саме місцевий розвиток, з огляду на те, що він, як слушно відмічають українські науковці, «відтворює зв'язки, на основі яких формується внутрішній національний ринок і відбувається формування національної економіки загалом» [2].

Провідна роль у загальному спрямуванні розвитку територій, у визначенні його цілей та завдань належить органам місцевого самоврядування як колективним представникам інтересів територіальної громади. Саме на них Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] покладено зобов'язання забезпечити збалансований розвиток підлеглої їм території, ефективне використання природних, трудових, фінансових ресурсів. Разом з цим, із позиції партнерського підходу до планування, визначаю-

чи перспективи економічного зростання територіальної соціально-економічної системи, органи місцевого самоврядування повинні співпрацювати з партнерами із неурядового сектору: бізнесом, науковими колами, громадськістю.

До прямих вигод такої співпраці належать: поєднання інтелектуального потенціалу групи фахівців-експертів із потенціалом територіальної громади; об'єднання фінансових, матеріально-технічних ресурсів партнерів; впровадження інноваційних технологій у процес управління; підвищення прозорості влади, розвиток зв'язків із громадськістю, формування громадянського суспільства.

Конкретні напрями забезпечення сталого розвитку територіальної громади потребують упровадження відповідних механізмів управління територіальною громадою. У науковій літературі поняття «механізм управління» є досить широко вживаним та має різні трактування. Взагалі поняття «механізм» вживається у переносному значення та означає «внутрішню будову, систему чого-небудь» [3].

На думку Г. Атаманчука, механізм державного управління – це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. Він наголошує на тому, що механізм державного управління є «інструментом» реалізації виконавчої влади держави та являє собою сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління виявляє потреби, інтереси та цілі суспільства в управлюючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і, практично втілює їх у життя, зважаючи на державну владу [4].

В той же час В. Малиновський визначає механізми державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [5].

В. Бакуменко та В. Князев характеризують механізми державного управління як практичні заходи, засоби, важелі. Стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей.

О. Оболенський характеризує механізм сучасної держави, як систему органів державної влади та місцевого самоврядування, просякнуту єдиними, законодавчо закріпленими принципами (загальними, що належать до механізму держави в цілому і частковими, дія яких поширюється лише на окремі ланки державного механізму, певні органи або групи органів), засновану на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних додатків, систему, яка виконує завдання і функції держави або забезпечує їх виконання [7].

Аналогічної думки притримується В. Авер'янов, який визначає механізм державного управління як систему органів виконавчої влади та сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку [8].

Механізм державного управління, у розумінні Ю. Тихомирова, – це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси, яка повинна повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки взаємозалежностей та причинно-наслідкових зв'язків. Це, на думку автора, дозволяє розглядати механізм управління як ефективне (на думку суспільства) знаряддя пізнання реальної дійсності й науково обґрунтованого впливу на процеси, які відбуваються [9].

Узагальнюючи вище викладене, можна зробити висновок, що механізм державного управління являє собою штучно створену складну систему, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, функцій, завдань, методів, засобів, важелів, інструментів державного впливу на об'єкт управління для досягнення поставлених цілей. В свою чергу, будь-яка діяльність повинна бути окреслена правовими нормами та мати інформаційне та нормативне забезпечення (рис. 1). Система управління повинна мати структуру, яка б визначала сталі зв'язки і відносини всередині механізму, а також основні напрями управлінських впливів, що забезпечувало б його цілісність. Тому, обґрунтування структури механізму є одним із ключових завдань розробки його загальної концепції.

Як і будь-яка система управління, механізм управління складається з двох підсистем – керуючої (суб'єкт) та керованої (об'єкт). Структура і зміст керуючої системи, яка є основою механізму управління, вимагає детальнішого аналізу й обґрунтування. Для того, щоб система управління (механізм управління) була ефективною, цілі, на які вона направлена, повинні бути гармонізовані. Тобто, і суб'єкт, і об'єкт управління повинні мати однопорядкові (сумісні) цілі [10].

У механізмі державного управління можна виділити вісім головних елементів: методи, стимули, важелі, інструменти, правове, нормативне та інформаційне забезпечення та політика управління.

Функції управління є основою для формування керуючої системи (суб'єкта управління) та взаємодії її компонентів, а також визначають сутність і зміст управлінської діяльності на всіх рівнях і етапах управління. Не знаючи цього, визначити резерви і можливості такої діяльності, оцінити її ефективність неможливо. Функції управління реалізуються шляхом застосування відповідних методів, важелів, інструментів та політики управління.

Метод, як відомо, означає спосіб для досягнення будь-якої мети. Можна виділити три основні групи методів управління: організаційні, економічні, соціально-психологічні. Що стосується важелів, то у науковій літературі немає однозначного розуміння щодо суті методу та важеля. Ми вважаємо, що важіль є способом дії при використанні певного методу. Важелі можуть бути економічні, фінансові, правові тощо. Для реалізації управлінської діяльності застосовуються певні інструменти, які допомагають забезпечити високу ефективність функціонування механізму державного управління, сприяти досягненню поставлених цілей [3]. Важливе місце в механізмі державного управління займає політика. Політи-

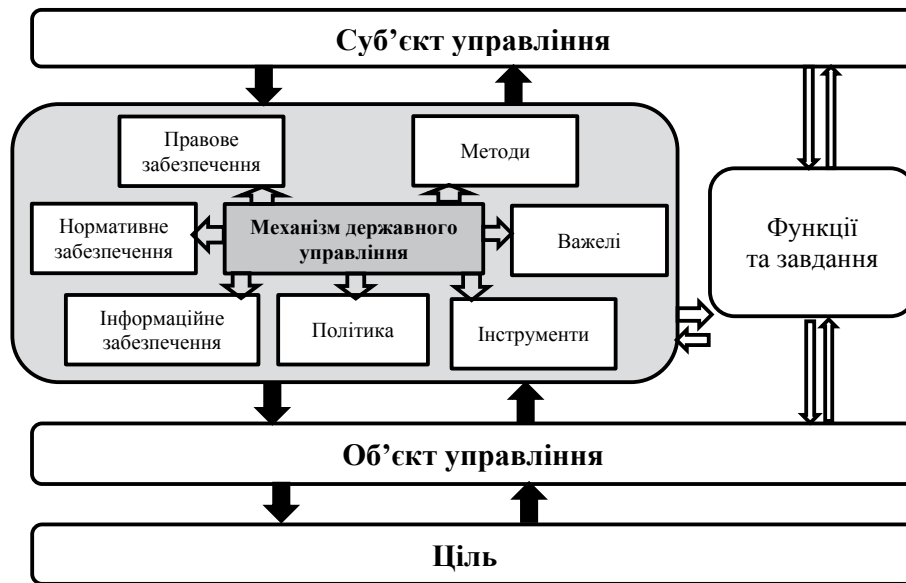


Рис. 1. Модель механізму державного управління

ка держави – це система цілеспрямованих заходів з досягнення соціально значимих результатів. Механізм державного управління створюється для реалізації певної політики у визначеній сфері суспільного розвитку [16].

Формування механізму державного управління повинно здійснюватися на науково обґрунтованих принципах, які пред'являються до системи подібного типу. До таких принципів можна віднести наступні:

1. Принцип цілеспрямованості: передбачає створення цілеспрямованої системи, в якій всі елементи складають єдиний механізм, спрямований на вирішення одного завдання.

2. Принцип безперервності та надійності: проявляється у створенні таких організаційних, економічних, правових та інших умов, за яких досягається стабільність і безперервність ефективного функціонування об'єкту управління. Вирішення цього завдання забезпечується погодженістю функціонування суб'єкту управління з об'єктом управління, наявністю управлінських технологій, процедур та важелів.

3. Принцип планомірності передбачає: що система (механізм) повинна бути націлена на вирішення як поточних, так і довгострокових завдань.

4. Принцип динамізму: допускає, що механізм управління має високу адаптивність до внутрішнього і зовнішнього середовища.

5. Принцип несуперечливості законам управління: повинен бути передбачений комплекс заходів, спрямованих на подолання конфліктно-антагоністичних форм розвитку суперечностей (які пронизують закони), формування механізму управління. Розрізняють два основні способи дії управлінських законів: 1) стихійний; 2) через свідоме створення сприятливих умов для використання прогресивних тенденцій у дії цих законів.

6. Принцип цілісності: є вихідним принципом усякої системи. Із цього принципу природно випливають два висновки: по-перше, система може бути зрозуміла як дещо ціле лише у тому випадку, якщо вона як система протистоїть своєму оточенню – середовищу; по-друге, розмежування

системи призводить до поняття елементів системи (механізму) – одиниці, властивості і функції якої визначаються її місцем у рамках цілого.

7. Принцип автономності: складні системи (механізми управління) мають автономну просторову метрику, для них існує автономна віддалі і автономний час. Складні системи мають локальний масштаб часу, що відрізняється від астрономічного. Встановлено, що у відповідних системах діють «закон збереження енергоресурсу», «закон збереження енергоінформативності» [10]. Ці автономні закони реально притаманні системі, їх знання дозволяє розкрити багато важливих властивостей, ідентифікувати та пов'язати процеси, інакше кажучи – пізнати систему емпіричним шляхом.

8. Принцип моделювання: полягає у тому, що складна система може бути представлена кінцевою множиною моделей, кожна з яких відображає певні грані її суті. Цей принцип дає можливість дослідити певну властивість або групу властивостей складної системи за допомогою однієї або декількох спрощених (вузько орієнтованих моделей). Такі моделі завжди простіші від самої системи.

9. Принцип ефективності управління: пов'язаний з можливістю використати безліч варіантів досягнення однієї й тієї самої мети, і завдання полягає в тому, щоб вибрати з них найкращі. Одним із підходів визначення ефективності є пошуки розв'язання «багатокритеріальних» задач. Суть пропонованих розв'язань зводиться до трьох основних: 1) ранжування критеріїв і зведення багатокритеріальних задач до одного критерію; 2) побудова моделей багатокритеріальних ситуацій; 3) структуризація задачі і апеляція в кінцеву інстанцію [10].

У науковій літературі існують різні підходи щодо типологізації механізмів державного управління (рис. 2). Н. Брюховецька класифікує механізми державного управління за функціональним призначенням, а саме:

– економічний: механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвести-

ційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо;

– мотиваційний: сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до висококоєфективної роботи;

– організаційний: об'єкти, суб'єкти державного 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, а також методичні рекомендації та інструкції тощо [3].

Зокрема Р. Ларіна, О. Балуєва говорять про існування єдиної за своєю природою системи механізмів управління, яка включає економічні; мотиваційні; організаційні; правові механізми [11].

В. Нижник і В. Олуйко вважають, що комплексний механізм державного управління являє собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [12].

На нашу думку, особливу увагу доцільно звернути на правовий компонент механізму державного управління процесом створення спроможних територіальних громад, оскільки він виступає базою для проведення реформи (об'єднання територіальних громад) і багато в чому обумовлює її успішність. Зокрема ми підтримуємо думку

В. Ємельянова та А. Шульги, які зазначають, що сьогодні відсутня єдина лінія стратегії державної політики щодо реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних територіальних громад в Україні, що проявляється у прийнятті нормативно-правових актів, які спрямовані на впровадження і розвиток окремих індивідуальних проектів у різних регіонах, які часто суперечать один одному або вже діючому законодавству [13].

Повертаючись до питання типологізації механізмів державного управління, В. Шевченко пропонує поділ механізмів державного управління за суб'єктами та об'єктами управління. За суб'єктом управління можна виділити такі механізми державного управління: механізми управління, які використовуються органами законодавчої бази; механізми управління, які використовуються Президентом; механізми управління, які використовуються органами виконавчої влади; механізми управління, які використовуються органами судової влади; механізми управління, які використовуються органами судової влади [14]. За об'єктами управління В. Шевченко виділяє наступні механізми державного управління: загальнодержавні; регіональні; галузеві; територіальних громад; підприємств і організацій [14].

О. Коротич також пропонує типологізацію механізмів державного управління за суб'єктами управління. Відповідно до цієї ознаки, в Україні

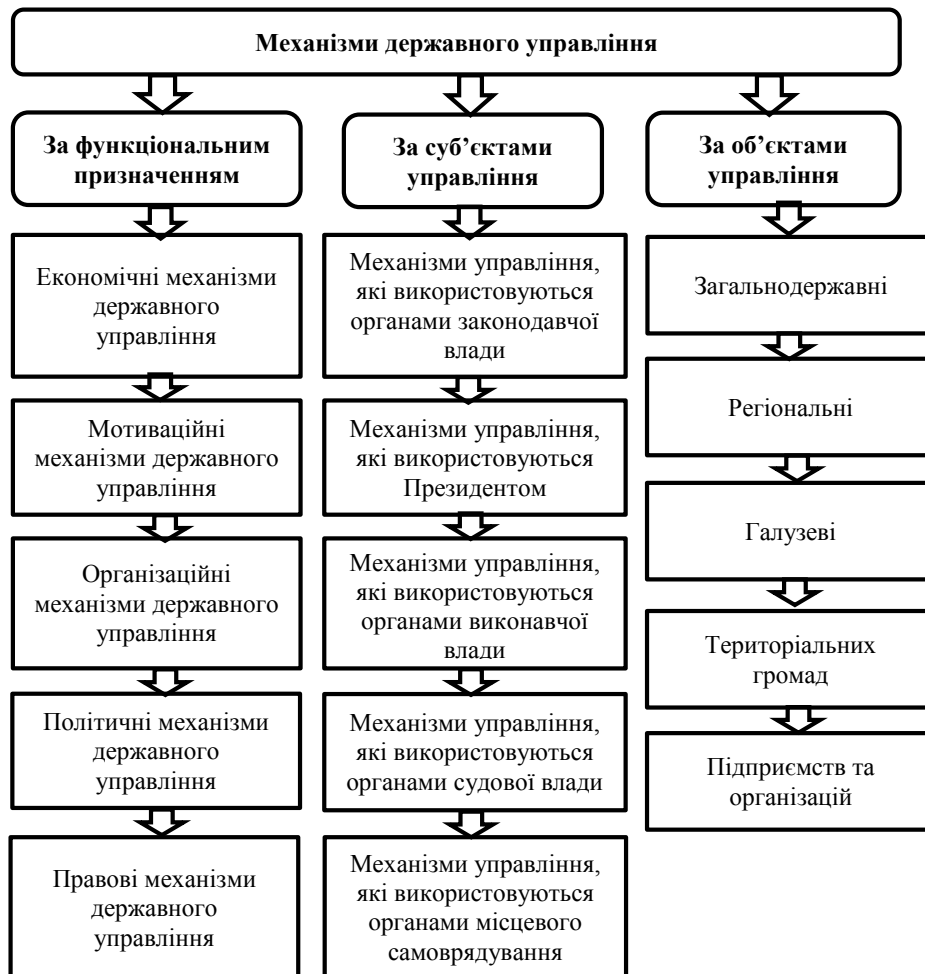


Рис. 2. Класифікація механізмів державного управління

механізми державного управління поділяються на такі, які здійснюються органами управління: вищого рівня (ВРУ Президентом, КМУ); обласного рівня (обласними радами, обласними державними адміністраціями; районного рівня (районними радами, районними державними адміністраціями); місцевого рівня (міськими, селищними, сільськими радами) [15].

Отже, ми вважаємо, що механізми державного управління сталим розвитком територій повинні здійснюватися на всіх рівнях управління, мати цільовий та комплексний характер; мати в своїй структурі елементи економічного, мотиваційного, організаційного, політичного та правового механізмів державного управління; погоджувати інтереси громади, влади та бізнесу.

**Висновки.** Узагальнюючи вище викладене, можна зробити висновок, що механізм державного управління – це складна система, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, функцій, завдань, методів, засобів, важелів, інструментів державного впливу на об'єкт управління для досягнення поставлених цілей, спираючись на правові норми, інформаційне та нормативне забезпечення. Як і будь-яка система, система управління повинна мати структуру, яка б визначала сталі зв'язки і відносини всередині механізму, а також основні напрями управлінських впливів, що забезпечувало б його цілісність. Формування механізму державного управління повинно відбуватись на основі науково обґрунтованих принципів та погоджуватись з інтересами влади, громади та бізнесу.

### Список літератури:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР м. Київ 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
2. Sustainable Development Goals [Electronic source] // United Nations Sustainable Development Knowledge Platform. – Access mode to a resource: <http://sustainabledevelopment.un.org>, p. 7-8.
3. О. Федорчак. Класифікація механізмів державного управління. Науковий вісник. «Демократичне врядування». – 2008. – Вип. 1.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления [Текст]. Курс лекций. – М.: Омега-Л, 2005. – 584 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
6. Державне управління [Текст] підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
7. Оболенський О.Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: Монографія. – Хмельницький: Поділля, 1998. – 294 с.
8. Державне управління в Україні [Текст]. Навч. посіб. за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова – 350 с.
9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права й процесса [Текст]. – М.: 1998. – С. 482-483.
10. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / З наук. ред. д.е.н., проф. М.Д. Лесеченка, к.е.н., доц. А.О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
11. Ларіна Р.Р. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я: [монографія] / Р.Р. Ларіна, А.В. Владзимирський, О.В. Балужева; під заг. ред. В.В. Дорофійенко. – Донецьк: ТОВ Цифрова типографія, 2008. – 252 с., с. 50-51.
12. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] Навч. посіб. / Нижник Н.Р., Машков О.М. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
13. Смелянов В.М., Шульга А.А. Нормативно-правовий супровід процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад: недоліки та способи їх подолання / Наукові праці: наук. журн. / Чорном. нац. ун-т ім. Петра Могили; ред. кол.: Смелянов В.М. (голова) [та ін.]. – Миколаїв, 2017. – Т. 298. Вип. 286. – 124 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://idu.at.ua/naupr/np\\_derzh-uprav-v\\_286\\_t\\_298-2017.pdf](http://idu.at.ua/naupr/np_derzh-uprav-v_286_t_298-2017.pdf).
14. Шевченко В.М. Механізми реалізації державної політики у сфері вищої освіти в умовах інноваційного розвитку в Україні / В.М. Шевченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=139>.
15. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади / О.Б. Коротич // Державне управління. – Харківський регіональний інститут державного управління, 2010. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/1/02.pdf>.
16. Ортіна Г.В. Механізм реалізації державної політики антикризового розвитку реального сектора економіки за умов глобалізації / Г.В. Ортіна // Експериментальні та теоретичні дослідження в сучасних науках [текст]: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 5 серпня 2018 року у м. Суми: зб. наук. праць «ЛОГОС» / відп. за випуск Голденблат М.А. // ГО «Європейська наукова платформа». – Обухів: Друкарня ФОП Гуляєва В.М., 2018. – 116 с.

**Сизоненко Е.В.**

Таврический государственный агротехнологический университет

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СТАЛЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ**

### **Аннотация**

В статье обобщены исследования отечественных ученых относительно определения понятия «механизм государственного управления», определено его содержание и структуру, которая бы определяла устойчивые связи и отношения внутри механизма, а также основные направления управленческих воздействий, что обеспечивало бы его целостность. Сформулированы общие принципы формирования механизма государственного управления. Обобщены подходы к типологизации механизмов государственного управления.

**Ключевые слова:** механизмы государственного управления, стабое развитие, территориальная община.

**Syzonenko O.V.**

Tavria State Agrotechnological University

## **THEORETICAL APPROACHES TO FORMATION OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIES**

### **Summary**

The research of scientists in defining the concept of "mechanism of public administration" was generalized. Its content and structure were determined, which would determine the stable connections and relations within the mechanism, as well as the main directions of managerial influences that would ensure its integrity. General principles of forming the mechanism of public administration were formulated. Approaches to typology of public administration mechanisms were generalized.

**Keywords:** mechanisms of public administration, sustainable development, territorial community.