

УДК 351:330.101:342.3

КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ КАТЕГОРИИ «МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ» ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ АНАЛИЗА СОДЕРЖАНИЯ ФЕНОМЕНА «МЕХАНИЗМ» В ЭКОНОМИЧЕСКИХ, ЮРИДИЧЕСКИХ И ТЕХНИЧЕСКИХ НАУКАХ

СВЕТЛАНА МОРОЗ¹, ЛАРИСА ГРЕНЬ¹, ВЛАДИМИР МОРОЗ²

¹ *Национальный университет гражданской защиты Украины*

² *Национальный технический университет «Харьковский политехнический институт»*

В статье рассмотрены подходы к определению содержания категории «механизм» в рамках экономических, юридических и технических наук. По результатам анализа сформулированных обобщений относительно содержания феномена «механизм», было предложено авторское определение категории «механизм государственного управления». Кроме того, статья содержит результаты сравнительного анализа содержания категорий «механизм государства» и «государственный механизм».

Ключевые слова: механизм, механизмы государственного управления, механизм государства, государственный механизм.

Постановка проблемы в общем виде и анализ последних публикаций. Формирование категориального аппарата в компетенционном поле науки «Государственное управление», учитывая сравнительно недавний срок ее институционального оформления (отрасль науки «Государственное управление» в Украине была официально включена в перечень отраслей науки, по которым может быть присуждена научная степень на основании норм Постановления Кабинета Министров Украины от 29.11.1997 г. № 1328), не может считаться окончательно завершенным. Проблематика развития теоретико-методологической основы государственно-управленческой науки, так же как и формулировка ее категориального аппарата, нашла свое отражение в работах В.Д. Бакуменко, В.Г. Бодрова, И.А. Грицяка, В.М. Князева, Ю.В. Ковбасюка, В.И. Лугового, В.Я. Малиновского, Р.М. Науменко, И.В. Розпутенко, С.М. Серегина, Ю.П. Сурмина и некоторых других исследователей. Среди зарубежных ученых, в фокусе научного внимания которых находились вопросы теоретико-методологического обоснования теории и практики государственного управления, следует выделить Воутера Доорена (Wouter Van Dooren), Геерта Букерта (Geert Bouckaert)

и Джона Хеллигана (John Halligan) (рассмотрена проблематика общественных трансформаций через призму индикаторов (показателей) эффективности государственного управления [11]), Петерса Гая (B. Guy Peters) и Джона Пьера (John Pierre) (раскрыто содержание парадигмы государственного управления без его привязки к феномену государства [17]), Майкла Хоулетта (Michael Howlett), Майкла Рамеша (Michael Ramesh) и Энтона Перла (Anthony Perl) (рассмотрена взаимосвязь субъектов политики, институтов и идей в системе обеспечения формирования и реализации государственной политики [13]), Кеннета Мейера (Kenneth J. Meier) (определено место и роль бюрократии в обеспечении государственного управления [14]), Джеймса Перри (James L. Perry) (идентифицированы проблемы функционирования института государственной службы в контексте тенденции падения доверия общества к государству [16]), Пауля Гайя (Paul Du Gay) (определено место и роль культуры в обеспечении функционирования и развития института государства [12]), а также многих других ученых. Отдельные аспекты затронутой выше проблематики были рассмотрены нами в некоторых наших предыдущих публикациях [4], [5], [15]. Несмотря на сравнительно достаточный уровень научной разработки проблематики формирования понятийно-терминологического аппарата отрасли науки «Государственное управление», отдельные её дефиниции до сих пор находятся на этапе уточнения своего категориального содержания. Например, такая категория как «механизмы государственного управления» не может считаться окончательно сформированной, а следовательно, её содержание может быть уточнено в процессе отдельных направлений научного поиска.

Формулирование целей статьи (постановка задачи). По результатам анализа научных подходов к толкованию содержания феномена «механизм», формирование которых состоялось в рамках экономических, юридических и технических наук, сформулировать авторское определение категориального содержания дефиниции «механизм государственного управления».

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. В научной литературе экономической направленности категория механизм довольно часто используется в пределах дефиниции «хозяйственный механизм». В самом упрощенном виде под хозяйственным механизмом понимают «совокупность организационных структур и конкретных форм хозяйствования, методов управления и правовых норм, с помощью которых общество (государство) придерживается объективных требований экономических законов с учетом конкретной ситуации в народном хозяйстве» [2, с. 232]. Принимая во внимание содержание этого определения мы можем утверждать о том, что хозяйственный механизм не рассматривается за пределами социально-трудовых отношений, а тем более в отрыве от производительных сил. Иными словами, механизм является таким элементом системы, который, с одной стороны, находится в

тесной и неразрывной связи с социально-экономическими и социально-политическими отношениями, а с другой – является конкретной формой реализации их активной роли в производстве. По мнению С.В. Мочерного, содержание хозяйственного механизма (в политэкономическом контексте) может быть раскрыто через призму его количественной (совокупность средств производства, предметов потребления, ценных бумаг и т.д.) и качественной (отношения между людьми в решении вопросов собственности) составляющих. Такой подход позволяет определить компетенцию хозяйственного механизма на уровне процессов управления объектами собственности и отношениями между людьми (классами, социальными слоями и т.д.) возникающими во время решения вопросов смены собственника этих объектов [6]. По мнению А.А. Беляева, среди обязательных компонентов хозяйственного механизма следует выделить организационные структуры, которые отражают уровень внутренней организации элементов производительных сил общества, а также конкретные формы общественного разделения труда [2, с. 232]. Таким образом, хозяйственный механизм характеризуется совокупностью организационно-экономических отношений в единстве с организационно-управленческими действиями по их регулированию. Объектом такого регулирования могут быть как непосредственно сами организационные структуры, так и среда, в рамках которой они функционируют.

Достаточно интересной и полезной в контексте понимания содержания категории «хозяйственный механизм» является точка зрения Н.А. Ажнюка, который раскрыл содержание соответствующей дефиниции через «совокупность определенных форм, методов и рычагов регулирования экономических процессов, а также действий хозяйствующих субъектов на основе использования экономических законов и правовых норм» [1, с. 322]. По мнению ученого, основными элементами хозяйственного механизма является рыночный механизм (обеспечивает решение основных экономических проблем и стимулирует внедрение результатов НТП; распределяет ресурсы и доходы; интегрирует производство в единую систему; подчиняет производство удовлетворению общественных потребностей; способствует повышению эффективности производства; обеспечивает баланс между спросом и предложением) и государственное регулирование (утверждает нормы и правила осуществления профессиональной деятельности всех субъектов экономики; обеспечивает производство общественных благ; регулирует движение денежных средств и осуществляет перераспределение доходов; регулирует занятость населения; ограничивает деятельность монополий; регулирует внешнеэкономические отношения). Таким образом, структура хозяйственного механизма, в самом общем виде, может быть представлена через диалектическое единство рыночного (спрос – предложение; цены – себестоимость; монополия – конкуренция и т.д.) и государственного (нормативно-правовая база, государственное со-

циально-экономическое планирование и программирование, государственный сектор экономики; финансово-кредитная, налоговая и бюджетная системы) механизмов.

Определение категориального содержания дефиниции «механизм» может быть осуществлено, в том числе, и через призму научного знания юридических наук. Безусловно, в так называемом чистом виде, дефиниция «механизм» почти не используется представителями правовых наук, но при этом ее позиционирование на уровне составляющей в пределах другой дефиниции является весьма распространенной практикой. Для анализа содержания феномена «механизм» нами были выбраны такие категории как «государственный механизм» и «механизм государства». В рамках данной публикации мы не ставим целью проведение детального анализа характеристик каждой из этих категорий (выявление единства и противоречий их категориального содержания), а лишь остановимся на тех аспектах соответствующей проблематики, которые могут быть полезными для раскрытия содержания дефиниции «механизм».

Следует признать тот факт, что категории «государственный механизм» и «механизм государства» являются достаточно близкими по своему категориальному содержанию. По мнению В.В. Лазарева, государственный механизм – «это совокупность органов, которые осуществляют управление обществом и обеспечивают реализацию основных направлений государственной деятельности. В структуру государственного механизма входят законодательные, исполнительные, судебные и другие органы, а также силовые структуры, осуществляющие в случае необходимости меры принуждения (армия, внутренние войска, тюрьмы и т.д.)» [7, с. 23]. Достаточно похожее по своему содержанию определение соответствующей категории содержится в толковом словаре обществоведческих терминов. По мнению авторов этого словаря, категория «государственный механизм» может быть рассмотрена через призму системы органов и учреждений государства, с помощью которых собственно и осуществляется реализация его внутренних и внешних функций [10]. Представленные выше определения, способствуют некоторому (условному) отождествлению содержания категории «государственный механизм» с содержанием категории «механизм государства». По мнению М.Н. Марченко, подобное отождествление, несмотря на его достаточную распространенность в рамках научного дискурса, способствует искажению содержания каждой из рассматриваемых нами дефиниций. Содержание категории «государственный механизм», по мнению ученого, охватывает значительно больший круг проблематики, чем это предусмотрено компетенциональным полем системы органов власти, именно к которым, собственно, и апеллирует определение «механизм государства». Определение содержания дефиниции «механизм государства» через систему «нормативно определенных, взаимодействующих органов и организаций государства, созданных для решения его задач (реализации

функций государства) и наделенных специальными полномочиями в соответствующей сфере деятельности» [8, с. 145], создает предпосылки для ее восприятия через призму категории «государственный аппарат» или других родственных ей категорий (система государственных органов, учреждений, предприятий; органы государства которые были специально созданы для реализации ее функций и т.д.). Сравнивая категории «государственный механизм» и «государственный аппарат» между собой, М.Н. Марченко, обращает внимание на тот факт, что содержание государственного механизма рассматривается в виде совокупности различных государственных органов, организаций, вооруженных сил, материальных средств государственной власти, в то время как определение государственного аппарата ограничивается исключительно системой государственных органов [3, с. 342]. Вместе с тем, эти категориальные различия не существенно влияют на сущность понимания категории «механизм» в рамках правовой науки, то есть система органов власти представляется как наиболее значимая составляющая соответствующего механизма.

В свою очередь, следует отметить тот факт, что правовая наука, используя категории «правовой механизм» и «механизм правового регулирования», также имеет свою долю компетенции в определении категориального содержания дефиниции «механизм». Под механизмами правового регулирования О.В. Зайчук понимает «совокупность правовых средств, способов и форм, с помощью которых нормативность права обеспечивает упорядочивание общественных отношений, соответствует интересам субъектов права, решает конфликты, способствует достижению социального компромисса в правовой сфере» [8, с. 304]. По мнению ученого, механизм правового регулирования характеризуется некоторыми особенностями, а именно: рассматривается на уровне элемента социального регулирования; позиционирует на уровне системы взаимодействующих между собой элементов, среди которых выделяют правовые средства (нормы, субъективные права и юридические обязанности и т.д.), способы (разрешения, запреты и обязательства) и формы (соблюдение, исполнение и использование); регулирует общественные отношения (является динамичной частью правовой системы); характеризуется целенаправленностью и результативностью функционирования. Итак, понимание сущности механизма в рамках правовой науки может быть осуществлено через призму государственного механизма (государственный аппарат или система органов государственной власти в их единстве с материальными средствами государственной власти) и механизма правового регулирования (совокупность правовых средств, способов и форм (элементы правовой системы), использование которых обеспечивает регулятивное воздействие на общество).

Неожиданным результатом сравнительного анализа содержания экономического и правового подходов к определению сущности кате-

гории «механизм», является факт условной тождественности их структур, а именно, оба подхода: 1) определяют доминирующую значимость совокупности форм, методов и рычагов регулирования (методов управления); 2) констатируют факт вхождения совокупности организационных структур (органов) в систему механизма; 3) апеллируют к важности материальных элементов, а именно: в пределах экономического подхода – совокупность средств производства и предметов потребления (С.В. Мочерный); в рамках правового подхода – материальные средства государственной власти (М.Н. Марченко).

Представленный выше анализ не может восприниматься на уровне логически завершенного без принятия во внимание тех подходов к раскрытию категориальной сущности дефиниции «механизм», которые содержатся в пределах технических наук. Технические науки имеют свою парадигму восприятия содержания категории «механизм». С нашей точки зрения, эта парадигма является базовой по отношению к тем подходам, которые были рассмотрены нами выше (экономический и правовой). Следует обратить внимание, что именно в пределах технических наук состоялось первичное формирование содержания этой сложной и многогранной дефиниции. Со временем это содержание, равно как и сама дефиниция, были интегрированы в отрасль гуманитарного знания. В рамках технических наук под механизмом, как правило, понимают специально созданную систему твердых тел, использование которой предназначено для преобразования движения других тел в заданном (необходимом) направлении. Основными структурными элементами технического механизма являются звенья (твердые тела, состояние (характеристика) которых обуславливается причинно-следственными связями) и кинематические пары (подвижные соединения твердых тел) [9, с. 5]. Иными словами, содержание категории «механизм» может быть раскрыто через систему, в рамках которой движение одного из ее элементов становится условием (причиной) движения другого элемента этой системы. Определение содержания категории «механизм» в его классической (технической) интерпретации имеет три существенных акцента: 1) основным признаком механизма является согласованность входящих в его систему подвижных твердых тел (во время работы механизма существуют детали, движение которых, относительно других деталей, воспринимается как одно целое); 2) структура механизма предполагает наличие двух разновидностей элементов, а именно: твердых тел (элементов) и кинематических пар (подвижные соединения). Все эти элементы находятся в неразрывной взаимосвязи; 3) механизм используют для преобразования и передачи движения по определенному (заданному) направлению. Сравнение технического подхода с теми подходами, которые сформировались в рамках экономико-правового знания, позволяет сформулировать следующие промежуточные выводы.

Во-первых, техническая отрасль знания, как и экономически-правовая, определяет структуру механизма через совокупность отдельных

элементов (через систему), которые находятся в обусловленном (заданном) движении. Совокупность элементов в пределах технических наук традиционно рассматривается через систему твердых тел, в то время как в пределах экономико-правового знания такая совокупность формируется за счет вхождения в нее организационных структур, органов власти и т. д. Движение внутри механизма, равно как и движение самого механизма, происходит в результате изменения состояния (позиционирования, характеристики) одного из элементов системы. Такое изменение элемента является причиной (условием) изменения других элементов. Принимая во внимание эту особенность механизма, можем предположить, что внешнее влияние на ключевой (выбранный) элемент системы должно стать причиной изменения состояния (характеристик) других элементов. Иными словами, для достижения цели воздействия на систему, субъект управления должен выбрать точку приложения усилий (найти и воздействовать на ключевой элемент механизма).

Во-вторых, техническая отрасль знания предполагает наличие в структуре механизма так называемых кинематических пар (подвижных соединений), через изменение состояния (позиционирования) которых происходит обусловленное (заданное) взаимодействие твердых тел. Иными словами, в техническом механизме есть две разновидности твердых тел, а именно: тела, которые образуют одну жесткую систему (твердые тела, состояние которых характеризуется отсутствием движения по отношению друг к другу, т.е. при движении системы соответствующие тела движутся как одно целое); тела, которые допускают (обеспечивают) заданное программой движение (кинематическая пара при взаимодействии элементов допускает движение тел относительно друг друга). Экстраполируя содержание этого концепта в предметную область экономико-правового знания, можем сделать предположение о наличии в структуре механизма, рассматриваемого в пределах социально-экономических систем, статических (постоянных) звеньев (систем) и динамических (изменяющихся) звеньев (систем). В этом случае роль статических или постоянных звеньев (систем), может быть отведена непосредственным участникам социально-трудовых отношений, а также организационным структурам и органам власти. Соответственно роль динамических или изменяющихся звеньев (систем) может быть раскрыта через инструментарий влияния субъекта управления на объект, т.е. через совокупность средств, способов и форм воздействия. Таким образом, в качестве источника приведения механизма в движение могут быть рассмотрены организационно-управленческие воздействия субъектов управления на объекты управления.

В-третьих, независимо от отрасли научного знания, назначение механизма может быть раскрыто через его способность передавать движение (энергию) в заданном конструкцией (целью) направлении. Передача движения элементами механизма осуществляется посредст-

вам причинно-следственных связей (изменение состояния (позиционирования) одного элемента, обуславливает изменение характеристик другого элемента). Такая связь между элементами (структурными частями механизма) является основой для распределения ролей субъектов и объектов воздействия внутри системы. Следует обратить внимание на тот факт, что определение цели функционирования механизма предусматривает программирование действий всех элементов системы. Эти программы должны не только быть согласованы между собой в пределах соответствующего механизма, а и находиться в логической связи с функциональным назначением и практикой взаимодействия того или иного элемента системы.

В-четвертых, техническая отрасль знания определяет норму искусственной природы создания механизма (искусственно создана система), в то время как в рамках экономико-правового знания такая норма не имеет прямого проявления, хотя отдельные определения категории «механизм» содержат ссылки на абстрактность соответствующего образования. Безусловно, сравнение искусственной природы создания механизма с абстрактностью его функционирования не является безоговорочно логичным шагом в организации исследования. Это связано с тем, что механизм в технической области знания, как правило, вполне реален (имеет физические формы и характеристики), а его работа – видима (наглядна). В рамках экономико-правового знания, мы не имеем возможности видеть сам механизм, а тем более наблюдать за согласованным изменением состояния (позиционирование) элементов системы. Вместе с тем, следует отметить, что искусственная природа механизма в рамках гуманитарного знания, также имеет место для своего проявления. Это замечание является весьма важным в контексте существования возможности изменения как алгоритма функционирования элементов механизма, так и непосредственно структуры механизма в целом.

Выводы данного исследования и перспективы дальнейших исследований в данном направлении. Рассмотренные выше подходы к определению категориального содержания дефиниции «механизм», позволяют нам сформулировать авторскую точку зрения относительно толкования категории «механизмы государственного управления».

1. Механизм государственного управления представляет собой институционально оформленную, организационно структурированную и общественно одобренную (признанную обществом) систему субъектов и объектов государственного управления в их совокупности с методами, инструментами, формами и способами взаимодействия (нормативно-правовые, организационно-административные, информационно-технологические элементы), а также конкретными действиями по достижению общественно значимых целей. Иными словами, система механизма государственного управления может быть рассмотрена через призму диалектического единства субъектов государственного управления (органы государственной власти и их должностные лица),

технологий формирования и реализации управленческих решений, а также необходимых для этого инструментов и ресурсов (правовые, финансовые, административные, человеческие и т.д.).

2. Механизм государственного управления представляет собой структурированное единство субъектов государственного управления и их воздействий (алгоритмы и процедуры реализации функций управления, технологии управления, методы и инструменты формирования и реализации управленческих решений) на объекты государственного управления с целью реализации функций государства и достижения целей его функционирования.

Принимая во внимание сложность и многогранность проявления выбранного нами предмета научного поиска, сформулированные выше выводы не исчерпывают проблематики развития содержания категории «механизм государственного управления», а следовательно, могут быть дополнены во время дальнейших научных изысканий. Наиболее перспективными направлениями в организации научных поисков, по нашему мнению, являются те из них, которые связаны с классификацией механизмов государственного управления и определением эффективности их использования на местном, региональном и государственном уровнях.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. **Ажнюк М.О.**, Основи економічної теорії: навч. посіб. / М.О. Ажнюк, О.С. Передрій. – К.: Знання, 2008. – 365 с.
2. **Беляев О.О.**, Політична економія: навч. посібник / О.О. Беляев, А.С. Бебело. – К.: КНЕУ, 2001. – 328 с.
3. **Марченко М.Н.**, Теория государства и права / Марченко М.Н. – М.: Проспект, 2004. – 640 с.
4. **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.
5. **Мороз С.А.**, Зміст дефініції «якість вищої освіти» в контексті наукових поглядів представників східноєвропейських наукових шкіл / С.А. Мороз, В.М. Мороз // Теорія і практика управління соціальними системами. – 2017. – №2. – С. 58–71.
6. **Мочерний С.В.**, Економічна теорія: навч. посіб. / Мочерний С.В. – К.: ВЦ «Академія», 2009. – 640 с.

7. Общая теория права и государства: учебник / (Афанасьев В.С., Герасимов А.Л., Гойман В.И. и др.); под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.
8. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / (Зайчук О.В., Заєць А.П., Журавський В.С. та ін.); – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.
9. **Ярошевич М.П.**, Теорія механізмів і машин. Конспект лекцій / Ярошевич М.П.– Луцьк: ЛДТУ, 2002. – 135 с.
10. **Яценко Н.Е.**, Толковый словарь обществоведческих терминов / Яценко Н.Е. – СПб.: Лань, 1999. – 528 с.
11. **Dooren W.V.**, Performance management in the public sector [electronic resource] / Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert, John Halligan. – Access mode: https://www.researchgate.net/profile/Wouter_Van_Dooren/publication/264221635_Performance_management_in_the_public_sector/links/53d25a830cf220632f3c939f.pdf
12. **Gay P.D.**, Questions of cultural identity / Paul Du Gay // Questions of cultural identity. – 1996. – Vol. 4, Iss. 4. – P. 151–169.
13. **Howlett M.**, Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems / Michael Howlett, Michael Ramesh, Anthony Perl. – Toronto: Oxford University Press, 1995. – 239 p.
14. **Meier K.J.**, Politics And The Bureaucracy: Policymaking In The Fourth Branch Of Government / Kenneth J. Meier. – California: Wadsworth Publishing, 1999. – 288 с.
15. **Moroz S.**, Public administration of the quality of higher education in the context of the norms of international quality standards: principle of orientation towards the customer / S. Moroz // Juvenis scientia – 2017. – №10. – P. 13–16.
16. **Perry J.L.**, The Motivational Bases of Public Service / James L. Perry, Lois Recascino Wise // Public administration review. – 1990. – Vol. 50, Iss. 3. – P. 367–373.
17. **Peters B.G.**, Governance without government? Rethinking public administration / B. Guy Peters, John Pierre // Journal of public administration research and theory. – 1998. – Vol. 8, Iss. 2. – P. 223–243.