

ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ВИДИ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розкривається зміст механізмів реалізації державної політики. Здійснюється аналіз основних видів механізмів державного управління, визначається їх сутність та роль у реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: державна політика, механізми державного управління, громадянське суспільство.

В статье раскрывается содержание механизмов реализации государственной политики. Осуществляется анализ основных видов механизмов государственного управления, определяется их сущность и роль в реализации государственной политики в сфере развития гражданского общества

Ключевые слова: государственная политика, механизмы государственного управления, гражданское общество.

The article reveals the meaning of mechanisms for the implementation of public policy. The analysis of the mechanisms of state control is determined by the nature and role of public policy in the field of civil society.

Key words: public policy, mechanisms of governance, civil society.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У загальному розумінні державне управління – це вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів з метою реалізації функцій держави, який відбувається шляхом запровадження державної політики через механізми державного управління.

Завданням державної політики є своєчасне виявлення проблем розвитку суспільства, аналіз причин їх виникнення та шляхів розв'язання. У сфері державної політики приймаються рішення, спрямовані на розв'язання проблеми, створюється механізм реалізації цих рішень, розробляється відповідний інструментарій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор. Питання державної політики, її аналіз досліджують такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як: Д. Андерсон, М. Пол Браун, Т. Брус, Е. Водунг, Т. Дай, О. Кучеренко, Ю. Міган, Леслі А. Пал, В. Ребкало, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка, К. Фрідріх та ін.

Загальні питання державного політики у сфері розвитку громадянського суспільства та її складових вивчали В. Авер'янов, В. Барков, В. Бех,

М. Бойчук, О. Дергачов, Б. Замбровський, А. Карась, В. Костицький, Б. Кухта, М. Лукашевич, М. Михальченко, Р. Рябов, П. Рябчук, А. Слюсаренко, М. Томенко, Л. Шкляр, Г. Щедрова, Г. Чапала, Р. Черногор та ін. У той же час, дослідженню механізмів реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства приділено недостатньо уваги.

Формулювання мети статті. Мета статті полягає у визначенні та розкритті змісту основних видів механізмів формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Механізм реалізації державної політики, на нашу думку, можна розглядати в широкому і вузькому значенні. В першому випадку, державна політика реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо. У другому – реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного управління, який включає

набір окремих механізмів, що дозволяє реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності [1, с. 432].

Сам термін «механізм» досить часто використовується у різних сферах життєдіяльності. Це і «механізми державного управління», «механізми державного регулювання», «механізми реалізації державної політики», «організаційно-економічні механізми», «правові механізми» та інші. Враховуючи це, не можна не погодитися з висловлюванням французького вченого Анрі Кульмана, який наголошував на існуванні величезного числа механізмів, які на його думку, являють собою систему елементів (цілей, функцій, методів, організаційної структури і суб'єктів) та об'єктів управління, в якій відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або реакцію об'єктів управління, що має вхідні посилки і результативну реакцію [2, с. 13-14].

Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в численних працях вітчизняних та зарубіжних учених, але, на сучасному етапі розвитку науки державного управління, не має загальноприйнятого поняття «механізму державного управління» та єдиного підходу до трактування його визначення.

Так, автори Енциклопедичного словника з державного управління визначають механізми державного управління як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління [3, с. 421].

Такої ж думки В. Д. Бакуменко, В. М. Князева та інші автори «Словника-довідника з державного управління», які зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління, на їх думку, містить цілі, рішення, впливи, дії результати. Комплексний механізм державного управління містить систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [4, с. 116-117].

З точки зору Н. Нижник та О. Машкова, механізм управління це:

- складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта;

- категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та інші зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні і

фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали [5, с. 37].

За визначенням Г. Одінцової, механізм управління – це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети [6, с. 63].

М. Круглов трактує механізм державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління. Науковець стверджує, що, оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то і комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [7, с. 111].

Виходячи з цього, можна стверджувати, що механізм реалізації державної політики повинен бути спрямованим на досягнення конкретних цілей (розв'язання соціальних суперечностей) шляхом впливу на конкретні фактори (елементи управління та їхні зв'язки). А цей вплив, у свою чергу, здійснюється шляхом використання відповідних методів, ресурсів або потенціалів. Тобто, як зазначає у своїх роботах С. Краснопорова, механізм управління повинен формуватися шоразу, коли приймається управлінське рішення шляхом узгодження всіх його елементів [8, с. 9].

Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів:

- економічного;
- мотиваційного;
- організаційного;
- політичного;
- правового [9, с. 5].

У свою чергу, О. Коротич виокремлює класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління [10, с. 43]. Відповідно до цієї ознаки в Україні 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).

Автори Енциклопедичного словника з державного управління також надають класифікацію

механізмів державного управління за певними критеріями. Так, залежно від сфери або об'єкта управління, механізми державного управління поділяються на:

- матеріальні (матеріально-технологічні основи управління, оргтехніка);
- фінансові (фінансові операції, прийоми кредитування, оплати і т. ін.);
- організаційні (організаційна побудова);
- соціальні (способи соціальної організації, умови праці, стимулювання);
- нормативно-правові (система норм і законів і механізмів їх реалізації);
- соціально-психологічні (мотивація, цінності, потреби працівників);
- людського капіталу (здібності, талант, знання й досвід працівників, їх схильність до інновацій).

За ступенем регламентації визначено такі механізми державного управління як механізми контролю (різні системи й прийоми контролю) та механізми стимулювання (система заохочення й покарання).

Наступним критерієм класифікації зазначено тип об'єкта управління, за яким механізми державного управління поділяються на:

- управління індивідом (прийоми стимулювання, виховання, комунікації);
- управління організацією (система методів організаційного управління);
- самоврядування й самоорганізації (методи самоменеджменту) [11, с. 424].

Проведений аналіз різних поглядів учених на поняття та зміст категорії механізму управління та механізму державного управління дозволяє визначити характерні риси механізму реалізації державної політики такі як комплексність; сукупність низки елементів, серед яких базовими, на наш погляд, є правовий, економічний, організаційний та соціальний елементи. Вважаємо, що вони характерні і для механізму формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Для з'ясування сутності механізму формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства у цій класифікації нас цікавлять перш за все конкретні механізми державного управління. За визначенням О. Коротич, кожний конкретний державний механізм управління являє собою сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів. Відповідно до набору методів управління, що входять до складу конкретного механізму державного управління, їх підрозділяють на адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, соціально-психологічні,

морально-етичні, та комплексні механізми управління [12, с. 246].

Основними складовими відповідного комплексного механізму є політичний, правовий, організаційний, економічний, соціальний та інші механізми, які взаємодіють між собою з метою досягнення цілей державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Політичний механізм, який формує основи державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, обґрунтовує вибір пріоритетних напрямків її подальшого розвитку і реалізації, тобто – це система організаційно оформлених цінностей, традицій, процедур, правил, зразків формування й функціонування вищих і центральних органів виконавчої влади, визначення й перерозподіли між ними основних елементів управлінського зв'язку (цілей, функцій, завдань, обов'язків, правил прийняття рішень, повноважень і відповідальності), прийняття й здійснення найважливіших політичних і адміністративних рішень, а також здійснення зовнішнього контролю за їхнім виконанням [13, с. 115].

Цей механізм спрямований на зміцнення відповідних суспільних відносин у сфері державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства та є основним політичним засобом щодо утвердження її пріоритетних напрямів розвитку.

Правовий механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства направлений на нормативно-правове забезпечення її здійснення. Основні кроки щодо ефективного використання цього механізму: реформування законодавчо-нормативної бази, яка регламентує державну політику у сфері розвитку громадянського суспільства, поетапне виконання першочергових заходів визначених у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, а також використання незалежної соціальної експертизи законодавчих та інших нормативно-правових актів, що стосуються державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

В основі економічний механізм лежить економічне стимулювання розвитку відповідної державної політики.

Інформаційний механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства забезпечує координацію та узгодженість дій її суб'єктів і об'єктів та забезпечує удосконалення соціальної та економічної статистичної звітності відповідно до вимог ефективного державного управління у сфері розвитку громадянського суспільства і запровадження новітніх інформаційних технологій та моніторингу основних напрямів державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства [14, с. 6]. Вказаний механізм має забезпечити, з одного боку, вільний доступ до інформації стосовно розвитку громадянського суспільства в країні, її збір та

поширення, а з іншого – державну систему моніторингу. Це призведе до швидкого надання і використання в повному обсязі необхідної інформації всіх учасників процесу державного управління у сфері розвитку громадянського суспільства на загальнодержавному рівні.

Організаційний механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства містить в собі суб'єкти та об'єкти, відповідає за визначення цілей, завдань, функцій та методів управління розбудови громадянського суспільства в Україні, координує ефективне функціонування та взаємозв'язок організаційних структур, що відповідають за реалізацію державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, здійснюють контроль за їх діяльністю та фіксує результати функціонування.

Важливу роль посідає мотиваційний механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, до складу якого входять матеріальні стимули, форми нематеріальних стимулів, заходи, направлені на усунення напруг і конфліктів, що заважають успішній реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, під механізмом формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства розуміємо сукупність засобів та методів впливу на функціонування та розвиток громадянського суспільства з метою досягнення цілей відповідної державної політики.

Послідовна реалізація державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства за допомогою комплексного механізму державного управління відповідає завданням загальнонаціональної консолідації українців, підтримує єдність національного організму в просторовому та часовому вимірах. Для успішної реалізації

державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства необхідним є збалансоване поєднання представлених вище дієвих механізмів здійснення державних заходів у сфері державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Нами пропонується використання комплексного механізму реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, побудованому на системі взаємодії суб'єктів та об'єктів реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, чіткій координації в управлінні організаційними структурами, забезпечення системи контролю за виконанням чинного законодавства, тому що саме від ефективності його функціонування залежить успішна реалізація державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Ефективність запропонованого комплексного механізму залежить від чіткого визначення меж функціонування кожного окремо взятого механізму: політичного, правового, інформаційного, економічного, організаційного та мотиваційного.

Комплексний механізм реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства надасть можливість координувати процеси формування та реалізації відповідної державної політики, прослідити зміни взаємовідносин між її окремими елементами в ретроспективному та перспективному аспекті, проаналізувати через порівняння відмінності систем державного управління у сфері державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства в різних країнах як з точки зору їх первинного формування, проведення системних змін, так і щодо поточного процесу подальшої реалізації. І саме ці фактори повинні оптимізувати процес послідовного та виваженого функціонування державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства як цілісної соціальної системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Труш О. О. Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. – № 2. – С. 432–438.
2. Кульман А. Экономические механизмы: Пер. с франц. / Под общ. ред. Н. И. Хрусталевой. – М.: Прогресс, 1993. – 192 с.
3. 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.
4. Державне управління: словник-довідник / За заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: [навч. посіб.] / За ред. Н. Р. Нижник. – К.: 1998. – 160 с.
6. Державне управління і менеджмент: [навчальний посібник у таблицях і схемах] / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Харків: ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
7. Круглов М. М. Стратегическое управление компаний: [учеб. для вузов] / М. М. Круглов. – М.: Русская деловая литература, 1998. – 356 с.
8. Краснопоорова С. В. Механізм удосконалення регіонального управління у сфері зайнятості населення: автореферат дисертації ... к. держ. упр. – Х., 2002. – 20 с.
9. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах; За наук. ред. д.е.н., проф. М. Д. Лесечка, к.е.н., доц. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
10. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: [монографія] / О. Б. Коротич. – Харків: Видавництво ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
11. 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.
12. Коротич О. Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком / О. Б. Коротич // Теорія та практика державного управління. – Х.: Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2005. – Вип. 3(12). – 316 с.
13. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / І. В. Арістова; За заг. ред. О. М. Бандурки: [моногр.] – Х.: Вид-во УВС, 2000. – 368 с.

14. Панченко Г. О. Комплексний механізм реалізації державної мовної політики в Україні : обґрунтування доцільності впровадження / Г. Панченко // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Електронне наукове фахове видання ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Вип. 8–2011. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>.

Рецензенти: Сорока С. В., д.держ. упр., доцент;
Козлова Л. В., к.держ.упр., ст. викладач.

© Орцева О. С., 2014

Дата надходження статті до редколегії 27.05.2014 р.

ОРЦЕВА Олена Сергіївна – аспірант Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: підходи і механізми формування громадянського суспільства.