

**Мойсіяха А.В.**

Міжрегіональна Академія управління персоналом

## СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СОЦІОГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ

*У статті розкрито сутність механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері. Досліджено сфери, межі та способи їх реалізації, а також науково обґрунтовано зміст. Метою цієї статті є визначення змісту та дослідження сутності механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері. Визначені основні підходи до розуміння механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері, що міститься в сучасних дослідженнях науковців. Запропоноване власне бачення способу детермінації цієї категорії науки державного управління. Вивчені підходи та способи закріплення механізмів реалізації державної політики на практиці.*

*Констатовано, що механізми реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері можна розділити на два типи: загальні, які проявляються в особливостях функціонування органів державної влади в контексті реалізації ними загальних розпорядчих та адміністративних функцій (механізми управління державним сектором у медичній сфері, освітній сфері тощо). Ці механізми забезпечують процес всебічного розвитку відповідного сектору та максимізують ефективність соціально-економічного відтворення в ньому; спеціальні, які розкриваються через специфіку кожного конкретного сегмента соціокультурної сфери та проявляються у специфіці функцій державного управління (механізми реалізації політики зайнятості, політики медичного забезпечення, міжетнічного врегулювання тощо). Тобто ці механізми мають вузьке спрямування. Зроблено висновок, що механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері мають типову структурну будову, але суттєво відрізняються від конкретної сфери їх застосування та залежно від органу державної влади, що їх використовує для досягнення цілей державної соціогуманітарної політики. У цьому знаходить своє поєднання функціональний та інституційний підходи до розуміння сутності та змісту таких механізмів, що панують у сучасній вітчизняній доктрині науки державного управління. Необхідно акцентувати увагу на тому, що механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері розуміються нами як елемент динаміки всього процесу державного управління.*

**Ключові слова:** механізми реалізації державної політики, соціогуманітарна сфера, державна соціальна політика, державна гуманітарна політика, державне управління.

**Постановка проблеми.** Соціогуманітарна сфера є однією із найбільших та найважливіших за обсягом і значенням сфер суспільних відносин, тому держава має приділяти належну і повсякчасну увагу регулюванню процесів, що в ній протікають, а також формувати власну соціогуманітарну політику, яка б відображала основні потреби та відповідала на сучасні запити суспільства. Цінність соціальних та гуманітарних заходів розкривається в двох аспектах: короткостроковому та довгостроковому, що також знаменує важливість і складність політики держави у зазначеній сфері і тим самим підкреслює її важливість. Короткостроковий аспект розуміється через задоволення найбільш гострих потреб суспільства та вирішення основних соціальних проблем: високого рівня добробуту, якісних медичних, освітніх

та соціальних послуг тощо. Довгостроковість у цілях соціогуманітарної політики втілюється у спроможності держави формувати національну самоідентичність, упроваджувати та закріплювати на рівні суспільної свідомості систему цивілізаційних цінностей, які закладаються в основу стабільності, стійкості суверенітету та територіальної єдності держави. З метою реалізації вказаного особливої актуальності набуває проблема розробки найбільш ефективних механізмів соціогуманітарної політики держави, які б забезпечували необхідну якість соціальної та гуманітарної політики держави.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика пошуку оптимального поєднання механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері посідає центральне місце в

дослідженнях таких учених, як В.В. Бакуменко, С.Є. Горбатюк, А.А. Коваленко, І.О. Кресіна, Л.М. Мельничук, К.С. Міщенко, Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук, Ю.І. Стельмахук, В.П. Трощинський, В.В. Цветков тощо.

**Мета статті.** Метою цієї статті є визначення змісту та дослідження сутності механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Державна політика у соціогуманітарній сфері являє собою складний комплекс цілей, завдань, засобів та способів їх реалізації через досягнення певного стану соціогуманітарної системи, а також інструментів, які являють собою набір управлінських, розпорядчих та контрольних заходів. «Набір», «комплекс», «сукупність», «інструменти», «засоби», «завдання» тощо – це все категорії статичного характеру. Вони втілюють у собі змістове наповнення конкретно взятих сфер та напрямів реалізації державної політики. Натомість вони позбавлені елементу динаміки, елементу, який би ув'язував їх в єдину форму, надаючи державній політиці необхідної всеосяжності, цілісності, спрямованості.

Таким елементом, на нашу думку, виступає механізм реалізації державної політики. «Механізм» як категорія науки державного управління належить до сфери динаміки державного управління, забезпечуючи необхідні процесний та процедурний складники системі державного управління. З одного боку, це призводить до того, що механізм реалізації державної політики залишається категорією найбільш суперечливою, але з іншого – наявність постійного наукового інтересу до такої категорії свідчить лише про важливість розуміння його сутності для цілей ефективності державного регулювання в будь-якій сфері, а особливо в соціогуманітарній, де від якості інструментарію державної політики залежить соціальний складник усього існування держави та суспільства.

Найбільш класичним визначенням механізму для цілей державного управління вважається визначення, запропоноване В.В. Бакуменком, який наголошує на тому, що механізм реалізації державою своєї функції в конкретній сфері суспільних відносин – це такий спосіб впливу суб'єкта управління на об'єкт, який максимізує ефективність управлінської дії та точність реалізації управлінського рішення, що підтверджується наявністю зворотного зв'язку від керованого об'єкта або системи суспільних відносин [2, с. 314–315]. На думку вченого, між суб'єктом

та об'єктом управління постійно відбувається взаємодія, яка і розкриває динамізм механізму, тоді як усі аспекти такої взаємодії, визначені на початок реалізації процесу управління, можуть характеризуватися статичним характером, оскільки закріплені в законодавстві.

Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук та О.М. Стельмах, навпаки, вважають, що механізм державного управління – це «штучна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методів, засобів, інструментів впливу владного суб'єкта на об'єкт» [9, с. 22–25]. З таким твердженням повною мірою погодитися ми не можемо, оскільки система – це не рушійна сила, а контури реалізації дієвості механізмів державного управління. Такий висновок дає нам можливість проголосити тезу, що державна політика в соціогуманітарній сфері, яка закріплюється на рівні нормативно-правових актів, у тому числі актів стратегічного характеру, визначає набір інструментів, засобів та способів можливого досягнення цілей такої політики. Так-от, саме ця «можливість» та шлях до досягнення цих цілей і характеризуються таким поняттям, як «механізм». Алгоритмізація та законодавча детермінація процесу управління не забезпечує ефективності управлінських дій, вони лише визначають можливі, найменш складні шляхи досягнення визначених цілей.

У цьому контексті слушним є твердження Т.О. Бутирської щодо того, що не кожне управлінське рішення доцільно вважати механізмом управління. Вони є лише проявами необхідної дії держави на конкретну сферу суспільних відносин. Натомість управлінське рішення призводить до зміни якості регуляторного впливу держави на конкретну сферу суспільних відносин або призводить до формування нової логіки управлінської діяльності, втілення якої збігається з практичним вирішенням проблем [3, с. 312–323]. Такий підхід розкриває важливий системний складник механізму державного управління, що пов'язаний зі зміною якості керованого об'єкта, зміною закономірностей, що протікають у середовищі регульованих суспільних відносин. Тобто реалізація механізму державного регулювання призводить до набуття системи нових якостей, нових можливостей для розкриття власного потенціалу підвищення ефективності.

Дещо інший підхід пропагує Г.В. Атаманчук, наголошуючи на тому, що механізм державного управління та реалізації державної політики в будь-якій сфері має похідну природу від інституційного

забезпечення відповідної державної політики. Тобто фахівець ув'язує механізм державного управління із конкретним органом публічної влади, прирівнюючи його фактично до функцій та меж управлінського впливу з боку такого органу на об'єкт управління. Дослідник ототожнює механізм державного управління із «інструментом реалізації виконавчої влади держави, що спрямований на виконання певних функцій» [1, с. 12–18]. Це класичний інституційний підхід, але він є дещо застарілим, оскільки сучасні вимоги до побудови системи державного управління, і зокрема у соціогуманітарній сфері, характеризуються необхідністю застосування процесного підходу, елементів проектного управління та більш гнучких мережевих інструментів досягнення цілей суспільного розвитку. За таких умов функціональне навантаження органів державного управління, ототожнюючи його із механізмом державного управління, видається громіздким та неефективним, оскільки зміна умов зовнішнього середовища має призводити до зміни функціонального навантаження, що можливе лише шляхом певної досить бюрократично складної процедури. Це суттєво знижує ефективність державного регулювання, а тому дієвість механізмів реалізації державної політики створює дисонанс, враховуючи призначення останніх.

Але інституційний підхід до розуміння сутності механізмів державного управління не слід відкидати зовсім. Він є надзвичайно інформативним з точки зору можливості реалізації тими чи іншими органами державного управління відповідних механізмів реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері. Іншими словами, інституційний підхід дає змогу визначити конфігурацію системи державного управління в соціогуманітарній сфері, сформувати певну архітектуру підпорядкування та функціональні зв'язки між відповідними органами державної влади, взаємодія між якими сама по собі генеруватиме нові можливості для застосування більш широкого спектра механізмів реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері.

К.С. Міщенко у своїх дослідженнях, навпаки, доходить висновків про те, що механізми реалізації політики в соціогуманітарній сфері пов'язані із функціями держави. Адміністрування та регулювання відносин гуманітарного, соціального та іншого характеру співвідносяться із відповідними функціями держави в цих сферах: розпорядчими, організаційними, соціальними, адміністративними тощо. Тобто реалізація функцій розкривається через певну сукупність інструментарію,

що в комплексі і являє собою механізм реалізації політики держави [7, с. 230–232]. Функціональний підхід, на наш погляд, суттєво доповнює інституційний підхід, оскільки він розкриває динамічний аспект механізму як категорії державного управління. З іншого боку, функціональний підхід обмежується напрямом та характером дій відповідного органу державної влади в процесі реалізації ним конкретної функції. Разом із тим функціональний підхід ставить досить цікаве питання, що має вагоме практичне значення: якщо механізм реалізації державної політики розкривається через функції державного управління, чи означає це, що природа механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері тотожна, і всі механізми ідентичні за своєю будовою.

В.В. Цветков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко та інші демонструють більш широкий підхід до розуміння сутності механізму, визначаючи його як цілий рівень «системної ієрархії стосовно об'єкта управління, який складається із сукупності певних частин, кожна з яких легітимізована на рівні нормативно-правового акта та втілюється відповідним суб'єктом управління» [11]. Таким чином, логічним висновком із цієї тези є те, що механізми реалізації політики держави в соціогуманітарній сфері закріплюються на рівні нормативно-правових актів. Це своєю чергою означає їх стабільність з точки зору структурного складу, а також потребує їх легітимізації.

Ю.І. Стельмащук зазначає, що натеper «в Україні є чимало невирішених проблем в управлінні соціально-гуманітарною сферою, які потребують комплексного дослідження та усунення. Головним напрямом слід вважати відпрацювання механізму взаємодії держави й суспільства в реалізації державної політики в соціально-гуманітарній сфері, забезпечення гідних умов життя, що сприятиме зростанню добробуту громадян, становленню середнього класу» [10]. Дослідник звертає увагу на ще одну цікаву рису механізмів реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері – обов'язкову взаємодію держави та суспільства, громадянського сектору, що доповнює відповідні механізми необхідними зв'язуючими ланками, які наближають повноту і якість державної політики до очікувань та запитів суспільства.

І.В. Розпутенко, аналізуючи соціогуманітарну політику України, наголошує на тому, що вона має орієнтуватися на систему європейських цінностей. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, цей висновок є не стільки логічним, скільки таким, що визначає необхідність імплементувати

європейські традиції, інструменти та механізми реалізації такої політики в українську реальність. У цьому контексті вважається слушним висновок ученого про те, що механізми реалізації соціогуманітарної політики отримують найбільшої ефективності в процесі реалізації стратегічних документів [8, с. 120]. Такий висновок демонструє те, що аналізовані нами механізми не можуть характеризуватися стійкістю свого сутнісного прояву. Іншими словами, вони змінюються залежно від зміни стратегічних пріоритетів державної політики в соціогуманітарній сфері. Але ми не погоджуємося з ученим, оскільки як наукова категорія «механізм державного управління» є базовим елементом у системі реалізації державної політики, він є самою рушійною силою, початковим імпульсом, тим, що надає системності самій політиці.

У цьому контексті більш слушно видається точка зору С.Є. Горбатюка, який зазначає, що «державна соціогуманітарна політика, маючи багатовимірне спрямування, пов'язана із поняттям безпеки і диверсифікована за низкою напрямів, сформованих у систему, в якій базовими елементами розвитку людського потенціалу фактично стали охорона здоров'я та освіта, політика зайнятості та соціального захисту, які значною мірою є визначальними, підґрунтям для реалізації завдань усіх напрямів державної політики» [4, с. 85–88]. Такий підхід ученого дає змогу сформулювати нам тезу стосовно того, що механізми реалізації соціогуманітарної політики держави деталізуються в такому:

- відтворюють організуючий, регуляторний, адміністративний та інший владно-управлінський вплив держави на різні соціально-гуманітарні напрями;

- конкретний зміст механізмів визначається залежно від конкретного напрямку державної політики: освітньої, гуманітарної, соціальної, медичної сфери, політики зайнятості тощо;

- мають нормативно-правове закріплення у вигляді контурів та потенційно можливих наборів інструментів, засобів та видів заходів, що можуть застосовуватися державою залежно від конкретного сегмента соціогуманітарної політики.

Такий набір характерних рис свідчить про те, що механізми реалізації державної соціогуманітарної політики можуть бути прогнозованими, але повинні мати елементи ситуативності, пристосованості до мінливих умов зовнішнього середовища, втілювати на практиці оперативність і мобільність державного регулювання. «Утім розвитком соціальних та гуманітарних процесів слід управляти, а не залишати їх на самоплив, поро-

джуючи тим самим дестабілізуючі, дисфункціональні виклики для суспільства. Державне управління в соціогуманітарній сфері має бути такою ж самою управлінською діяльнісною системою, як і в інших сферах суспільного життя» [6, с. 44]. Цей висновок учених хоча і є безапеляційним, на їхню точку зору, але нами не може сприйматися повною мірою. Справа в тому, що соціогуманітарна сфера надзвичайно велика з точки зору можливості передбачити її розвиток та створити взаємопов'язану мережеву систему управління нею як системи реалізації імперативного впливу держави на соціальні, гуманітарні та інші процеси в ній. Натомість соціогуманітарна сфера повинна регулюватися, багато в чому процеси, які в ній відбуваються, мають високу питому вагу залучення громадянського суспільства, самоорганізації та розширеної участі громадян у розв'язанні найбільш гострих соціальних та гуманітарних проблем. Тому завданням держави є розробка та створення не стільки архітектури реалізації державної політики, скільки визначення рис та меж її можливої конфігурації. Натепер процесний та проектний підходи вже продемонстрували свою ефективність, а тому системність потрібна лише щодо встановлення загальних засад, принципів та визначення інструментів реалізації державної соціогуманітарної політики.

Ми обстоюємо точку зору, що механізми її реалізації, тобто кінцевий драйвер, який поєднує стратегічні, програмні документи із практичним виміром їх втілення, розкривається у способі втілення управлінського рішення та тому наборі інструментів і заходів, які для цього потрібні конкретному органу державної влади. Це дає змогу зробити нам певний проміжний висновок щодо того, що всі механізми реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері можна розділити на два типи:

- загальні, які проявляються в особливостях функціонування органів державної влади в контексті реалізації ними загальних розпорядчих та адміністративних функцій (механізми управління державним сектором у медичній сфері, освітній сфері тощо). Ці механізми забезпечують процес всебічного розвитку відповідного сектору та максимізують ефективність соціально-економічного відтворення в ньому;

- спеціальні, які розкриваються через специфіку кожного конкретного сегмента соціокультурної сфери та проявляються у специфіці функцій державного управління (механізми реалізації політики зайнятості, політики медичного забезпе-

чення, міжетнічного врегулювання тощо). Тобто ці механізми мають вузьке спрямування.

Такий поділ за масштабами дії механізмів свідчить не про те, що за своєю внутрішньою будовою вони відрізняються один від одного, а лише про можливу різницю в змістовому їх наповненні.

Так, наприклад Л.М. Мельничук пропонує відрізнити всі механізми державного управління в соціогуманітарній сфері за об'єктом, на який спрямовується їх основний вплив. Але також дослідниця зазначає на необхідності розрізняти механізми реалізації соціогуманітарної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. При цьому «наголошується на необхідності розробки нової моделі державної політики соціогуманітарного розвитку України, що має здійснюватися з урахуванням адаптованого до українських реалій досвіду країн ЄС» [5, с. 414–418]. Але, на нашу думку, більш точною слід вважати диференціацію механізмів реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері залежно від соціально-економічного змісту та сегмента соціального чи гуманітарного простору. Тому необхідно вирізняти механізми:

– державного управління в медичній сфері: забезпечення мінімально гарантованого обсягу медичних послуг; забезпечення доступності медичних послуг; впровадження госпітальних округів тощо;

– державного управління в освітній сфері: розширення інклюзивної освіти; запровадження світових стандартів освітніх програм; безперервність освіти; підвищення інноваційного складника освітнього процесу тощо;

– державного управління в гуманітарній сфері: підвищення соціальної інклюзивності внутрішньо переміщених осіб; розв'язання проблем депресивних регіонів тощо;

– державної політики зайнятості: створення нових робочих місць; реформування системи соціального страхування; запровадження системи підвищення рівня професійних компетентностей безробітними тощо;

– інших сфер соціогуманітарної політики: соціальної, культурної, політики національної єдності та ін.

**Висновки.** Підсумовуючи результати проведеного вище аналізу, слід акцентувати увагу на такому.

Приходимо до розуміння необхідності визначати механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері у широкому та вузькому форматі. У широкому – це спосіб відтворення в практичному вимірі задекларованих, закріплених на рівні стратегічних та інших нормативно-правових документів стандартів та способів здійснення суспільних відносин у соціогуманітарній сфері. У вузькому форматі механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері – це сукупність та сформована в певному, закріпленому на законодавчому рівні, виді конфігурація інструментів, засобів й інших елементів практичного втілення державно-управлінських рішень у соціогуманітарній сфері, спрямованих на досягнення конкретних завдань державної політики.

Механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері мають типову структурну будову, але суттєво відрізняються від конкретної сфери їх застосування та залежно від органу державної влади, що їх використовує для досягнення цілей державної соціогуманітарної політики. У цьому знаходить своє поєднання функціональний та інституційний підходи до розуміння сутності та змісту таких механізмів, що панують у сучасній вітчизняній доктрині науки державного управління.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері розуміються нами як елемент динаміки всього процесу державного управління. Вони є тим елементом практичного запуску реалізації державної політики, який має місце після прийняття відповідного нормативно-правового акта, створенням необхідного інституційного та організаційно-правового забезпечення його виконання і кінцевої реалізації. Такий елемент динамізму надає необхідної дієвості аналізованому виду механізмів та сприяє ефективній реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері загалом.

#### Список літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Юрид. лит., 1997. 86 с.
2. Бакуменко В. Системно-ситуаційне зображення процесів управління в соціальних системах. *Вісник НАДУ*. 1999. № 3. С. 312–318.
3. Бутирська Т.О. Державне будівництво: стан, суперечності, перспективи розвитку в Україні : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 484 с.
4. Горбатюк С.Є. Концептуалізація моделі гуманітарної політики в Україні на сучасному етапі реформ. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2 (55). С. 79–90.

5. Мельничук Л.М. Модернізація державного управління соціальним розвитком регіонів в умовах децентралізації : дис.. д. наук. держ упр. спеціальність : 25.00.02. Київ : Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, 2019. С. 477.
6. Механізми державного регулювання розвитку соціогуманітарної сфери : наукова розробка / авт. кол. : В.П. Трощинський, В.А. Скуратівський, П.К. Ситнік та ін. Київ : НАДУ, 2012. 52 с.
7. Міщенко К.С. Теоретичні аспекти формування механізмів державного управління соціальним захистом інвалідів. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2009. Вип. 2 (8). С. 230–232.
8. Розпутенко І.В. Цивілізаційний вибір України в умовах глобалізації. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2017. № 1. С. 112–122.
9. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / наук. ред. М.Д. Лесечко, А.О. Чемерис. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
10. Стельмашук Ю.І. Стан розвитку соціально-гуманітарної сфери в процесі трансформаційних змін України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 6. 2015. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1005>.
11. Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія. Київ : ІнЮре, 2003. 496 с.

### **Moisiiakha A.V. THE ESSENCE AND CONTENT OF NATIONAL POLICY MECHANISMS REALIZATION IN THE SOCIAL AND HUMANITARIAN SPHERE**

*The essence and content of national policy mechanisms realization are discovered in the social and humanitarian sphere. Fields, boundaries and ways of their implementation are researched as well as the scientific content reasoning. The article aim is to determine the content and investigate the essence of national policy mechanisms realization in the social and humanitarian sphere. The main approaches to understanding of national policy mechanisms realization are outlined in the social and humanitarian sphere including modern theses of scholars. A personal vision of this category determination way is proposed within the field of national administration. Some approaches and means of national policy mechanisms implementation in practice are analyzed. It is stated that the mechanisms of national policy realization in the social and humanitarian sphere can be divided into two types. General ones are embodied into peculiarities of state institutions functioning in the context of fulfillment executive and administrative functions (national sector administration mechanisms in the medical field, education etc.). These mechanisms provide a process of the certain sector versatile development and maximize efficiency of social and economic relations. Special ones are developed through a specific character of social and cultural sphere and realized in peculiarities of national administration functions (implementation mechanisms of employment policy, medical care policy, inter-ethnic settlement etc.). So, these mechanisms have a narrow focus. It is concluded that the mechanisms of national policy realization in the social and humanitarian sphere have a typical structure but they differ greatly from the certain branch of their employment. In this respect, there is a combination of functional and institutional approaches to comprehend the essence and content of such mechanisms prevailing in the modern doctrine of national administration. It is necessary to focus on the thing that the mechanisms of national policy realization in the social and humanitarian sphere are considered to be as a dynamic element of the whole national administration process.*

**Key words:** mechanisms of national policy realization, social and humanitarian sphere, national social policy, national humanitarian policy, national administration.