

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ”

Розкрито теоретичні підходи сучасних уявлень щодо поняття “система державного управління у сфері культури”.

Theoretical approaches of modern presentations open up in relation to a concept “systems of state administration in the field of culture”

На сьогодні науковці у сфері державного управління визначили багато теоретичних підходів до понять “державне управління” та “система державного управління”, але є потреба подальшого дослідження поняття “система державного управління у сфері культури”, бо сфера культури знаходиться у критичному стані, є в цілому неефективною та вимагає реформування. Тому необхідно визначити теоретичні підходи до визначення поняття для вдосконалення функціонування системи загалом.

Проблемою визначення поняття “державне управління” займалися такі вчені, як В. Авер’янов, О. Андрійко, Є. Кубко, В. Цветков, Г. Одинцова, В. Дзюндзюк, Н. Мельтюхова та ін. Вагомий внесок у дослідження різних аспектів впливу держави на розвиток сфери культури зробили українські науковці: В. Андрущенко, Л. Бабій, О. Гриценко, Л. Губерський, І. Дзюба, М. Жулинський, В. Карлова, Н. Фесенко та ін.

Метою роботи є аналіз теоретичних підходів до визначення “система державного управління у сфері культури”.

Система державного управління і до сьогодні залишається в цілому неефективною, оскільки еkleктично поєднує державні інститути радянської доби та нові інститути влади, сформовані в період незалежності України. Це призвело до її внутрішньої суперечливості, незавершеності, громіздкості. У результаті ця система почала стримувати проведення соціально-економічних і політичних перетворень.

З урахуванням цього в нашій державі розпочалось здійснення адміністративної реформи, головною метою якої є поетапне створення такої системи, що здатна забезпечити становлення України як високорозвиненої правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії.

Для об’єктивного розуміння поняття “система державного управління” необхідно розглянути окремо сутність і співвідношення понять “державне управління” і “система”.

Тлумачення державного управління як сукупності всіх видів діяльності держави (тобто всіх форм реалізації державної влади загалом) правомірно лише на рівні загального аналізу системи соціального управління, виділення її відносно самостійних підсистем. У даному випадку категорія державного управління дає змогу відокремити державні інститути управлінського впливу на суспільство від інших – недержавних [7].

Практична реалізація функцій держави здійснюється виключно через систему органів виконавчої влади.

Органи державного управління здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, яка поділяється на дві частини. Перша частина, пов’язана з реалізацією владного впливу державних органів на всіх інших суб’єктів, належить до державного управління, а іншу частину, пов’язану з реалізацією суб’єктивних прав різних суб’єктів, можна визначити як публічно-сервісну діяльність [Там же].

Відповідно до функціонального поділу державної влади, більш чітких меж набуло і правове регулювання процедур реалізації відповідних функцій. Правове регулювання законотворчої діяльності сконцентрувалось в конституційному праві, виконавчо-розпорядчої діяльності – в адміністративному, а правосуддя – в комплексі процесуальних галузей, що їх умовно можна позначити як “судове право”. При цьому до сфери регулювання адміністративного права потрапила головна складова управління, а саме: діяльність органів виконавчої влади щодо організації виконання законів.

Відколи існує адміністративне право як наука практично весь час точиться дискусія щодо змісту поняття “державне управління”.

Як відомо, найбільш поширеними є два способи визначення понять. Перший передбачає визначення поняття шляхом узагальненого формулювання, яке в загальному, абстрактному вигляді охоплює всі ознаки поняття (визначення через родові та видові відмінності), другий – шляхом переліку елементів або ознак поняття. Слід відзначити, що обидва підходи застосовуються і представниками теорії державного управління, і представниками науки адміністративного права, причому кожен з них робить акцент на ті чи інші ознаки державного управління залежно від поглядів на зміст предметів дослідження відповідних наук [8].

Дуже важливим є розгляд означеного суспільного явища як процесу з притаманними йому закономірностями, причому перевага віддається змісту діяльності, яка є сутністю державного управління. Так, наприклад, Г. Атаманчук визначає державне управління як практичний, організуючий і регулюючий

вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [5]. На думку В. Авер'янова, державне управління – це особливий і самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [7]. Подібне визначення подає Ю. Тихомиров, який під державним управлінням розуміє діяльність органів виконавчої влади, власне апарату управління [11].

Безумовно, особливості об'єкта обумовлюють форми, способи і засоби правового регулювання. Тому у визначенні державного управління акцент має робитися саме на характеристиці суспільних відносин, в яких реалізується державне управління. У свою чергу, це передбачає, як мінімум, їх характеристику з точки зору структури цих відносин. У найбільш загальному вигляді елементами структури суспільних відносин є такі: суб'єкти, між якими вони складаються; об'єкт – те, з приводу чого вони складаються; і, нарешті, зміст – те, в чому реально полягають ці відносини, тобто поведінка суб'єктів.

Зрозуміло, що чітко визначити коло суспільних відносин, які охоплюються сферою державного управління, навряд чи можливо. Проте їм притаманна одна спільна ознака – всі ці відносини врегульовано законами. Кінцевою метою державного управління є досягнення того ступеня впорядкованості суспільних відносин, що відображено в законах держави, досягнення повної відповідності поведінки всіх суб'єктів нормативній, моделям, описаним у цих законах. З огляду на це немає необхідності в конкретизації об'єкта відносин державного управління, адже таким об'єктом є закон, але не в розумінні конкретного нормативно-правового акта, а в розумінні оформленої у вигляді законів нормативної моделі суспільних відносин у державі.

Отже, впорядкування відносин між людьми в суспільстві здійснюється на двох рівнях. Перший – полягає у створенні нормативної моделі цих відносин у вигляді законів, а на другому рівні впорядкування передбачає перехід нормативної моделі у площину її практичної реалізації. Іншими словами, на другому рівні відбувається організація виконання законів учасниками суспільних відносин. Але організація виконання законів не може відбуватися сама по собі. Це складна за змістом діяльність, і вона сама має бути належним чином організована. Тобто державне управління має органічно поєднувати дві функції: внутрішньо-організаційну, зміст якої полягає в упорядкуванні відносин всередині структур, які покликані організовувати виконання законів всіма іншими суб'єктами, і власне виконавчо-розпорядчу.

Звідси можна зробити висновок, що державне управління здійснюється й на рівні внутрішньо-організаційної діяльності органів державної влади, причому як влади виконавчої, так й інших гілок. Адже в діяльності всіх органів державної влади можна виділити два основних компоненти: внутрішньо-організаційну діяльність і профільюючу функціональну (тобто зовнішню) діяльність, причому реалізація другої неможлива без першої.

Крім того, організація виконання законів здійснюється і органами місцевого самоврядування, хоча й специфічними способами. Для органів місцевого самоврядування характерним є врахування точки зору територіальної громади на розв'язання тих чи інших проблем місцевого значення, але їх розв'язання відбувається на підставі і в рамках закону. До того ж цим органам делегується частина повноважень місцевих органів виконавчої влади.

Таким чином, коло суб'єктів відносин державного управління охоплює, з одного боку, органи виконавчої влади, державні органи інших гілок влади, органи місцевого самоврядування, а з іншого – всіх інших суб'єктів права. Конкретизувати всіх підвладних суб'єктів важко, знову ж таки, в силу неосяжності сфери державного управління. Вони можуть бути індивідуальними і колективними, фізичними та юридичними особами, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян тощо.

Для правильного розуміння змісту категорії “державне управління” потрібно включати суспільні відносини, що складаються як у внутрішньо-організаційній діяльності державних органів всіх гілок влади, так і в процесі реалізації функцій виконавчої влади спеціальними державними органами (органами виконавчої влади) та органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими на те суб'єктами права [8].

З урахуванням усього вищевикладеного стає зрозуміло, що державне управління – це складна і специфічна система, яка створена для вирішення багатоцільових завдань. Але виникає необхідність з'ясувати, що таке “система” взагалі.

У сучасному розумінні поняття “система” – це цілісність, що складається з частин, поєднання взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, здатних створювати та підтримувати єдність.

Кожна система має основні характеристики:

- елементи – найменша частина системи, внутрішня структура якої може не враховуватися при розгляді системи в цілому;
- зв'язки – різноманітні залежності та взаємодії елементів, які визначають необхідність їх існування, місце та значення в системі;
- межа – окреслюється зв'язками елементів системи, які визначають її цілісність та відносну відокремленість від середовища;
- середовище – сукупність суб'єктів, об'єктів і чинників за межею системи, взаємопов'язаних з її елементами або з нею в цілому [9].

Отже, розкриваючи поняття “системи” у контексті державного управління, видається за доцільне вказати на такі складові “системи державного управління”: суб'єкт управління (керуючу систему), тобто

органи виконавчої влади; об'єкт управління (керовану систему), тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії) тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління; має свої межі які відносно відокремлена від середовища [10].

Сфера культури є однією зі складових загальної та складної системи державного управління. Враховуючи ознаки системи державного управління і застосовуючи їх до сфери управління культурою, потрібно з'ясувати поняття “система державного управління у сфері культури”, це – специфічна галузь, яка включає суб'єкт управління (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів, Міністерство культури і туризму України, облдержадміністрація (управління культури), районна державна адміністрація (відділ культури), обласна рада, районна або міська рада та ін.) (рис.); об'єкт управління (відповідні установи, заклади, підприємства, організації які входять до сфери культури та ін.); усю сукупність різноманітних зв'язків, які здійснюються при взаємодії між собою суб'єкт і об'єкт управління.

Верховна Рада України визначає відповідно до Конституції державну політику у сфері культури, правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, систему соціального захисту працівників культури. Вона відповідальна за формування цієї політики шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад, визначення її мети, головних завдань, напрямків, принципів і пріоритетів, установлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм стосовно культури. Розробку цих засад у Верховній Раді України покладено на Комітет з питань культури та духовності.



Рисунок. Схема організаційно-функціональної структури державного управління у сфері культури

Повноваження Кабінету Міністрів України щодо сфери культури у світлі положень “Основ законодавства України про культуру” (ст. 22) [3] спрямовує діяльність усієї системи органів виконавчої влади у вирішенні завдань соціально-економічного і культурного розвитку. Також координуючим державним органом у сфері культури є Служба з питань гуманітарної політики Секретаріату Президента.

Окремі, часом істотні, ділянки культурної сфери та фрагменти державної культурної інфраструктури перебувають у віданні чи підпорядкуванні інших міністерств та відомств (Міністерство у справах преси та інформації, Міністерство освіти і науки, Міністерство закордонних справ, Міністерство будівництва та архітектури, Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей та ін.).

Згідно із Законом [4], Міністерство культури і туризму України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Це головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері культури і мистецтв. Міністерство у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень Мінкультури і туризму України організовує виконання актів законодавства України і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями Міністерства культури і туризму у сфері розвитку культури є такі: забезпечення реалізації державної політики у сфері культури і мистецтв, державної політики з питань

охорони культурної спадщини, національної музейної політики; підготовка пропозицій щодо основних напрямів державної мовної політики та участь в її реалізації; здійснення відповідно до законодавства державного управління і контролю у сфері охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, музейної та бібліотечної справи, кінематографії; забезпечення реалізації прав громадян на свободу літературної та художньої творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, забезпечення доступності всіх видів культурних послуг і культурної діяльності для кожного громадянина; створення умов для задоволення національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України, розвитку міжнародного культурного співробітництва; координація діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері культури і мистецтв, державної політики з питань охорони культурної спадщини, національної музейної політики, державної політики щодо бібліотечної справи; захист відповідно до законодавства прав і законних інтересів вітчизняних творчих працівників і творчих спілок, а також закладів, підприємств та організацій, що діють у сфері культури і мистецтв; створення умов для розвитку соціальної та ринкової інфраструктури у сфері культури і мистецтв, організація її матеріально-технічного забезпечення.

На сьогодні основною ланкою виконавчої вертикалі, на яку покладається виконання законів, указів, постанов і рішень уряду, у цілому завдань соціально-економічного розвитку регіонів є регіональні (місцеві) органи виконавчої влади [1]. Саме ці органи здійснюють постійний вплив на нижчі рівні влади, об'єкти управління всіх форм власності, економічну, соціальну, гуманітарну та інші функціональні сфери життєдіяльності населення регіону. При цьому відповідно до чинного законодавства, форми й методи їх впливу не можуть бути виключно адміністративними чи економічними у відношенні до органів місцевого самоврядування, оскільки вони здійснюються на основі делегованих повноважень зазначеними органами. Взаємодія ж органів влади по горизонталі для забезпечення спільного вирішення тих чи інших питань здійснюється за договірним принципом. Найважливіша функція органів виконавчої влади регіонального рівня полягає в забезпеченні зв'язку центрального стратегічного рівня управління з процесами, що відбуваються на місцевому рівні. Головними з них є ті, що пов'язані із забезпеченням реалізації прав і свобод людини й громадянина.

Через ці органи державного управління здійснюється вплив на об'єкти культурно-мистецької сфери. Правовою основою організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади є положення ст. 118 та 119 Конституції України, а також відповідні положення Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [2].

Отже, змістовний аналіз понять “система”, “державне управління”, “система державного управління”, виокремлення їх характеристик вказали на ємність цих понять, складні особливості структурної побудови, специфіку взаємовідносин.

Виходячи з вищевикладеного система державного управління у сфері культури – це елементи, що існують у сфері культури між суб'єктами управління (відповідними органами державного управління) та об'єктами (відповідні установи, заклади, підприємства, організації, які входять до сфери культури та ін.)

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 160 с.
2. Закон України про місцеві державні адміністрації // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
3. Основи законодавства України про культуру : постанова Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 35. – С. 3–6. – 22 лют.
4. Про Міністерство культури і туризму України: Указ Президента України від 20 квітня 2005 р. № 679 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 16. – С. 829.
5. Атаманчук Г. В. Теорія державного управління : [курс лекцій]. – М. : Юрид. лит., 1997. – С. 38.
6. Державне управління в Україні : [навч. посіб.] // за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К., 1998. – 225 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
8. Миронова Н. С. Організаційно-правові засади державного управління : [опорний конспект лекцій] / Н. С. Миронова, В. В. Нікітін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – 96 с.
9. Одінцова Г. С. Теорія та історія державного управління : [навч. посіб.] / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова [та ін.] – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 288 с.
10. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 38.

Надійшла до редколегії 25.12.2009 р.