

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІОКУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 1(28), с. 165–169

Дослідження правових аспектів забезпечення функціонування системи державного управління в соціокультурній сфері, основних цілей і правових принципів цієї діяльності, а також правових механізмів та інститутів, які гарантують ефективність управлінського впливу держави на ці суспільні відносини, дає змогу довести й охарактеризувати тісний зв'язок між процесом державного управління і реалізацією основних соціокультурних функцій держави.

Проблеми науково-юридичних досліджень специфіки функціонування сучасної держави, а також правових механізмів та засобів забезпечення цього процесу практично завжди перебували в центрі уваги правової науки. Причому, говорячи про теоретичну і практичну важливість цієї проблематики, слід зазначити, що вона ставала предметом пильної уваги як теоретиків права, так і тих фахівців, які працюють у галузі конституційного права, адміністративного права, теорії державного управління тощо. Справді, як держава, так і право є нерозривними явищами, особливо якщо мова йде не про державу взагалі, а про таку її форму, як правова держава [1].

Актуальність звернення до аналізу правових основ забезпечення соціокультурної функції в процесі державного управління зумовлюється такими причинами. По-перше, поступова трансформація суспільних відносин, що спостерігається у процесі розбудови в Україні соціальної держави, спричиняє потребу у зміні й переосмисленні домінант і пріоритетів у функціонуванні системи державного управління. У результаті чого, поряд з такими усталеними функціями держави як економічна, політична, ідеологічна тощо, особливої ролі набуває соціокультурна функція як така, що здатна забезпечити сталий розвиток людини, сприяти її інтеграції у соціальний простір, гарантувати достатній рівень добробуту і соціальної безпеки як для кожної конкретної людини, так і для суспільства в цілому. У цьому плані, як доводять О. Скрипнюк та

В. Тихий, гарантування соціальної безпеки нерозривно пов'язане із ефективністю та успішністю реалізації соціокультурної функції держави [2]. Очевидно, що однією з головних складових цього процесу є його правове забезпечення, адже саме на рівні права встановлюються і регулюються ключові відносини у соціальній сфері. По-друге, продовження державно-правової реформи у сучасній Україні з необхідністю включає у себе й процес удосконалення чинного соціального законодавства, оскільки брак правового регулювання у цій сфері обертається надзвичайно складними і вкрай болючими для Української держави проблемами. Справді, вживаючи таке поняття, як “людський капітал” [3], мається на увазі насамперед освітній, культурний, професійний потенціал людини, який утверджується і розвивається в соціокультурній сфері. З огляду на це, набуває особливої актуальності правове регулювання тих суспільних відносин, які формують основу соціокультурного розвитку особистості і громадянського суспільства. По-третє, не можна не зазначити, що правове забезпечення соціокультурної функції Української держави безпосередньо пов'язане з процесом забезпечення прав людини і громадянина в Україні. Насамперед маються на увазі її соціальні і культурні права, які є не лише своєрідною серцевиною прав другого покоління [4], а й гарантуються Конституцією України як невід'ємні права і свободи людини і громадянина. Усе це істотно підвищує важливість дослідження правового забезпечення соціокультурної функції

держави в процесі державного управління і робить його актуальним.

Таким чином, ставлячи на меті здійснити комплексне дослідження правових основ забезпечення соціокультурної функції держави в процесі державного управління, ми маємо вирішити такі конкретні завдання: а) визначити поняття державного управління та розкрити його зв'язок з реалізацією і правовим забезпеченням функцій сучасної правової і соціальної держави; б) розкрити зміст соціокультурної функції, правові основи її забезпечення в сучасній Україні, а також роль органів державної влади в процесі реалізації зазначеної функції; в) обґрунтувати з державно-правових позицій роль державного управління в соціокультурній сфері.

Характеризуючи процес державного управління та його зв'язок з окремими функціями держави варто одразу ж зробити ще одне важливе методологічне зауваження. Справа в тому, що як таке державне управління в тій чи іншій сфері можна розглядати у двох аспектах. З одного боку — це управління об'єктами зовнішнього управлінського впливу, а з другого — об'єктами внутрішнього управлінського впливу. У цьому сенсі переважна більшість суб'єктів державного управління являють собою складні адміністративні системи, яким завжди властиві дві форми реалізації управлінського впливу: внутрішньосистемне регулювання та зовнішній владний вплив на певні суспільні відносини. Тобто процес державного управління, здійснюваний конкретними органами державного управління, завжди реалізується у двох напрямках: а) управління внутрішньою організацією та внутрішньою діяльністю — цей процес внутрішнього управління ставить на меті якомога краще адаптувати та пристосувати орган державного управління до виконання своєї головної зовнішньої функції; б) управління тими чи іншими суспільними відносинами, які законодавчо віднесені до сфери компетенції органу державного управління — це можуть бути конкретні економічні, соціальні, правові відносини тощо.

Застосовуючи традиційну класифікацію функцій державної влади, в основу якої покладено об'єкти її безпосередньої діяльності, ми можемо дійти незаперечного висновку про вагому, а інколи й вирішальну роль управлінської діяльності у кожній з цих сфер. Адже не тільки в науці адміністративного права, а й в політичній та управлінській практиці дедалі частіше застосовуються такі поняття, як державне управління в економічній сфері, державне управління соціально-культурного розвитку, державне управління в галузі інформаційних відносин тощо.

Нині у сучасній юридичній літературі в галузі теорії держави і права існує чимало підходів до визначення як загальних функцій держави, так і тих, що набули своєї особливої актуальності на сучасному етапі. Скажімо, В. Четвернін виокремлює такі дві основні групи функцій держави: а) мінімальні — забезпечення свободи і безпеки громадян, створення дієвої системи суспільної комунікації; б) патерналістські — соціально-економічна функція, сприяння розвитку культури, екологічна функція тощо [5]. На відміну від цього, Л. Морозова обґрунтовує доцільність застосування традиційної моделі аналізу функцій держави, яка розподіляє їх на внутрішні і зовнішні, хоча й визнає, що в сучасних умовах їх взаємовідношення дещо змінюється. На думку іншого дослідника В. Афанасєва, варто виокремлювати чотири основні функції держави: економічну, політичну, соціальну та ідеологічну (які можуть бути розглянуті як в зовнішньому, так і в внутрішньому аспектах) [6].

Важливою функцією держави, яка реалізується в процесі державного управління, є соціокультурна функція (яка структурно поділяється на галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я й соціального захисту [7]). На жаль, як відмічають Н. Нижник та О. Машков, на тривалий час в Україні ця функція державної влади майже повністю випала з поля зору органів державного управління [8]. Хоча, в часи, коли значення таких соціальних інститутів, як наука, освіта, мистецтво, охорона здоров'я непомірно зростає, одночасно має підвищуватись і роль державного управління в соціально-культурній сфері. Фактично про це саме писав і В. Селіванов, коли наголошував, що в сучасних умовах ми спостерігаємо посилення соціальних функцій держави і відповідно — збільшення питомої ваги державного управління в соціокультурній сфері [9]. Певною мірою подібний дисбаланс у значенні та ролі соціокультурної функції державної влади і доволі низьким рівнем якості державного управління в цій сфері, який спостерігався і досі спостерігається в Україні, може бути пояснено специфічним ставленням до соціокультурної діяльності як такої. Маємо на увазі те, що тривалий час зазначена функція держави розглядалась як другорядна щодо таких функцій, як економічна чи забезпечення національної безпеки держави. І навіть тоді, коли держава почала приділяти значно більше уваги соціокультурному управлінню, існуючі в законодавстві колізії та суперечності щодо питань соціокультурного управління, соціального захисту і т. д. продовжували свідчити про відсутність реальних гарантій у цій сфері [10].

Але, з чим зараз погоджуються практично всі без винятку дослідники, соціокультурна функція держави жодним чином не є, так би мовити, своєрідним додатком до інших функцій, який державна влада може брати на себе чи відмовлятися від нього у випадку несприятливих економічних чи політичних обставин. Тобто держава принципово не може демонтувати свою соціокультурну функцію [11]. По суті, те значення, яке їй приділяється в сьогоденних умовах, обумовлюється загальною зміною цінностей як в державотворчих процесах, так і в системі державного управління. Скажімо, на думку П. Сауха, розвинена система державного управління освітою та культурою спрямована на їх підтримку та забезпечення їх нормального розвитку загалом є необхідною умовою входження в систему відносин сучасного розвиненого світу [12]. Адже без ефективного державного управління розвитком науки, медицини, культури, освіти, соціальним забезпеченням наше суспільство приречене на деградацію.

Справді, разом із проголошенням пріоритету прав людини і громадянина, наша держава фактично взяла на себе обов'язок гарантування та захисту і такої групи прав, як соціальні та культурні права. Нагадаємо, що відповідно до міжнародних документів (зокрема, Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, Європейської Соціальної Хартії, Європейської культурної конвенції, Декларації принципів міжнародної культурної співпраці тощо) та конституції України до цієї групи прав належать такі, як: право на освіту, право на достатній життєвий рівень для себе і своєї родини, право на найвищий досяжний рівень фізичного та психічного здоров'я, право на участь у культурному житті, право на користування результатами наукового прогресу та їх практичне використання, право на житло, право на соціальний захист тощо. До того ж посиленню державної активності у сфері забезпечення соціальних і культурних прав громадян сприяє факт проголошення України не тільки демократичною, а й соціальною державою (ст. 1 Конституції України), тобто такою, основним завданням якої є створення умов і відповідальність за реалізацію соціальних, культурних та економічних прав [13].

Отже, реальне забезпечення цих прав передбачає активну управлінську діяльність органів, які покликані здійснювати організацію та керівництво соціально-культурним розвитком. Причому зазначена діяльність не повинна трактуватись як своєрідна добродійність з боку органів державного управління, оскільки це є їхнім обов'язком

і проявом їхнього призначення, яке полягає у служінні народові.

Більше того, відносно цілого ряду прав цього покоління діяльність органів державного управління виявляється не просто важливою, а вирішальною. Так, наприклад, право на соціальне забезпечення принципово неможливо розглядати поза контекстом управлінської діяльності органів державної влади, оскільки саме це поняття визначається як організаційно-правова діяльність держави щодо матеріального забезпечення, соціального утримання, обслуговування, надання медичної допомоги за рахунок спеціально створених фінансових джерел осіб, які зазнали соціального ризику.

У цьому плані серед органів виконавчої влади ключову роль щодо соціально-культурного управління відіграють насамперед Кабінет Міністрів України та спеціальні галузеві органи управління (міністерства і відомства). Зокрема, на всі вищі органи виконавчої влади та державного управління покладаються такі обов'язки: забезпечення реалізації політики держави у сфері культури; здійснення за участю громадських об'єднань розробки державних програм розвитку культури та їх фінансування; створення умов для відродження і розвитку культури української нації, культур національних меншин, які проживають на території України; встановлення державних замовлень на випуск літератури, творів мистецтва; сприяння розвитку нетрадиційних форм мистецтва; здійснення заходів щодо повернення у власність народу України культурних та історичних цінностей, що знаходяться за її межами; вирішення у встановленому законодавством порядку питання про надання закладам культури, що відіграють визначну роль у духовному житті народу, статусу національних; розробка і забезпечення впровадження науково обґрунтованих суспільно необхідних нормативів культурного обслуговування населення різних регіонів України, матеріальних і фінансових норм забезпечення закладів культури; забезпечення підготовки кадрів, створення необхідної мережі державних навчальних закладів, науково-дослідних установ, що стимулюють розвиток наукових досліджень з проблем культури; створення бази по виробництву спеціального обладнання для закладів, підприємств і організацій культури; організація культурного співробітництва з зарубіжними країнами та міжнародними організаціями.

Разом з тим спеціальні функції та повноваження державного управління у сфері соціокультурного будівництва покладаються на окремі

органи державного управління, що входять до системи виконавчої влади (насамперед це центральні органи виконавчої влади), основними завданнями яких є: 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 у 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 і художньої творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, забезпечення доступності всіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина; створення умов для задоволення національно-культурних і мовних 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.

Наголошуючи на значенні державного управління в соціокультурній сфері (і виокремлюючи такі дві специфічні сфери, як управління охороною здоров'я та управління освітою) слід відзначити, що подібна активна діяльність органів державного управління (Кабінету Міністрів, міністерств, державних комітетів, управлінь тощо) щодо забезпечення соціальних та культурних прав громадян, і відповідно — реалізації соціальної та культурної функцій держави, нині потребує свого якісного вдосконалення. У цьому плані підвищення ефективності державного управління в соціокультурній сфері прямо пов'язане із становленням України як соціальної держави. Проте, зміни в цій сфері державного управління багато в чому залежать від економіч-

ного стану держави, оскільки реалізація освітніх, культурних, соціальних програм, які розробляються на державному рівні, передбачає наявність значних коштів, завдяки яким можна перетворити в реальність ретельно виписані рядки державних програм і численних планів розвитку. Справді, важко сперечатися з тезою, що для того аби виконувати соціокультурні функції, держава має бути насамперед економічно спроможною. Чи, як пише О. Копан, держава повинна мати реальні економічні можливості, аби здійснювати ефективний управлінський вплив на соціальні процеси [14]. Отже, як бачимо, реалізація соціальної та культурної функцій держави робить більш очевидним наявність безпосереднього зв'язку між різними сферами державного управління, які лише на перший погляд можуть видаватися відокремленими одна від одної.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного у цій статті дослідження, можна стверджувати, що залежно від реалізації тих чи інших функцій держави змінюється і специфіка діяльності органів управління, яка проявляється в застосуванні різних методів управління, превалюванні різних форм управлінської діяльності, домінуванні різних типів взаємозв'язків між суб'єктами та об'єктами управління. Проте, незважаючи на подібну специфіку державного управління відносно сприяння реалізації окремих функцій держави, слід відмітити незмінність його основоположних принципів, до яких належать: верховенство права, пріоритет прав людини і громадянина, адекватність управлінських мір суспільним потребам, демократичний контроль за всіма діями органів державного управління, додержання балансу інтересів особи, суспільства та держави і їх взаємна відповідальність, чітке розмежування повноважень органів державного управління. У цьому сенсі специфіка забезпечення соціокультурної функції держави передбачає взаємодію і взаємовплив різних галузей державного управління. Це не означає, що окремі органи державного управління втрачають свою спеціалізацію і тим самим порушують організаційну структуру здійснення управлінського процесу. Йдеться лише про те, що успішність здійснення соціокультурної функції в сучасній Україні значною мірою залежить від цілісності системи державного управління та її здатності до внутрішньої консолідації і комплексного вирішення проблем, що постають у процесі розбудови в Україні демократичної, соціальної та правової держави.



Література

1. Скрипнюк О. В. Правова держава в Україні: теоретична модель і практика реалізації на сучасному етапі // Право України. — 2010. — № 7. — С. 5.
2. Скрипнюк О., Тихий В. Соціальна держава і проблеми забезпечення соціальної безпеки // Вісн. Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 45–46.
3. Ареф'єва О. В., Харчук Т. В. Управління розвитком людського капіталу в системі вищої освіти. — К.: Вид-во Європейського університету, 2008. — С. 10.
4. Пушкіна О. В. Актуальні проблеми забезпечення соціально-економічних і культурних прав людини в процесі постання України як соціальної держави // Бюл. Мін-ва юстиції України. — 2005. — № 3 (41). — С. 5–15.
5. Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В. С. Нерсеянца. — М.: НОРМА, 2002. — С. 630–642.
6. Теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. — М.: Право и закон, 2001. — С. 370.
7. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 363.
8. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — С. 84.
9. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти. — К.: ВД "ІнЮре", 2002. — С. 124.
10. Приходько С. Здійснення громадянами права на соціальний захист та гарантії його забезпечення // Право України. — 2000. — № 2. — С. 21.
11. Яковюк І. Виникнення та розвиток концепції соціальної держави // Вісн. Акад. правових наук України. — 2001. — № 2 (25). — С. 33.
12. Саух П. Україна на межі тисячоліть: трансформація духу і випробування національним буттям. — Рівне: "Волинські обереги", 2001. — С. 140–142.
13. Панкевич О. До питання про основні завдання соціальної держави (загальнотеоретичний аспект) // Вісн. Акад. правових наук України. — 2000. — № 2 (21). — С. 186.
14. Колпан О. Соціальна безпека як об'єкт державної діяльності // Право України. — 2001. — № 4. — С. 27.

Специфіка багатоаспектних функцій держави в діяльності органів управління реалізується на засадничих принципах: верховенства права, пріоритету прав людини і громадянина, адекватності управлінських мір суспільним потребам, демократичного контролю за всіма діями органів державного управління, додержання балансу інтересів особи, суспільства та держави і їх взаємна відповідальність, чіткого розмежування повноважень органів державного управління. Виконання соціокультурної функції держави передбачає взаємодію і взаємовплив різних галузей державного управління. Відтак, успішність здійснення соціокультурної функції в сучасній Україні значною мірою залежить від цілісності системи державного управління та її здатності до внутрішньої консолідації і комплексного вирішення проблем, що постають у процесі розбудови в Україні демократичної, соціальної та правової держави.

Специфика многоаспектных функций государства в деятельности органов управления реализуется на основополагающих принципах: верховенства права, приоритета прав человека и гражданина, адекватности управленческих мер общественным потребностям, демократического контроля за всеми действиями органов государственного управления, соблюдение баланса интересов личности, общества и государства и их взаимная ответственность, четкого разграничения полномочий органов государственного управления. Выполнение социокультурной функции государства предусматривает взаимодействие и взаимовлияние различных отраслей государственного управления. Следовательно, успешность осуществления социокультурной функции в современной Украине в значительной мере зависит от целостности системы государственного управления и ее способности к внутренней консолидации и комплексного решения проблем, которые возникли в процессе построения в Украине демократического, социального и правового государства.

Specificity of the multifaceted functions of the state in the activity of controls implemented on the basic principles: the rule of law, the priority of human and civil rights, the adequacy of management actions to social needs, democratic control over all actions of government, balancing the interests of the individual, society and state and their mutual responsibility clear lines of authority of government. Implementation of social and cultural functions of the state provides for interaction and mutual influence of different branches of government. Hence, the success of the implementation of socio-cultural function in the modern Ukraine is largely dependent on the integrity of public administration and its capacity for internal consolidation and integrated solution to the challenges in the process of building a democratic, social and legal state in Ukraine.