

УДК 354 (477)

Н. В. Белашова

аспирант,

Институт законодательства Верховной Рады Украины, г. Киев, Украина

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ГУМАНИТАРНОЙ СФЕРОЙ В УКРАИНЕ

Аннотация. Рассматривается процесс реформирования системы органов государственного управления гуманитарной сферой в Украине за годы независимости государства. На нынешнем этапе система государственного управления сочетает как институты, доставшиеся в наследство от советской эпохи, так и новые, сформировавшиеся в период независимости. Вместе с тем положительные изменения связаны с усилением роли общественных организаций в разработке стратегии гуманитарной политики государства.

Целью статьи является анализ процесса реформирования системы органов государственного управления гуманитарной сферой в Украине и приведения ее в соответствие с требованиями сегодняшнего дня. Автор приходит к выводу о том, что назрела необходимость принятия стратегии государственного управления гуманитарной сферой и соответствующего органа власти, координирующего всю деятельность в гуманитарной сфере Украины.

Ключевые слова: органы государственного управления, гуманитарная сфера, гуманитарная политика, институты власти, культура.

N. V. Belashova

post-graduate student

Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine

REFORMING THE PROSECUTION OF REFERENCE OF UKRAINE TO THE EUROPEAN STANDARDS: HIGHLIGHTS OF ACTIVITIES OUTSIDE CRIMINAL JUSTICE

Abstract. The article researches the process of reforming of the system of public administration bodies in humanitarian sphere in Ukraine in the period of Ukraine's independence. At a present stage the system of public administration combines as institutes, got in inheritance from the Soviet era, and new, created in the period of independence. At the same time positive changes are connected with strengthening of a role of

the public the organizations in development of strategy of humanitarian policy states.

The purpose of article is the analysis of process of reforming systems of state bodies the humanitarian sphere in Ukraine and its reductions in compliance with requirements today. The author comes to a conclusion that ripened need of acceptance of strategy of public administration humanitarian sphere and appropriate authority, coordinating all activity in the humanitarian sphere of Ukraine

Key words: state administration bodies, humanitarian sphere, humanitarian policy, governmental institutions, culture.

Сегодня перед любым государством возникают вопросы в сфере гуманитарной политики. Такие проблемы обусловлены целым рядом тенденций, в частности, интернационализацией общественной жизни, ускорением темпов технологического развития, обострением этнических, религиозных, цивилизационных конфликтов и т.д. Международное сообщество и каждое отдельное государство должны искать пути решения этих проблем для того, чтобы обеспечить сохранение культурной идентичности своего населения и интеграцию в мировое сообщество.

Целью статьи является анализ процесса реформирования системы органов государственного управления гуманитарной сферой в Украине и приведения ее в соответствие с требованиями сегодняшнего дня.

Кардинальные изменения идеологической основы украинского государства, произошедшие с принятием Декларации о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 г., обозначили радикальные изменения государственной гуманитарной политики. Так, Украина провозгласила желание стать на путь демократического развития и построения правового и социального государства, обеспечить права и свободы человека [3]. В то же время, несмотря на чрезвычайную роль указанного документа для развития украинской государственности, его положения имели диспозитивный характер.

Ключевым моментом на пути утверждения демократического направления гуманитарной политики Украины стало принятие Конституции Украины от 28 июня 1996 г. Положение Основного Закона, согласно которому человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью, стало отправной точкой для формирования гуманитарной политики государства, реализация которой предусматривала право

каждого человека на всестороннее развитие. Такие принципы гуманитарной политики соответствовали принципам демократии, согласно которым на первом месте стоят не интересы государства, а права и свободы личности.

Стоит отметить, что за годы своей независимости Украина прилагала значительные усилия для реформирования органов государственного управления гуманитарной сферой. Вместе с тем существующая система государственного управления остается малоэффективной, она сочетает как институты, доставшиеся в наследство от советской эпохи, так и новые, сформировавшиеся в период независимости. Учитывая указанное, возникает необходимость формирования эффективной организации исполнительной власти на всех уровнях и современной системы местного самоуправления, введение новой идеологии деятельности их органов по обеспечению реализации прав и свобод граждан [15, с. 114]. Итак, сегодня есть объективная потребность в совершенствовании существующих и создании новых институциональных механизмов государственного управления.

За годы независимости Украины система органов государственного управления гуманитарной сферой неоднократно менялась. Так, согласно статье 106 Конституции Украины в редакции от 28 июня 1996 г., Президенту Украины были предоставлены такие полномочия, как, в частности: назначать с согласия Верховной Рады Украины Премьер-министра Украины; прекращать полномочия Премьер-министра Украины и принимать решение об его отставке; назначать по представлению Премьер-министра Украины членов Кабинета Министров Украины, руководителей других центральных органов исполнительной власти, а также председателей местных государственных администраций и прекращать их полномочия на этих должностях [2].

Одновременно с внесением изменений в Конституцию Украины от 8 декабря 2004 г. и повторным возвратом к ней в феврале 2014г. полномочия Президента были существенно ограничены. Согласно новой редакции статьи 106 действующей Конституции Украины Президент вносит по предложению коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины, сформированной в соответствии со статьей 83 Конституции Украины, представление о назначении Верховной Радой Украины Премьер-министра Украины; создает в пределах средств, предусмотренных в Государственном бюджете Украины, для осуществления своих полномочий консультативные, совещательные и другие вспомогательные органы и службы [1].

Ведущую роль в управлении государственной политикой в гуманитарной сфере осуществляет Кабинет Министров Украины. Действующая редакция Конституции в статье 116 предусматривает, что Кабинет Министров образует, реорганизует и ликвидирует в соответствии с законом министерства и другие центральные органы исполнительной власти, действуя в пределах средств, предусмотренных на содержание органов исполнительной власти. Вместе с тем согласно статье 118 исполнительную власть в регионах осуществляют местные государственные администрации. Указанная статья также предусматривает, что Президент Украины по представлению Кабинета Министров Украины назначает на должность и освобождает от должности глав местных государственных администраций, которые непосредственно формируют состав местных государственных администраций. Однако Кабинет Министров Украины в соответствии с пунктом 6 части второй статьи 23 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» [4] также влияет на формирование и деятельность системы органов государственного управления гуманитарной сферой на местах путем утверждения типового регламента местных государственных администраций, рекомендательного перечня ее структурных подразделений, определения предельной численности и фонда оплаты труда работников местных государственных администраций. Кроме того, правительство в соответствии с частью первой ст. 39 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» обеспечивает взаимодействие центральных и местных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления в решении вопросов местного значения, в том числе экономического, социального и культурного развития соответствующих административно-территориальных единиц [4].

Необходимо отметить, что попытка проведения самой масштабной административной реформы была сделана в 2010 г., когда был принят Указ Президента Украины №1085/2010 «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» [6]. Эта попытка нашла свое отражение в системе органов управления гуманитарной сферой. В частности, были созданы: Министерство инфраструктуры Украины, Министерство культуры Украины, Министерство образования и науки Украины, Министерство молодежи и спорта Украины.

Согласно этому же Указу вместо государственных комитетов были созданы государственные службы и государственные агентства. Ряду государственных служб и агентств были предоставлены функции управления и осуществления государствен-

ной политики в гуманитарной сфере. В частности, были созданы: Государственная архивная служба Украины, Государственная миграционная служба Украины, Государственная регистрационная служба Украины, Государственная санитарно-эпидемиологическая служба Украины, Государственная служба Украины по лекарственным препаратам и контролю за наркотиками, Государственная служба Украины по вопросам защиты персональных данных, Государственная служба Украины по вопросам противодействия ВИЧ-инфекции/СПИДа и других социально опасных заболеваний, Государственное агентство по вопросам науки, инноваций и информации Украины. При этом были ликвидированы ряд органов, причастных к выработке и реализации государственной гуманитарной политики, среди которых Высшая аттестационная комиссия Украины (ее функции были возложены на Департамент аттестации кадров Министерства образования и науки Украины), Украинский институт национальной памяти, Государственный комитет Украины по делам национальностей и религий.

Этим же Указом Президента Украины было принято решение, согласно которому деятельность центральных органов исполнительной власти направляется и координируется отдельными членами Кабинета Министров Украины. Так, например, министр культуры Украины стал куратором Государственного агентства Украины по вопросам кино, Министр образования и науки Украины – Государственной службы интеллектуальной собственности Украины, Государственного агентства по вопросам науки, инноваций и информатизации Украины, Государственной инспекции учебных заведений Украины, Министр здравоохранения Украины – Государственной санитарно-эпидемиологической службы Украины, Государственной службы Украины по лекарственным средствам, Государственной службы Украины по вопросам противодействия ВИЧ-инфекции/СПИДа и других социально опасных заболеваний, Министр юстиции Украины – Государственной архивной службы Украины, Государственной службы Украины по вопросам защиты персональных данных и др. [6].

Согласно части первой статьи 114 Конституции Украины в состав Кабинета Министров Украины входят Премьер-министр Украины, Первый вице-премьер-министр, вице-премьер-министры, министры [2]. Как правило, вице-премьер-министры являются кураторами базовых направлений исполнительной власти и могут одновременно возглавлять профильные министерства. Положения Закона Украины «О Кабинете Министров

Украины» [4] не закрепляют за вице-премьер-министрами конкретные блоки или министерства. Подобное распределение полномочий осуществляется отдельным правительственным постановлением. В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины «Об определении вопросов, относящихся к компетенции первого вице-премьер-министра Украины и вице-премьер-министров Украины» [9], вопросы, входящие в гуманитарную сферу, отнесены к компетенции вице-премьер-министра Украины А. Сыча.

Некоторое время в рамках структуры Секретариата Кабинета Министров Украины вообще не было структурного подразделения, которое координировало бы деятельность правительства в сфере гуманитарной политики. Управление гуманитарной политики, входящее в структуру Секретариата Кабинета Министров Украины, согласно постановлению Кабинета Министров Украины от 7 июня 2010 г. № 398 было ликвидировано, а его функции распределены между другими структурными подразделениями Секретариата. В соответствии с Постановлением Правительства от 27 мая 2014 г. № 157 «Некоторые вопросы Секретариата Кабинета Министров Украины» был утверждена Новая структура Секретариата Кабинета Министров Украины, в соответствии с которой создан Департамент гуманитарной политики [7].

Система государственного управления гуманитарной сферой Украины является чрезвычайно сложным механизмом, состоящим из целого ряда отдельных подсистем: управление образованием и наукой, здравоохранением, культурой и межконфессиональными отношениями, информационной сферой, физической культурой, спортом и туризмом и др. Здесь следует согласиться с С. Вдовенко, по утверждению которого под системами гуманитарной сферы понимаются целостные структуры, формируемые из подсистем, каждая из которых обеспечивает достижение конкретной цели – обучение, воспитание, лечение, социальная защита населения [11]. В свою очередь С. Киндзерский, осуществляя анализ системы государственного управления в гуманитарной сфере отдельных регионов, отмечает, что такая система является сложной, охватывает действующие отрасли, подотрасли и институты и должна обеспечивать развитие человека и социальных объединений [14]. С указанной точкой зрения следует согласиться. Исследование системы органов управления гуманитарной сферой требует развернутого рассмотрения ее отдельных подсистем.

Наряду с внутригосударственными органами, реализующими гуманитарную политику государства, определенные функции также возлагаются и на дипломатические учреждения за пределами Украины. Так, к процессу государственного управления гуманитарной сферой активно приобщаются как Министерство иностранных дел, так и отдельные дипломатические представительства Украины за рубежом. Свидетельством важности гуманитарной составляющей в реализации полномочий Министерства иностранных дел является создание в рамках его институциональной структуры Департамента мирового украинства и культурно-гуманитарного сотрудничества [12]. Кроме того, отдельными вопросами гуманитарного сотрудничества согласно своим функциям занимаются территориальные департаменты МИД, Департамент ЕС, Департамент международных организаций, дипломатические учреждения Украины за рубежом (при них, в частности, действуют культурные, информационные центры и т.п.) [12].

Необходимо отдельно отметить, что особое место в системе управления гуманитарной сферой принадлежит разного рода общественным организациям и объединениям граждан. Ведущее место среди органов сотрудничества власти и общественности занимает Общественный гуманитарный совет при Президенте Украины, который создан 2 апреля 2010 г. в соответствии с Указом Президента Украины как совещательно-консультативный орган при Главе государства [10]. Согласно положению об Общественном гуманитарном совете в его структуру входят 5 рабочих групп по основным направлениям деятельности, в частности, по вопросам образования и науки; культуры и искусства; охраны здоровья; физической культуры и экологической безопасности; общественной коммуникации; международных и государственно-церковных отношений [8]. По результатам деятельности рабочих групп Общественного гуманитарного совета принят целый ряд нормативно-правовых актов, в частности, Указ Президента Украины от 30 сентября 2010 г. № 926 «О мерах по обеспечению приоритетного развития образования в Украине», Постановление Кабинета Министров Украины от 17 августа 2011 г. «Об утверждении Государственной целевой национально-культурной программы создания единой информационной библиотечной системы «Библиотека – XXI» и др. Учитывая функции, которые выполняет Общественный гуманитарный совет, его можно условно рассматривать как элемент системы управления гуманитарной сферой.

Выводы. Административные реформы, внедренные в течение последних нескольких лет, существенно изменили систему органов управления гуманитарной сферой в Украине. На основе проведенного анализа действующего законодательства Украины можно сделать вывод, что структурными элементами системы управления гуманитарной сферой в Украине является Верховная Рада Украины, Кабинет Министров Украины (министерства и другие центральные органы исполнительной власти), Президент Украины, а также профильные департаменты, управления и отделы местных государственных администраций. Несмотря на всеобъемлющий характер проводимых реформ, система управления гуманитарной сферой так и не стала целостной и комплексной. Указанная система по своей сути является гетерогенной и состоит из различных подсистем – образования и науки, здравоохранения, культуры и межконфессиональных отношений, информационной сферы, сфер физической культуры, спорта и туризма и т.п. В связи с этим назрела необходимость принятия стратегии государственного управления гуманитарной сферой и создания соответствующего органа власти, координирующего всю деятельность в гуманитарной сфере.

Библиографический список

1. Конституция Украины в редакции от 2 марта 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/254к/96-вр> (дата обращения 12.09.2014).
2. Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Декларация о государственном суверенитете Украины // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
4. О Кабинете Министров Украины: Закон Украины от 27.02.2014 № 794-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/794-18> (дата обращения 12.09.2014).
5. О мероприятиях по внедрению Концепции административной реформы в Украине: Указ Президента Украины от 22.07.1998 // Официальный вестник Украины. – 1999. – № 21. – С. 32.
6. Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти: Указ Президента Украины от 09.12.2010 №1085 / 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/1085/2010> (дата обращения 12.09.2014).
7. Некоторые вопросы Секретариата Кабинета Министров Украины: Постановление Кабинета Министров Украины от 27.05.2014 г. № 157 [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/157-2014-п> (дата обращения 12.09.2014).

8. Положение об Общественном гуманитарном совете: Утверждено Указом Президента Украины от 02.04.2010 № 469/2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.president.gov.ua/content/humanity_def.html (дата обращения 12.09.2014).

9. Об определении вопросов, относящихся к компетенции первого вице-премьер-министра Украины и вице-премьер-министров Украины: Постановление Кабинета Министров Украины от 12.03.2014 № 69 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/69-2014-п> (дата обращения 12.09.2014).

10. Бульба, В. Г. Громадська гуманітарна рада при президентові України: підсумки року діяльності / В. Г. Бульба, А. В. Меляков // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=346> (дата обращения 12.09.2014).

11. Вдовенко, С. М. Соціально-економічні та управлінські основи реформування гуманітарної сфери регіону в умовах перехідної економіки: автореф. дис... канд. наук з держ. упр./Вдовенко С.М.- Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 1999. – 18 с.

12. Департаменты и управления Министерства иностранных дел Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mfa.gov.ua/ua/about-mfa/structure/staff> (дата обращения 12.09.2014).

13. Дніпров, О. С. Система органів державного управління гуманітарною сферою України / О. С. Дніпров // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – №6(9). – С. 178 – 184.

14. Кіндзерський, С. А. Державне управління в гуманітарній сфері регіону України: стан та тенденції розвитку: автореф. дис... канд. наук з держ. упр./Кіндзерський С.А.- Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 20 с.

15. Нижник, Н. Р. Актуальні питання розвитку державного управління в Україні / Н. Р. Нижник // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»: VI Міжнародна науково-практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23–24 вересня 2011 р.). – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 113–116.

Referenses

1. *Konstitutsiia Ukrainy v redaktsii ot 2 marta 2014 g.* (The Constitution of Ukraine in edition of March 2, 2014.) Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/254k/96-vr> (Accesed 12 september 2014).

2. Konstitutsiia Ukrainy ot 28 iiunia 1996 g. [The Constitution of Ukraine] *Vedomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy - Sheets of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1996, no. 30, art. 141.

3. Deklaratsiia o gosudarstvennom suverenitete Ukrainy [Declaration on the state sovereignty of Ukraine] *Vedomosti Verkhovnogo Soveta USSR- Sheets of the Supreme Council of USSR*. 1990, no. 31, art. 429

4. *O Kabinete Ministrov Ukrainy: Zakon Ukrainy ot 27.02.2014 № 794-VII* (About the Cabinet of Ukraine: Law of Ukraine 27.02.2014 № 794-VII) Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/794-18> (Accessed 12 september 2014).

5. *O meropriiatiiakh po vnedreniiu Kontseptsii administrativnoi reformy v Ukraine: Ukaz Prezidenta Ukrainy ot 22.07.1998* [About actions for introduction of the Concept administrative reform in Ukraine: Decree of the President of Ukraine of 22.07.1998] *Ofitsial'nyi vestnik Ukrainy - Official bulletin of Ukraine*, 1999, no. 21, pp. 32.

6. *Ob optimizatsii sistemy tsentral'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: Ukaz Prezidenta Ukrainy ot 09.12.2010 №1085/2010* (About optimization of system of the central bodies executive power: Decree of the President of Ukraine of 09.12.2010 No. 1085) Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/rada/show/1085/2010> (Accessed 12 september 2014).

7. *Nekotorye voprosy Sekretariata Kabineta Ministrov Ukrainy: Postanovlenie Kabineta Ministrov Ukrainy ot 27.05.2014 g. № 157* (Some questions of the Secretariat of the Cabinet of Ukraine: The resolution of the Cabinet of Ukraine of 27.05.2014 No. 157) Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/157-2014-p> (Accessed 12 september 2014).

8. *Polozhenie ob Obshchestvennom gumanitarnom sovete: Utverzhdeno Ukazom Prezidenta Ukrainy ot 02.04.2010 № 469/2010* (Provision on Public humanitarian council: No. 469/2010 is approved by the Decree of the President of Ukraine of 02.04.2010) Available at: http://www.president.gov.ua/content/humanity_def.html (Accessed 12 september 2014).

9. *Ob opredelenii voprosov, otnosiashchikhsia k kompetentsii pervogo vitse-prem'er-ministra Ukrainy i vitse-prem'er-ministrov Ukrainy: Postanovlenie Kabineta Ministrov Ukrainy ot 12.03.2014 № 69* (About definition of the questions which are within the competence first vice-prime minister of Ukraine and vice-prime ministers of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ukraine of 12.03.2014 No. 69) Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/69-2014-p> (Accessed 12 september 2014).

10. Bul'ba, V. G. *Gromads'ka gumanitarna rada pri prezidentovi Ukraïni: pidsumki roku diial'nosti* Available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=346> (Accessed 12 september 2014).

11. Vdovenko, S. M. *Sotsial'no-ekonomichni ta upravlins'ki osnovi reformuvannia gumanitarnoï sferi regionu v umovakh perekhidnoï ekonomiki: avtoref. dis... kand. nauk z derzh. upr.* Ukr. akad. derzh. upr. pri Prezidentovi Ukraïni, Kiev, 1999, 18 p.

12. *Departamenty i upravleniia Ministerstva inostrannykh del Ukrainy* (Departments and managements of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine) Available at: <http://mfa.gov.ua/ua/about-mfa/structure/staff> (Accesed 12 september 2014).

13. Dnipro O. S. *Sistema organiv derzhavnogo upravlinnia gumanitarnoiu sferoiu Ukraïni* [System of state bodies humanitarian sphere of Ukraine] *Naukovi zapiski Institutu zakonodavstva Verkhovnoi Radi Ukraïni- Scientific notes of institute of the legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 2011, no. 6(9), pp.178 – 184.

14. Kindzers'kii S. A. *Derzhavne upravlinnia v gumanitarnii sferi regionu Ukraïni: stan ta tendentsii rozvitku: avtoref. dis... kand. nauk z derzh. upr.* Kiev, 2006, 20 p.

15. Nizhnik, N. R. *Aktual'ni pitannia rozvitku derzhavnogo upravlinnia v Ukraïni. Zbirnik naukovikh prats' «Administrativne pravo Ukraïni: stan i perspektivi rozvitku»*: VI Mizhnarodna naukovo-praktichna konferentsiia «Administrativne pravo Ukraïni: stan i perspektivi rozvitku» (m. Kiïv, 23–24 veresnia 2011 r.). Kiev: Institut derzhavi i prava im. V. M. Kots'skogo NAN Ukraïni, 2011, pp. 113–116.

Информация об авторе

Белашова Наталия Валентиновна – аспирант, Институт законодательства Верховной Рады Украины, 04053, г. Киев, переул. Нестеровский 4, Украина, e-mail: myshchak@ukr.net.

Author

Belashova Nataliia Valentinovna – post-graduate student, Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, 4 Nesterovsky lane, Kyiv, 04053, Ukraine, e-mail: myshchak@ukr.net.