**Бєлашова Наталя Валентинівна. Теоретичні питання державного управління в гуманітарній сфері України.- Дисертація канд. наук з держ. упр.: 25.00.01, Ін-т законодавства Верховної Ради України. - Київ, 2015.- 218 с.**

**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

**Бєлашова Наталя Валентинівна**

УДК 351(477)

**ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

Дисертація на здобуття наукового ступеня

кандидата наук з державного управління

Науковий керівник –

**Копиленко Олександр Любимович,**

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент НАН України

Київ – 2014

**ЗМІСТ**

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ……………………………………………3

ВСТУП……………………………………………………………………………..4

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ…………………………………………...10

1.1. Аналіз літератури за темою дослідження…………………………………10

1.2. Поняття та сутність державного управління гуманітарною сферою в Україні……………………………………………………………………………43

Висновки до розділу 1…………………………………………………………...60

РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГУМАНІТАРНОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ…………………..64

2.1. Система органів державного управління гуманітарною сферою в Україні……………………………………………………………………………64

2.2. Нормативно-правове забезпечення державного управління гуманітарною сферою в Україні………………………………………………………………...84

Висновки до розділу 2………………………………………………………….125

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ……………………………………………………………………….131

3.1. Зарубіжний досвід державного управління в гуманітарній сфері та перспективи його застосування в Україні……………………………………131

3.2. Співпраця України з міжнародними інституціями в гуманітарній сфері та її вплив на формування гуманітарної політики України……………………155

Висновки до розділу 3…………………………………………………………173

ВИСНОВКИ……………………………………………………………………179

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……………………………………...184

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

|  |  |
| --- | --- |
| DAAD | Німецька служба академічного обміну |
| DCMS | Департамент культури, ЗМІ і спорту Великої Британії |
| DfE | Департамент освіти Великої Британії |
| GEO | Бюро з питань рівноправності Великої Британії |
| ЕСТS | Європейська система трансферу оцінок |
| ВІЛ | вірус імунодефіциту людини |
| ВНЗ | вищий навчальний заклад |
| ВООЗ | Всесвітня організація охорони здоров’я |
| ВРЦіРО | Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій |
| ВТО | Всесвітня туристична організація |
| ККУ | Кримінальний кодекс України |
| КУпАП | Кодекс України про адміністративні правопорушення |
| МГКВФ | Міжнародна гуманітарна комісія із встановлення фактів |
| МКЧХ | Міжнародний Комітет Червоного Хреста |
| МОМ | Міжнародна організація з міграції |
| МОП | Міжнародна організація праці |
| МФЧХ і ЧП | Міжнародна Федерація Червоного Хреста і Червоного Півмісяця |
| ПДВ | податок на додану вартість |
| ПРООН | Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй |
| СНІД | Синдром набутого імунодефіциту |
| ТЧХУ | Товариство Червоного Хреста в Україні |
| ФАП | фельдшерсько-акушерський пункт |
| ЦПМСД | центр первинної медико-санітарної допомоги |
| ЮНЕСКО | Організація ООН з питань освіти, науки і культури |
| ЮНІСЕФ | Дитячий фонд Організації Об’єднаних Націй |

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** Активний розвиток індустріального суспільства наприкінці ХХ ст. та ряд кризових явищ, пов’язаних із ним, призвів до певної переорієнтації розуміння місця і ролі гуманітарної сфери в суспільному розвитку. Розвинуті західні держави, які раніше передусім декларували досягнення високих соціальних і економічних стандартів, досягли розуміння того, що розвиток демократичного суспільства неможливий без повноцінного забезпечення розвитку науки, освіти, культури, свободи слова і віросповідання, міжнаціональної злагоди і релігійної терпимості, високої правової свідомості і моральності. З огляду на це гуманітарна складова в державному управлінні стала важливим чинником забезпечення сталого розвитку.

Реформування системи державного управління за зразком західних держав задеклароване як пріоритет державної політики України. Для нашої держави, яка з огляду на складну економічну ситуацію та низький рівень соціального забезпечення громадян надавала цим питанням пріоритетного значення, відсутність ефективної гуманітарної політики дається взнаки все гостріше. Недосконалість державного управління гуманітарною сферою упродовж останніх років посилила відцентрові тенденції. Останні події в Україні довели, що їх каталізатором стали не економічні і навіть не соціальні фактори, а передусім гуманітарні.

З огляду на ці суперечливі процеси державна політика потребує істотного коригування та переорієнації на формування в суспільстві загальнонаціональної злагоди на основі спільних цінностей і пріоритетів, пошуку шляхів виходу із кризи.

Основні засади державного управління гуманітарною сферою в Україні розкрили такі вітчизняні вчені, як: В. Б. Авер’янов [43], В. Д. Бакуменко [48], Ю. П. Богуцький [10–12], С. М. Вдовенко [20], С. Д. Дубенко [45], С. І. Здіорук [34], С. А. Кіндзерський [73], В. М. Князєв [48], В. М. Мартиненко [100], В. І. Мельниченко [45], Н. Р. Нижник [116–117], В. М. Олуйко [44], П. М. Петровський [137–138], В. А. Скуратівський [229], В. П. Трощинський [243], В. В. Цвєтков [255–256], С. А. Чукут [229] та багато ін.

Серед відомих зарубіжних дослідників цього напрямку заслуговують на увагу роботи С. Богеаса [267], П. Делунда [115], Е. Еверитта [261], Р. Кнеллера [267], В. Куррі [271], Ч. Лендрі [101], Л. Лінна [277], Г. Макнотона [276], С. Манді [99], Ф. Матарассо [101], Г. Райта [220], Р. Тремолада [273], П. Фараха [273], Дж. Хохшильда [275], Ф. Шена [275] та інших.

Актуальність досліджуваної проблеми полягає також у необхідності вироблення чіткого підходу до розуміння сутності гуманітарної сфери в Україні, визначення конкретних шляхів реформування державного управління в гуманітарній сфері на основі аналізу теоретичних напрацювань та використання кращого зарубіжного досвіду і відповідних міжнародних стандартів.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційна робота пов’язана з науковим дослідженням, яке здійснюється у межах науково-дослідної роботи відділу моніторингу законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України за темою «Організація моніторингу ефективності чинного законодавства та прогнозування наслідків його застосування» (реєстраційний № 0104U006941).

**Мета і задачі дослідження.** *Метою*дисертаційної роботи єнауково-теоретичне обґрунтування питань державного управління в гуманітарній сфері України та вироблення практичних рекомендацій щодо його удосконалення.

Відповідно до мети дослідження поставлені такі *задачі:*

* проаналізувати стан і ступінь наукової розробки досліджуваної теми, джерельну базу дослідження;
* удосконалити сутність і зміст базових понять: «гуманітарна сфера України», «державне управління в гуманітарній сфері України»;
* охарактеризувати систему органів державного управління в гуманітарній сфері України;
* проаналізувати стан нормативно-правового забезпечення державного управління в гуманітарній сфері України;
* розкрити зарубіжний досвід державного управління в гуманітарній сфері;
* обґрунтувати можливість і перспективи реформування державного управління гуманітарною сферою України на основі зарубіжного досвіду;
* проаналізувати характер співпраці України з міжнародними інституціями в гуманітарній сфері та її вплив на формування гуманітарної політики України.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, що складаються в процесі формування та розвитку державного управління в гуманітарній сфері України.

*Предметом дослідження* є теоретичні питання державного управління в гуманітарній сфері України.

**Методи дослідження.**Методологічною основою дисертаційної роботи послужили загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. На всіх етапах дослідження використані методи аналізу та синтезу. Важливе місце в дослідженні належить діалектичному методу пізнання, який став основою теоретичних підходів до визначення поняття та сутності державного управління (підрозділ 1.2). Із використанням структурно-функціонального методу досліджено функції та завдання органів державної влади, які забезпечують формування й реалізацію державної політики у гуманітарній сфері (підрозділ 2.1). Системний підхід дав змогу докладно проаналізувати систему державного управління в гуманітарній сфері України (підрозділи 2.1, 2.2). Логіко-семантичний метод дозволив удосконалити категоріально-понятійний апарат (підрозділ 1.2). Метод порівняльного аналізу використовувався під час аналізу зарубіжного досвіду державного управління в гуманітарній сфері (підрозділи 3.1, 3.2).

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається особистим внеском автора у вирішення актуального наукового завдання, що полягає в комплексному дослідженні стану та шляхів розвитку державного управління в гуманітарній сфері України та наданні пропозицій і рекомендацій щодо його удосконалення. Наукова новизна полягає в тому, що:

*вперше:*

- доведено відмінність розуміння складових системи державного управління гуманітарною сферою в Україні та за кордоном;

- обґрунтовано доцільність надання окремому державному органу функцій координування державного управління гуманітарною сферою в Україні;

- запропоновано застосування різних підходів для удосконалення окремих складових державного управління гуманітарною сферою в Україні: централізованого для науково-освітнього напрямку; децентралізованого для напрямку культури й охорони здоров’я;

*удосконалено:*

- визначення поняття «державне управління гуманітарною сферою», під яким запропоновано розуміти діяльність держави щодо максимального забезпечення й розвитку охорони здоров’я, культурних, духовних, науково-освітніх та пізнавальних потреб людини;

- пропозиції щодо доцільності посилення протекціоністської політики держави для збереження і розвитку національного культурного надбання;

- розуміння необхідності залучення позабюджетних коштів для розвитку гуманітарної сфери;

*набули подальшого розвитку:*

- твердження про необхідність розширення співпраці органів державної влади та громадських організацій із метою реформування державного управління в гуманітарній сфері;

- пропозиції щодо використання кращого зарубіжного досвіду з метою удосконалення державного управління в гуманітарній сфері України;

- орієнтири на міжнародні стандарти державного управління в гуманітарній сфері.

**Практичне значення одержаних результатів.** Практичне значення отриманих за результатами дослідження теоретичних узагальнень, висновків і рекомендацій полягає у можливості їх використання з метою удосконалення державного управління в гуманітарній сфері України, а також у правотворчій роботі для підготовки Концепції та Стратегії гуманітарного розвитку України, Стратегії культурного розвитку України, змін до окремих нормативно-правових актів.

Результати дослідження також можуть використовуватися в навчальному процесі при підготовці та викладанні курсів «Теорія та історія державного управління», «Організаційно-правові засади державного управління», «Державне будівництво і місцеве самоврядування», «Гуманітарна політика».

**Апробація результатів дослідження.** Основні ідеї, положення і висновки дисертаційного дослідження були апробовані на таких науково-практичних конференціях і круглих столах: «Законодавче забезпечення реформ: здобутки та завдання на шляху України до Європейського Союзу» (м. Київ, 2014), «Конституційна реформа в Україні: загальнонаціональний проект єднання» (м. Київ, 2014), «Актуальні питання державного управління в Україні» (м. Київ, 2014), «Конституційно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні» (м. Київ, 2013), «Конституційний процес в Україні: сучасний стан і стратегічні пріоритети» (м. Київ, 2013).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки, сформульовані в дисертаційному дослідженні, знайшли відображення в 6 наукових публікаціях, серед яких 4 – у вітчизняних наукових фахових виданнях за спеціальністю «Державне управління», 1 – у зарубіжному виданні, 1 – у матеріалах всеукраїнської науково-практичної конференції.

**Стуктура та обсяг дисертації.** Дисертаційна робота складається з переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків, списку використаних джерел (288 найменувань). Загальний обсяг дисертації становить 218 сторінок, обсяг основного тексту – 183 сторінки.

**ВИСНОВКИ**

У висновках наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що виявляється у комплексному дослідженні стану та шляхів розвитку державного управління в гуманітарній сфері України та наданні пропозицій і рекомендацій щодо його удосконалення.

За результатами проведеного дослідження було зроблено такі основні висновки:

1. Аналіз наукових джерел з питань дослідження засвідчив, що українська наука державного управління на межі 80-х – 90-х років ХХ ст. лише розпочинала процес свого становлення. З огляду на це на початку 1990-х років у працях вітчизняних вчених було розроблено методологічні засади державного управління та закладено фундамент й обґрунтовано основні теоретичні положення науки державного управління.

Проаналізовано зарубіжні наукові дослідження з питань державного управління гуманітарною сферою та встановлено їх активізацію в державах Західної Європи і США в другій половині ХХ ст., що дає підстави пов’язати це зі спробами розширити вплив громадськості на прийняття управлінських рішень. До домінуючих напрямків наукових студій належать державна культурна політика та культурологія в цілому. Науковці Західної Європи та США не розглядають управління гуманітарною сферою як цілісний процес, а зосереджують свою увагу на її окремих складових – культурі, освіті, науці тощо. Саме ці три складові, як правило, і розуміють під гуманітарною сферою у Західній Європі та США.

Незважаючи на актуальність питання державного управління гуманітарною сферою в Україні, воно на сьогодні досліджене недостатньо. Так само досі немає єдиного розуміння сутності державного управління гуманітарною сферою та узгодженого бачення складових елементів даної сфери.

2. Запропоновано «гуманітарну сферу України» розглядати у широкому (матеріальна та духовна складова) та вузькому розумінні (лише духовна). При цьому аналіз теоретичних напрацювань вчених і нормативно-правової бази України дає підстави розглядати гуманітарну сферу передусім у вузькому розумінні, включаючи до неї: культуру, духовність, освіту, науку, охорону здоров’я, спорт і туризм.

Удосконалено поняття «державне управління в гуманітарній сфері України», визначивши його як діяльність держави щодо максимального забезпечення й розвитку охорони здоров’я, культурних, духовних, науково-освітніх та пізнавальних потреб людини.

3. Охарактеризовано систему органів державного управління в гуманітарній сфері України та встановлено, що така система складається з цілої низки окремих підсистем: управління освітою і наукою, охороною здоров’я, культурою і міжконфесійними відносинами, фізичною культурою, спортом і туризмом та ін. Кожна з них має свою специфіку та потребує виважених підходів в управлінні. Відповідно до норм Конституції України окремі повноваження в гуманітарній сфері належать Президенту України та Верховній Раді України. Провідну роль в управлінні державною політикою у гуманітарній сфері відіграє Кабінет Міністрів України, який утворює, реорганізовує й ліквідовує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. На рівні областей у складі обласних державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій діють переважно профільні управління, а у складі районних державних адміністрацій – профільні відділи. Також із метою співпраці влади й громадськості в Україні діють громадські гуманітарні ради. Разом із тим на державному рівні відсутня чітка координація діяльності державних органів та підсистем гуманітарної сфери.

З’ясовано, що реформування кожної із підсистем відбувається окремо, без урахування єдиних потреб гуманітарного розвитку суспільства та протидії наявним гуманітарним загрозам. З огляду на це вважаємо за доцільне скоординувати діяльність підсистем гуманітарної сфери, надавши відповідні функції єдиному державному органу влади. Крім того, необхідно посилити співпрацю між державними органами та громадськими організаціями, що працюють у гуманітарній сфері, а також активізувати роботу Громадської гуманітарної ради при Президентові України.

4. Проаналізовано стан нормативно-правового забезпечення державного управління в гуманітарній сфері України. Зазначається, що рівень такого правового регулювання здійснюється шляхом ухвалення законів і постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, нормативних актів окремих міністерств та інших органів державної влади й місцевого самоврядування. Однак таке нормотворення здійснюється для регулювання окремих підсистем гуманітарної сфери.

Встановлено, що в Україні, незважаючи на розроблення кількох проектів, досі не прийнято ні Стратегію, ні, навіть, Концепцію гуманітарного розвитку, фактично відсутня єдина державна гуманітарна політика. Програми розвитку гуманітарної сфери досі ухвалюються лише на рівні окремих регіонів та населених пунктів, однак їх виконання зведено до мінімуму через брак коштів у місцевих бюджетах. З огляду на це вважаємо за доцільне ухвалення Стратегії розвитку гуманітарної сфери та розроблення й ухвалення на її виконання загальнодержавної програми гуманітарного розвитку.

У контексті конституційної реформи велика увага приділяється питанням децентралізації. Саме на принципах децентралізації побудоване управління у сфері культури й охорони здоров’я багатьох розвинутих держав. Такий підхід є прийнятним для України за умови бюджетної децентралізації та істотного збільшення надходжень до місцевих бюджетів. За нинішніх умов перехід охорони здоров’я й культури в повне управління й забезпечення органами місцевого самоврядування загрожує лише посиленням кризових явищ у цих сферах.

5. Розглянуто зарубіжний досвід державного управління в гуманітарній сфері. З цією метою зазначено, що у науці панує гіпотеза про протиставлення моделей державного управління США та Європи. Безпосередньо політика країн – членів ЄС передбачає чимало норм протекціоністського характеру, які встановлюють певні квоти для захисту своїх виробників гуманітарного продукту, а також надання національним виробникам культурного продукту значних державних субсидій. Особливо помітною й ефективною така політика є у Франції та Норвегії. Досвід Франції видається особливо корисним для України з огляду на загалом схожу систему державного управління із поширенням її вертикалі на регіональний рівень. Водночас системи підтримки гуманітарної складової у США та Великій Британії, особливо у сфері культури, базуються на приватному капіталі при мінімальному втручанні держави, тому цей досвід є малоприйнятним для України в сучасних умовах.

6. Аналіз державної політики зарубіжних країн у гуманітарній сфері свідчить про активні пошуки нових моделей управління та реформування сфери в цілому або окремих її складових. Відповідний досвід реформування може бути використаний в Україні, однак із врахуванням національної специфіки та економічних можливостей держави. Зокрема: 1) поширення принципів децентралізації публічної влади на гуманітарну сферу України; 2) впровадження нових державно-управлінських засобів у сферу державного управління вищою освітою (створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, посилення громадського контролю над прийняттям рішень, збалансування державних і приватних коштів у сфері вищої освіти, вжиття заходів щодо якісного та успішного входження системи вищої освіти до Європейського простору вищої освіти); 3) посилення протекціоністської політики держави, передусім у сфері кіновиробництва та книговидання; 4) створення сприятливих умов для розвитку масового спорту та спорту високих досягнень шляхом удосконалення системи державних органів, що здійснюють політику у цій сфері; 5) запровадження кращих світових стандартів страхової медицини; 6) забезпечення захисту прав громадян на свободу совісті і віросповідання через інституційний механізм взаємодії держави з релігійними організаціями та скасування ряду дискримінаційних правових норм.

7. Проаналізовано характер співпраці України з міжнародними інституціями в гуманітарній сфері та її вплив на формування гуманітарної політики України. Звертається увага, що хоча держави не мають імперативної залежності у відносинах із міжнародними гуманітарними організаціями, проте здійснення державної політики у гуманітарній сфері відбувається в умовах постійного моніторингу з боку таких організацій та надходження рекомендацій від них. Користуючись наданими рекомендаціями, держави підтверджують зв’язок державного управління в гуманітарній сфері з діяльністю відповідних міжнародних організацій (як універсального, так і регіонального характеру).

У контексті впливу ООН та її спеціалізованої установи ЮНЕСКО на формування державної політики в гуманітарній сфері України було запропоновано такий вплив умовно поділити на дві форми – прямий та непрямий. Прямим виявом такого впливу може вважатися діяльність Національної комісії України у справах ЮНЕСКО. Непрямим виявом впливу ЮНЕСКО на державне управління у гуманітарній сфері можна вважати фінансову підтримку численних програм гуманітарного характеру, що потребує постійної взаємодії з державними інституціями.

Встановлено, що помітний вплив на реформування державного управління в гуманітарній сфері України мають також ЄС та Рада Європи, що виявляється у реалізації нашою державою євроінтеграційних заходів у рамках виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами.