Важливе значення при вступі на державну службу має вік. Згідно із статтею 23 Законом "Про державну службу", державними службовцями можуть бути чоловіки до досягнення ними 60 років і жінки — 55 років. Тобто, названа стаття передбачає тільки граничний вік перебування на державній службі, тобто вік, по досягненні якого державно-службові відносини, як правило, припиняються. Водночас, Закон не передбачає (на жаль) по досягненні якого віку особа має право на державну службу. Використовуючи аналогію трудового права, для ліквідації даної прогалини можна вважати, що після досягнення 16 років особа може поступити на державну службу при дотриманні інших вимог. Вважаємо, що такий підхід до вирішення цього питання є неправовим, оскільки повна дієздатність особи наступає тільки після досягнення 18 років (участь у виборах, референдумі, право балотуватися в державні органи та органи місцевого самоврядування, тобто участь в управлінні державою). У цьому ж випадку виходить, що, будучи представником держави через державні органи, особа, водночас, не може брати участі в управлінні державою. Варто було б передбачити, що право на державну службу мають особи, які досягли 18-річного віку.

Державними службовцями можуть бути тільки особи, які за станом здоров'я в змозі виконувати покладені на них обовязки та повноваження. Закон "Про державну службу" не передбачає вимог щодо стану здоровя претендентів на посаду державного службовця. Однак, чинне законодавство про державну службу передбачає обов'язковість проходження кандидатами на зайняття посад керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій медичного огляду з метою визначення стану їхнього здоровя. Відповідні вимоги щодо стану здоров'я передбачаються і стосовно інших державних службовців (МВС, СБУ, Збройних Сил України, податкової міліції тощо).

УДК 351.84/85

Б. А. Пережняк
канд. юрид. наук, доцент,
декан факультету державного управління
та міжнародно-правових відносин ОНЮА

УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Одним з головних завдань сучасного державного будівництва в Україні, як зазнають В. Б. Авер'янов і І. Б. Коліушко, є радикальна зміна неефективної системи державного управління шляхом проведення широкомасштабної адміністративної реформи, що має меті перетворення існуючої адміністративної системи із гальма об'єктивно обумовлених економічних і соціальних процесів на один із головних факторів їх прискорення, системне оновлення всього змісту діяльності органів виконавчої влади [1].

Центральний напрям адміністративної реформи пов'язаний з необхідністю впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування, посилення провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності.

Зміст державного управління розбудовою в соціально-культурній сфері полягає в регулюванніх, за допомогою адміністративно-правових важелів, соціально важливих процесів у цій сфері.

Соціально-культурна сфера — це система різнобічних відносин між людьми, що беруть участь в соціально-духовному житті, широке коло громадських (національних, міжнаціональних, релігійних,творчих тощо) відносин, при яких задовольняються інтереси людей та вирішуються їх проблеми в галузі освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, соціального захисту, проведення дозвілля, творчої діяльності та ін. [2]

Соціально-культурна діяльність Української держави — складна й багатогранна сфера суспільного життя. Тому цілком справедливо до основних функцій державного управління соціально-культурною сферою належать: створення сприятливих умов для відтворення населення країни; збереження здоров'я та працездатності населення; організація професійної підготовки кадрів для народного господарства, зміцнення сім'ї та турбота про підрастаюче покоління; збереження та примноження культурного надбання;

© С. В. Ківалов, 2003

організація відпочинку, дозвілля населення; створення сприятливих умов для зайняття наукою, туризмом, спортом тощо.

Протягом десятиліття незалежності Українська держава має певні досягнення в соціально-культурній сфері — перехід на нову структуру, термін і зміст навчання, сприяння розвиткові обдаровоної молоді, визначення пріоритетних напрямів розвитку вітчизняної науки, відродження культури та мистецтва, розвиток фізичної культури, спорту і туризму.

Радикальні зміни в системі управління економікою об'єктивно ведуть до аналогічних змін у системі управління соціально-культурною сферою.

Лише за 1991–2003 рр. у системі центральних органів управління соціально-культурною сферою відбулося понад півтора десятка змін (ліквідовано, реорганізовано, утворено, укрупнено шляхом злиття декількох з них і створено на їх базі нового органу, або приєднання до вже існуючого тощо).

Ось, наприклад, які перетворення відбулися за період 1991–1999 р. в системі центральних органів управління наукою: Комітет з науково-технічного прогресу при Кабінетові Міністрів України — Державний комітет України з питань науки і технології — Державний комітет України з питань науки, техніки і промислової політики — Міністерство України у справах науки і технологій — Державний комітет України з питань науки та та інтелектуальної власності — Міністерство освіти і науки України.

Зміни в системі центральних органів виконавчої влади, нові функції міністерств і відомств, переосмислення їхньої ролі у сфері управління соціально-культурним будівництвом викликають необхідність внесення відповідних змін у положення, які регламентують роботу цих органів, розробку нових положень про відповідні міністерства і відомства, забезпечення перерозподілу функціональних повноважень між керівними особами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, передбачивши оптимізацію кількості зазначених посад. Актуальною проблемою залишається раціоналізація структури апарату управління (створення нових структурних підрозділів, ліквідація старих, їх злиття тощо).

При цьому, як вірно підкреслює В. Б. Авер'янов, будь-які структурні реорганізації органів виконавчої влади повинні проводитись обов'язково за умов попереднього визначення реальної необхідності та напрямів зміни функцій і компетенції, форм і методів діяльності відповідних структур. Це потребує розробки та затвердження єдиного класифікатора функцій апарату державного управління, який повинен стати складовою частиною нормативної бази системи органів виконавчої влади [3].

Важливий етап реалізації положень Концепції адміністративної реформи щодо вдосконалення організації роботи Кабінету Міністрів України пов'язаний зі створенням урядових комітетів. Цією Концепцією урядові комітети визначені організаційними формами роботи Кабінету Міністрів, що забезпечують виконання певних функцій Кабінету Міністрів України [4].

З метою підвищення ефективності діяльності Уряду та координації роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у соціально-культурній сфері, постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 р. № 339 "Про урядові комітети" було створено Урядовий комітет соціального та гуманітарного розвитку. Постановою Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 1165 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 р. № 339" він був перейменований на Урядовий комітет соціального, науково-технічного та гуманітарного розвитку. До його складу увійшли: Віце-прем'єр України з гуманітарних питань — голова Урядового комітету; Міністр культури і мистецтв; Міністр освіти і науки; Міністр охорони здоров'я; Міністр праці та соціальної політики; Державний секретар Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції; Державний секретар Мінфіну; Голова правління Пенсійного фонду; Голова Державного комітету з питань фізичної культури і спорту; Голова Державного комітету у справах сім'ї та молоді; Голова Держкомінформу.

Процеси подальшого проведення адміністративної реформи щодо перебудови центральних органів виконавчої влади в соціально-культурній сфері вимагають, зокрема, спрощення системи державного управління цією сферою, ліквідацію її неефективних ланок, запроваджения уніфікованих структур апаратів центральних органів виконавчої влади, впорядкування та підвищення рівня заробітної плати державних службовців, маючи на меті створення реальних умов для здійснення відбору державних службовців на конкурсних засадах тощо.

Реформування управління у соціально-культурній сфері також має супроводжуватися вирішенням таких проблем:

– підвищення ефективності функціонування Кабінету Міністрів України шляхом переорієнтації його на визначення ним стратегічних, а не оперативних питань у цій сфері;

© С. В. Ківалов, 2003

– підвіщення ролі міністерств і відомств як дієвих інструментів реалізації галузевої політики у цій сфері;

– визначення оптимального делегування у цій сфері повноважень центральних органів виконавчої влади органам місцевої влади і органам місцевого самоврядування;

– зміцнення правової основи — потрібен системний аналіз законодавства у цій сфері, а також в її підгалузях, визначення першочергових актів, які слід прийняти (наприклад, народним депутатом України М. М. Поплавським внесено до Верховної Ради проект Кодексу законів України про культуру);

– створення сучасної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів для цієї сфери).

Важливе значення має реалізація Державних (Національна доктрина розвитку освіти, Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року, Державна національна програма "Освіта" (Україна XXI століття), Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України, Концепція розвитку охорони здоров'я населення України, Програма відтворення видатних пам'яток історії та культури України, Загальнодержавна програма розвитку національної кіноіндустрії на 2003–2007 рр., Державна програма розвитку фізичної культури і спорту в Україні, Цільова комплексна програма "Фізичне виховання — здоров'я нації", Державна програма розвитку туризму на 2002–2010 роки, Державна програма розвитку культури на період до 2007 року та ін.)та регіональних (програма науково-технічного розвитку Донецької області до 2020 року, програма Одеської обласної державної адміністрації "Регіональна ініціатива 2002–2006 роки" та ін.) програм у соціально-культурній сфері.

Потребує нагального вирішення питання чіткого розмежування повноважень між центральною владою, яка повинна формувати загальнодержавні підходи цієї політики, та місцевими органами, яким потрібно делегувати функції щодо формування заходів в регіонах і відповідальність за їх реалізацію. Це потребує внесення відповідних змін до законів України "Про місцеві державні адміністрації" та "Про місцеве самоврядування в Україні", і в проекту давно очікуваного Закону "Про Кабінет Міністрів України".

Важливу роль в регулюванні багатогранних відносин в управлінні соціально-культурною сферою відіграє адміністративне право. Норми адміністративного права виконують, зокрема, функцію забезпечення ефективної діяльності органів виконавчої влади та інших органів державного управління, виховну функцію, функцію взаємодії з нормами інших галузей права. Але, як вірно відзначає Є. В. Додін, деякі адміністративно-правові норми безпосередньо ці функції не виконують, їх соціальне призначення полягає в іншому: сприяти здійсненню вищезазначених функцій — шляхом розкриття правових понять (норми-дефініції) або шляхом презумпування (норми-презумпції) [6]. Все більше використання норм-дефініцій для роз'яснення законодавцем свого ставлення до того чи іншого поняття є характерним для законодавчих актів у сфері управління соціально-культурним будівництвом. Норми-презумпції презумують в соціально-культурній сфері певні права і свободи громадян (наприклад, право на фізичну культуру і спорт, право на освіту — вищу, повну загальну, професійно-технічну тощо). Але, на жаль, типовим недоліком для цих норм в соціально-культурній сфері є відсутність механізму своєї реалізації, в першу чергу санкцій, які б забезпечили обов'язковість їх виконання. Усунення цих недоліків, тобто підвищення ефективності адміністративно-правового механізму реалізації — один із шляхів удосконалення адміністративно-правового забезпечення управління соціально-культурною сферою.

Література

1. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. — С. 3.
2. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник: В 2 т. / Под ред. В. А. Козбаненко. — 2-е изд., с изм. и доп. — М.: Статут, 2002. — Т. 2. — С. 343.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. — С. 290–291.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні. — С. 14.
5. Докладніше див.: Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 511–526.
6. Додин Е. В. Понятие, место и роль административно-правовых норм в правовой системе Украины // Административное право на рубеже веков: Межвузовский сборник научных трудов. — Екатеринбург: Изд-во Уральского юрид. ин-та, 2003. — С. 112–113.

© С. В. Ківалов, 2003