

УДК 35.071

АДАПТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

Богдана МЕЛЬНИЧЕНКО,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто проблеми становлення публічного управління в соціально-культурній сфері в Україні, визначено пріоритетні напрями реформування публічного управління в цій сфері та їх адаптацію до європейських стандартів.

Ключові слова: публічне управління, соціально-культурна сфера, культурні права громадян, європейські стандарти.

ADAPTATION OF EUROPEAN STANDARDS OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE SOCIO-CULTURAL SPHERE IN UKRAINE

Bohdana MELNYCHENKO,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional and International Law of Institute of Law and Psychology of National University "Lviv Polytechnic"

SUMMARY

The article considers the problems of establishing public management in the socio-cultural sphere in Ukraine, identifies the priority directions of reforming public management in this sphere and their adaptation to European standards.

Key words: public management, socio-cultural sphere, cultural rights of citizens, European standards.

REZUMAT

Articolul discută problemele formării administrației publice în sfera socială și culturală din Ucraina, identifică domeniile prioritare de reformare a administrației publice în acest domeniu și adaptarea lor la standardele europene.

Cuvinte cheie: administrația publică, sfera socio-culturală, drepturile culturale ale cetățenilor, standardele europene.

Постановка проблеми. Європейський вибір України, становлення та розвиток громадянського суспільства, зміни у праві – все це спонукає до реформ, зокрема, і в соціально-культурній сфері. Українське законодавство потрібно привести у відповідність до європейського законодавства, не лише враховуючи бажання України бути в членом Європейського Союзу, а й з огляду на прогресивний характер європейської адміністративно-правової моделі.

Актуальність теми дослідження. Питанням адаптації європейських стандартів публічного управління в Україні, зокрема, і в соціально-культурній сфері приділяється все більше уваги. Окремі тенденції розвитку публічного управління в Україні розглядаються в роботах І.А. Грицяка, Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна, А.М. Михненка, Т.П. Крушельницької та ін.

Метою й завданням статті є обґрунтування необхідності запровадження європейських стандартів публічного управління в соціально-культурній сфері в Україні.

Вклад основного матеріалу. Соціально-культурна сфера – це система різнобічних відносин між людьми, що беруть участь у соціально-духовному житті, широке коло громадських (національних, міжнаціональних, релігійних, творчих тощо) відносин, при яких задовольняються інтереси людей і вирішуються їхні проблеми в галузі освіти, науки, культури й мистецтва, охорони здоров'я, соціального захисту, проведення дозвілля, творчої діяльності тощо [1, с. 343].

Основоположною правовою нормою первинного права щодо культурної політики ЄС стала ст. 128 Договору про

Європейський Союз (Маастрихтського договору) від 7 лютого 1992 року. Зокрема, норми статті передбачають, що Спільнота сприяє розквіту культур держав-членів, шануючи їхнє національне та регіональне розмаїття й водночас підкреслюючи значення спільної культурної спадщини. Діяльність Спільноти спрямована на заохочення до співпраці між державами-членами, а також за необхідності до підтримки та доповнення їхньої діяльності в таких сферах:

- удосконалення знань і розповсюдження культури й історії європейських народів;
- збереження та охорони культурної спадщини європейського значення;
- некомерційного культурного обміну;
- художньої та літературної творчості, включаючи аудіовізуальний сектор [2].

Ця стаття в повному обсязі та з деякими поправками включена до Амстердамського договору від 2 жовтня 1997 р. (ст. 151) і Договору про функціонування ЄС від 1 грудня 2009 р. (ст. 167). Основна поправка стосується положення 4, де наголошується на значимості збереження розмаїття культур ЄС [3].

Основними органами та інституціями ЄС, чия діяльність пов'язана зі сферою культури, є такі:

- Комітет з культури й освіти при Європейському парламенті;
- Рада ЄС (проводить діяльність у сфері освіти, молоді, культури та спорту);
- Європейська комісія (при якій діє Генеральний директорат з освіти й культури та існує посада

Європейського комісара з питань освіти, культури, багатомовності й молоді;

– Виконавче агентство з освіти, культури та аудіовізуальних засобів (при Європейській комісії).

Роль «двигуна» європейської інтеграції, сили, яка пильнує за дотриманням Договорів та оберігає інтереси Спільноти, відведена Європейській Комісії. Вона є політично незалежною інституцією Європейського Союзу, створена в процесі європейської інтеграції, яка не має аналогів у національних системах урядування і представляє та підтримує інтереси ЄС загалом [4, с. 207].

Так, 10 червня 2007 р. Європейською Комісією прийнято Повідомлення «Про Європейський план дій щодо культури у глобалізованому світі», у якому акцентовано увагу на співпраці як у рамках ЄС, так і з третіми країнами, до яких належить Україна, адже однією із цілей Плану є використання культури як форми дипломатії, інструмента міжнародного співробітництва. Цей документ започатковує різноманітні фінансові інструменти й установлює певні методи співробітництва країн-членів ЄС і третіх країн у культурній галузі. Європейський план дій щодо культури спрямований на:

- культурне розмаїття й міжкультурний діалог;
- культуру як каталізатор творчості й інновацій;
- культуру як суттєвий елемент міжнародних відносин [5].

Політика розвитку міжкультурного діалогу є одним із пріоритетів у сфері культурної політики Єврокомісії. Зокрема, 4 грудня 2007 р. Європейська Комісія офіційно презентувала ініціативу «2008-й рік – Європейський рік міжкультурного діалогу», для підтримки цієї ініціативи обрано гасло «Разом у розмаїтті» (Together in Diversity). Метою ініціативи «2008 рік – Європейський рік міжкультурного діалогу» стало зміцнення взаєморозуміння та поліпшення співіснування людей різних культур у ЄС. Ініціатива наголошувала на перевагах культурного розмаїття й водночас прагнула зміцнити почуття належності до спільної європейської культури [6].

У 2008 р. у Страсбурзі Комітет Міністрів від імені урядів 47 держав-членів Ради Європи затвердив «Білу книгу з міжкультурного діалогу». Документ ілюструє концептуальні підходи Ради Європи до питань культурного розмаїття, що зумовлені не тільки наявністю національних меншин у країнах ЄС, які утворилися внаслідок історичних подій, а й впливом глобалізаційних подій, кількістю, що зростає, мігрантів з інших країн, які представляють різні соціокультурні, релігійні традиції. Під міжкультурним діалогом розуміється відкритий і ввічливий обмін думками між особами та групами осіб різного етнічного, культурного, релігійного й мовного походження і традицій на основі взаєморозуміння та взаємоповаги. Діалог відбувається на всіх рівнях – у суспільствах, між суспільствами Європи та між Європою й іншим світом [7].

У контексті дослідження варто відмітити, що у 2004 році разом із розширенням Європейського Союзу на 10 країн вироблена нова політика ЄС – Європейська політика сусідства (далі – ЄПС). Вона поширювалась на шістьнадцять сусідів Євросоюзу – Україну, Азербайджан, Молдову, Білорусь, Вірменію, Грузію, Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданію, Ліван, Лівію, Марокко, Палестину, Сирію й Туніс. Мета ЄПС полягала в сприянні забезпечення стабільності й безпеки сусідніх країн, а також економічного розвитку їхніх регіонів.

У травні 2008 р. Польща та Швеція запропонували утворити нову ініціативу, спрямовану на співробітництво з пострадянськими країнами – «Східне Партнерство» (далі – СхП). Цьому сприяли декілька факторів: запит східноєвропейських країн на глибшу інтеграцію з ЄС, внутрішня потреба Союзу в посиленні східного напрямку зовнішньої

політики та безпекова ситуація в регіоні. 7 травня 2009 р. ініціатива СхП як невід’ємна частина Європейської політики сусідства була повноцінно запущена на Празькому установчому саміті. Основна мета СхП – сприяння політичним та економічним реформам у країнах-партнерах через укладання Угоди про асоціацію; створення зони вільної торгівлі (ЗВТ); лібералізацію візового режиму з ЄС; підтримку стабільності й безпеки в регіоні; розвиток енергетичної галузі; захист навколишнього середовища [8].

У сфері культури практичними засобами реалізації цього співробітництва є Програма ЄС і СхП «Культура і креативність», яка покликана забезпечити підтримку культурних і креативних секторів і збільшити їхній внесок у сталий гуманітарний і соціально-економічний розвиток в Азербайджані, Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдові та Україні. Програма сфокусована на чотирьох основних напрямках: проведення досліджень і розвиток механізмів збирання доказів; нарощування потенціалу; інформування про потенційну роль культурних і креативних секторів у стійкому соціально-економічному розвитку; надання можливості для міжнародного культурного співробітництва [9].

Показовим є те, що Європейською Комісією запроваджено аналіз і моніторинг культурної політики в державах-учасниках з метою визначення пріоритетних напрямів удосконалення цієї політики та потреб сектору. Важливо зазначити, що Культурна програма СхП акцентує увагу на посиленні діалогу між державою і громадськістю, а також участі міністерств культури в її реалізації [10].

Питання культурного співробітництва України з ЄС, зокрема, закріплено в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. Положення Угоди передбачають суттєві реформи, спрямовані на приведення країн-партнерів у відповідність до ЄС шляхом узгодження їхніх законодавства і стандартів з ЄС [11].

Аналізуючи європейське законодавство, варто зазначити, що воно визначає низку принципів, чітких норм і стандартів управління у сфері культури, яких мають дотримуватись держави-члени, і передбачає певну автономію держав-учасниць у здійсненні культурної політики. Важливим чинником реалізації як культурних прав, так і принципів управління у сфері культури, визначених європейськими актами, є їх правове забезпечення на національному рівні [10].

Навесні 2010 р. Європейською Радою прийнято стратегію соціально-економічного розвитку Європейського Союзу на період до 2020 року – «Європа 2020» [12]. Зокрема, Європейський Союз надає важливого значення реалізації освітнього й навчального напрямку Стратегії ЄС «Європа 2020», який полягає в оновленні та вдосконаленні системи вищої освіти в країнах-членах ЄС. Підготовлена й опублікована ще у вересні 2011 р. Комунікація Єврокомісії щодо стану системи освіти в Євросоюзі передбачає якісну модернізацію цієї сфери шляхом запровадження інноваційних підходів, збільшення інвестицій у галузь освіти, у т. ч. професійно-технічної освіти, з метою формування кваліфікованого ринку праці, створення робочих місць, підвищення рівня зайнятості серед молоді за рахунок нової програми ЄС «Еразмус+». Україна, сповідуючи аналогічні цілі, приєдналася у 2014 році до програми ЄС «Еразмус+» як країна-партнер [13].

6 серпня 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку (далі – ДСРР) на період до 2020 р., в якій визначаються цілі та правила процедур для центральних, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування для досягнення стратегічних цілей регіонального розвитку. Цей документ визначає цілі державної регіональної політики, а та-

кож їх відношення з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток. ДСРР-2020, по суті, визначає бачення державної регіональної політики на відповідний період. Розроблення ДСРР-2020 здійснено з урахуванням змін, які відбулися в розвитку регіонів країни останніми роками [14].

Україна зацікавлена в розширенні співпраці з європейською культурною і креативною індустрією. Із цією метою 19 листопада 2015 р. підписано Угоду між Урядом України та Європейською Комісією про участь України в Програмі ЄС «Креативна Європа», яка уможливила участь зацікавленої української аудиторії в проєктах і конкурсах, охоплених Програмою. Бюджет Програми, термін реалізації якої розрахований до 2020 р., становить 1,46 млрд. євро [15].

Передусім законодавство України у сфері культури забезпечує реалізацію й захист культурних прав громадян, які зафіксовані в Конституції України, зокрема це забезпечення прав на вільне провадження культурної діяльності, свободу творчості, доступ до інформації й культурної спадщини. Законодавство в цій сфері забезпечує естетичне й моральне виховання людини, охорону здоров'я, навчання, культурне та духовне виховання, соціальний захист людини.

Варто відмітити, що із законодавчими перетвореннями у сфері культури країн-членів ЄС тісно пов'язана реформа самої системи управління цих країн, а саме децентралізація управління, що сприяла запровадженню демократизму в публічному управлінні та підвищенню ефективності прийняття рішень щодо культури. Необхідність здійснення країнами-претендентами на вступ у ЄС відповідних трансформаційних заходів, зокрема, в адміністративній (управлінській) сфері випливає з вимог Європейського Союзу, які відбито в трьох критеріях – політичному, економічному й так званому членському, які встановила Європейська Рада в червні 1993 р. на засіданні в Копенгагені. До цих критеріїв, які отримали назву копенгагенських, вона додала в грудні 1995 р. у Мадриді побажання стосовно перебудови країнами-заявниками про вступ до ЄС власних управлінських (адміністративних) інституцій, які б відповідали копенгагенським критеріям, були здатні впроваджувати положення доробку Спільноти і брати активну участь у виробленні майбутньої політики ЄС після вступу до нього [16].

1 липня 2015 р. Президент України подав на розгляд Верховної Ради України Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Метою Законопроєкту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [17].

Децентралізація державного управління у сфері культури передбачає передавання основних функцій управління у сфері культури на місця, розширення у зв'язку з цим повноважень регіональних і місцевих органів державного управління, посилення їх відповідальності за розвиток культурної сфери. Надання максимальної автономії повноважень місцевим органам влади щодо розв'язання проблем культурного розвитку на своєму рівні зменшує вплив центру на щоденну діяльність органів влади місцевого рівня, посилює їхню ініціативу, активність і співпрацю з різними суб'єктами культурної діяльності й реально розширює демократичні методи управління, що сприяє демократизації всієї системи управління у сфері культури. При цьому розподіл компетенції має відбуватися за принципом, коли на більш високий рівень управління передаються лише ті функції, які не можуть бути ефективно реалізовані на нижчому [18, с. 218].

Управлінська діяльність цих органів має бути спрямована на вирішення таких завдань: створення необхідних умов для відродження, збереження й розвитку національної культури, розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин, що проживають у регіоні (області чи районі); визначення пріоритетів регіонального культурного розвитку; узгодження інтересів усіх суб'єктів культурної діяльності відповідного регіону чи території; залучення до розроблення та реалізації регіональних програм культурного розвитку, управлінських рішень громадських органів, організацій культури, національно-культурних товариств регіону; забезпечення доступу до культурно-мистецьких цінностей соціально незахищених верств населення; підтримка митців, творчої молоді; розв'язання специфічних проблем культурного розвитку регіону [18; 19].

Налагодження конструктивного діалогу між громадськими та державними структурами, з одного боку, допомагає громадським структурам довести до відома державних органів нагальні потреби й проблеми розвитку сфери культури. З іншого – завдяки співпраці, партнерським взаємовідносинам із громадськістю органи державної влади й управління стають краще обізнаними з наявною соціокультурною ситуацією, реальним станом культурної сфери. Тісне співробітництво органів державного управління у сфері культури всіх рівнів з громадськими структурами допомагає населенню краще зрозуміти логіку управлінських рішень і політику держави у сфері культури, забезпечує його довіру й підтримку в разі виникнення такої необхідності [18, с. 220].

Висновки. Отже, публічне управління в соціально-культурній сфері в Україні має відповідати вимогам правової держави і громадянського суспільства. Ця модель управління дає можливість громадськості безпосередньо впливати на процес прийняття рішень, брати активну участь у роботі закладів, організацій, підприємств культури, реалізувати власні культурні інтереси. При цьому в такому управлінні значну вагу має взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Государственное управление: основы теории и организации: учебник: в 2 т. / под ред. В.А. Козбаненко. 2-е изд., с изм. и доп. Москва: Статут, 2002. Т. 2. С. 343.
2. Договір про Європейський союз: Міжнародний документ від 7 лютого 1992 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. та Договору про функціонування Європейського Союзу від 25 березня 1957 р. з протоколами та деклараціями. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.
4. Європейська інтеграція: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / кол. авт.; за заг. ред. проф. І.А. Грицяка та Д.І. Дзвінчука. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. 464 с.
5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions a European agenda for culture in a globalizing world. Brussels, 10.05.2007, COM (2007) 242 final. URL: http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc399_en.htm.
6. Європейський простір: портал проєвропейського громадянського суспільства України. URL: <https://eu.prostir.ua/library/233804.html>.
7. Жити разом у рівності й гідності. Біла книга з міжкультурного діалогу / Рада Європи, Комітет Міністрів. Київ: Оранта; ЦР «Демократія через культури», 2010. 48 с.

8. Про Східне партнерство: Національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства. URL: <http://eap-csf.org.ua/eastern-partnership/pro-shidne-partnerstvo/>.

9. Про програму «Культура і креативність». URL: <https://www.culturepartnership.eu/ua/page/about>.

10. Пахлова С.Є. Специфіка публічного управління у сфері культури: український та європейський досвід. Теорія та практика державного управління. 2010. Вип. 4. С. 343–350.

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

12. Стратегія соціально-економічного розвитку Європейського Союзу на період до 2020 року – «Європа 2020». Євробюлетень. 2010. № 4. С. 16.

13. Про програму «Еразмус+». URL: <http://www.erasmusplus.org.ua/>.

14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.

15. Про програму «Креативна Європа». URL: <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/>.

16. Грицяк І.А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління». 2010. № 2. С. 5–11.

17. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 1 липня 2015 року № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

18. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.

19. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / за наук. ред. докт. соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна, докт. іст. наук, проф. А.М. Михненко; авт. кол.: Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін. Київ: НАДУ, 2011. 388 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Мельниченко Богдана Богданівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Melnychenko Bohdana Bohdanivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional and International Law of the Institute of Law and Psychology of National University "Lviv Polytechnic"

bogdana_m2008@ukr.net