

УДК 342.951:351.85] (477)

І. Г. Ігнатченко,
канд. мист., канд. юрид. наук
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

МОДЕРНІЗАЦІЙНИЙ ВИМІР ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КУЛЬТУРОЮ

Обґрунтовується необхідність модернізації державного управління у сфері культури з урахуванням вітчизняного й зарубіжного досвіду. Особлива увага приділяється пошуку шляхів оптимізації діяльності з формування й реалізації державної політики у досліджуваній царині.

Ключові слова: культура, модернізація, органи державного управління у сфері культури, культурна політика держави.

Рациональна організація державних інститутів створює умови, за яких суспільство отримує можливість покращувати процеси створення й реалізації державної політики й управлінської практики, а також активно розвиватись. Саме тому реформа інституційної організації держави виступає найважливішим ключем до виконання стратегічного плану модернізації України. У незалежній Українській державі разом з реорганізацією всієї системи виконавчої влади відбувається трансформація державного управління у сфері культури. Процеси подальшого державотворення в країні, особливо її євроінтеграційний курс, вимагають нагальної модернізації останнього саме в цій царині

за умов адміністративної реформи.

Нормативно-правове й організаційне забезпечення здійснення державної політики України в галузі культури останніми роками стали об'єктом дослідження таких фахівців-правознавців як-то: В. В. Зуй, О. А. Задихайло, О. Р. Копієвська, А. О. Леонов, Б. А. Пережнюк, а також таких науковців у сфері державного управління, як В. Я. Маліновський, С. А. Чукут та ін. Порухувалося це питання й у наукових працях представників Українського центру культурних досліджень О. А. Гриценка й В. В. Солодовника.

Віддаючи належне дослідникам, у публікаціях яких відбиті різні аспекти формування

вітчизняного культурного середовища, а також європейський досвід управління культурою, слід, однак, зауважити, що вивчення проблем організації й діяльності системи органів державної влади й управління, які формують і реалізують відповідну державну політику в аспекті її стратегічної модернізації, ще не стало предметом наукового осмислення. Ці міркування й зумовили мету даної статті.

Процеси культурного будівництва в умовах незалежності актуалізують завдання сучасної й перспективної державної політики у сфері культури як частини консолідованої гуманітарної політики, що є однією з існуючих потреб модернізації країни. Це завдання вимагає з'ясування таких питань: а) що таке культура взагалі в суспільстві й сучасна українська культура як об'єкт державного управління; б) що означає модернізація останньої; в) що становить собою культурна політика; г) які заходи належить здійснити державі для модернізації національної культури; д) яку роль при цьому відіграють зусилля відповідних органів.

Досить гостро постає питання становлення й розвитку національної ідентичності у складному українському соціумі, що повинен ґрунтуватися

на поєднанні національних і демократичних цінностей, на засадах поваги до прав людини й культурного розмаїття. Наразі для органів державного управління культурою настав етап, позначений водночас стабілізацією ситуації й потребою кардинальних реформ. Це пояснюється тим, що українська культура завдяки зусиллям працівників культурно-мистецької сфери й потужній підтримці держави зберегла темпи розвитку, незважаючи на нелегкі проблеми, породжені загальними й соціально-економічними кризовими явищами. Особливе значення культурного розвитку й ефективної культурної політики держави у справі модернізації України та консолідації всього суспільства неодноразово підкреслювалося з боку Президента України в його щорічних посланнях до Верховної Ради України, де, зокрема, чітко визначено: «Має бути подолана концептуальна та програмна невизначеність культурної політики України. ... Реалізація державної політики стимулювання національного сектора культурних індустрій створить широкі можливості для розвитку модерної, конкурентоспроможної національної культури» [3, с. 39-42]. У результаті культурних трансформацій наша держава отримає

чималі здобутки у вигляді не лише високого рівня національної культури, а й суспільства консенсусу й соціальної солідарності з високим показником толерантності, сформованої національної ідентичності, що гармонійно співіснуватиме з європейською [5, с. 171-173].

Проблемами, які призводять до неефективності модернізованих процесів формування й реалізації культурної політики є: (1) недосконале розуміння культури як об'єкта державного управління і правового регулювання; (2) наявність дисбалансу між розвитком сфер культури й економіки, включаючи своєрідний так званий «економічний технократизм» влади і зберігання тенденцій залишкового принципу в державному управлінні й фінансуванні культури; (3) спроби реформування останньої з огляду на політичні преференції, а не суспільні запити й культурну реальність. Культурна політика держави покликана вирішити низку нагальних проблем гуманітарної царини, що стримують євроінтеграційні рухи й виступають перешкодою для формування національної ідентичності та інших важливих суспільних трансформацій. Державне фінансування культурних програм наражається на такі проблеми, як корупція при

розподілі бюджетних коштів, брак фаховості й системного підходу до розвитку культурних індустрій і культурної інфраструктури. Як бачимо, модернізацію неможливо звести лише до зміни законодавства й нічим не підкріплених політико-ідеологічних декларацій. Пріоритетом гуманітарної й культурної політики має бути оновлення суспільних відносин, економічних практик, культурних установок тощо.

Засобами державного регулювання культурних процесів є прийняття відповідного законодавства поряд з використанням фінансових, економічних, адміністративних і політичних механізмів впливу. Натомість усі ці важелі ще недостатньо спрацьовують. Незважаючи на прийняття базового Закону України «Про культуру» [1; 2011 – № 24. – Ст. 168], невирішеними залишаються проблеми інституціонального забезпечення державного управління культурою, оскільки цей Закон не окреслює повноважень Верховної Ради України, Президента й Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади в галузі культури, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, які мали б спрямовуватися на організацію й виконання державної політики в цій

сфері, на установлення її пріоритетів, сприяння розвитку культури. Також законодавчо не визначена й система фінансових та економічних інструментів у виді пільг і сприятливих умов для цього. Необхідно доопрацювати й активніше просувати законопроекти нових Законів, що стосуються культури («Про національний культурний продукт», «Про закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб», «Про меценатство», «Про гастрольні заходи в Україні», «Про охорону культурної спадщини», «Про цирки і циркову справу»), а також інтенсивніше відпрацьовувати ефективні шляхи і способи реалізації нещодавно прийнятих Законів України («Про культуру» і «Про засади державної мовної політики»), використовуючи гнучкіші й адекватніші адміністративні й політичні інструменти впливу.

Реалізація нових пріоритетів культурної політики й гуманітарного розвитку передбачає роботу над такими завданнями: (а) розроблення й реалізація пакета національних проектів у досліджуваній галузі і (б) створення принципово нового законодавства, яке сприяло б розвитку культури, творчості, інновацій, підприємницької ініціативи й формуванню економіки знань. Має бути

створений чіткий юридичний механізм вирішення і втілення в життя цих планів. Ціннісним і світоглядним орієнтиром державної політики, ядром майбутньої нормопроектної діяльності в гуманітарній царині повинні стати Концепція гуманітарного розвитку України на період до 2020 року й Концепція нової культурної політики України. Саме вони мають окреслити пріоритети державної культурної політики й гуманітарного розвитку як елемента загальної стратегії модернізації країни.

Чинна система органів управління культурою становить собою складне утворення взаємопов'язаних державних органів, різного роду установ, поєднаних вирішенням перспективних і конкретних завдань культури. На сьогодні бракує чітких критеріїв, які дозволили б розподілити функції між елементами цієї системи. У межах культурно-управлінської діяльності функції останньої тією чи іншою мірою реалізуються, проте треба мати на увазі, що ступінь і форми їх виконання залежать від організаційно-правового рівня конкретного органу. У зв'язку із цим важливо розрізняти управління загальне, завданням якого є визначення і запровадження в життя магістральних шляхів

культурної політики в державі, і спеціальне, функції якого пов'язані з вирішенням конкретних завдань з реалізації своєї компетенції на окремих ділянках культурного будівництва.

Аналіз існуючих повноважень Верховної Ради, Президента й Кабінету Міністрів України свідчить, що в діяльності органів, які здійснюють загальне керівництво розглядуваної царини, переважають функції координаційно-регулюючого характеру. Конкретні завдання по управлінню цією галуззю мають органи державного управління спеціальної компетенції. Вони утворюють самостійну систему управління, яка в цілому характеризується певною централізацією керівництва з боку Міністерства культури України, до якої входять Державне агентство України з питань кіно, Міністерство культури АРК, відповідні структурні підрозділи культури місцевих держадміністрацій областей, міст Києва й Севастополя, районних держадміністрацій. До них примикають також органи місцевого самоврядування, які разом з місцевими органами виконавчої влади відповідають за функціонування базової мережі організацій культури, в тому числі й за її фінансування.

Адміністративна реформа, ініційована Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [4; 2010. – № 94. – Ст. 3334], спрямована на удосконалення управлінської структури. Водночас вона передбачає реформування (зміни), пов'язані з новим розумінням завдань культурної політики в системі державного управління, яка повинна переформатувати побудову своєї організації у структуру, адекватну новим умовам функціонування суспільства, економіки, держави й культури.

Модернізаційні процеси вдосконалення державного управління культурою потребують спільних зусиль усіх названих органів. Зазначимо, що брак стабільності й системності в законотворчій діяльності Верховної Ради України у сфері культури перешкоджає створенню цілісної законодавчої бази розвитку вітчизняної культури, унеможливляє впровадження оптимальних засобів і механізмів здійснення державної політики у цій царині, що призводить до подальшого поглиблення кризових явищ, посилення негативних тенденцій у культурному розвитку соціуму, позначається на його духовному стані.

Важливу роль у забезпе-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ченні належного функціонування досліджуваної галузі відіграють Комітет Верховної Ради з питань культури й духовності, до компетенції якого належить розроблення базових законів у сфері культури, соціального захисту й гарантій, що стосуються професійних творчих працівників, і Комітет Верховної Ради в закордонних справах, що розглядає проекти міжнародних угод про вивезення і ввезення культурних цінностей. Цим Комітетам належить взяти на себе опрацювання правового забезпечення згадуваної вище Концепції нової культурної політики, причому остання повинна стати по суті загальнонаціональною стратегічною програмою модернізації, в якій мають бути передбачені усі питання – від доступності культурних цінностей до ефективної підтримки меценатів і всіх інших суб'єктів, готових брати участь у створенні нової економічної бази вітчизняної культури.

Необхідно доопрацювати базовий Закон України «Про культуру»: розробити й запровадити в національне законодавство нове поняття «культура», не звужуючи цей термін (порівняно з сучасними світовими і європейськими підходами), тільки лише до одного з основних чинників самобут-

ності, яким можна, як виявляється, легко й знехтувати. Слід проаналізувати стан законодавства в галузях економіки найбільш пов'язаних з культурою (наприклад, туризм, культурні проекти сучасних комунікацій, в інфо-, теле- і радіоіндустрії). Доцільно створити погоджувальну робочу групу, яка дозволить Міністерству культури й відповідним комітетам Верховної Ради України підготувати пакет змін до чинного законодавства.

До цього процесу є сенс залучити Кабінет Міністрів України, до компетенції якого належить: (а) забезпечення проведення державної політики у сферах культури, етнологічного розвитку України, міжнаціональних відносин, охорони історичної й культурної спадщини, всебічного розвитку й функціонування державної мови в усіх галузях суспільного життя на всій території України і (б) розроблення і вжиття заходів зі створення матеріально-технічної бази та інших умов, потрібних для розвитку культури, туристичного й рекреаційного господарства. З метою посилення публічності й колегіальності в діяльності Кабінету Міністрів України й поліпшення міжміністерської координації в розглядуваній царині треба встановлювати процеду-

ри попереднього обговорення, які повинні проходити проекти урядових рішень перед внесенням на засідання уряду, наприклад, шляхом створення робочих груп як тимчасових консультативно-дорадчих органів з опрацювання і вивчення проблемних питань формування й реалізації гуманітарної й культурної політики, а також підготовки рекомендацій стосовно окреслення шляхів їх вирішення.

Зважаючи на неузгодженість дій між різними відомствами під час розроблення й виконання програм економічного, соціального й національного розвитку, на неврахування аспектів культури при підготовці законопроектів, безпосередньо не пов'язаних з культурним сектором, або при виконанні спільних функцій, вважаємо за доцільне порушити питання про налагодження горизонтального партнерства Міністерства культури України з Міністерством освіти і науки, Міністерством молоді та спорту, Міністерством фінансів, Міністерством соціальної політики, Міністерством економічного розвитку і торгівлі, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Адже законодавство, безпосередньо не пов'язане з

культурою, може мати такий же вагомий вплив на неї й відповідний сектор, як і закони про культуру. Ось чому важливо продовжувати процес розширення повноважень міжміністерської й міжвідомчої кооперації, встановивши відповідальність за її координацію особисто на міністра культури. Україні потрібна нова, більш інтегрована модель культурно-інформаційного простору (в тому числі й управлінського), в межах якої діяльність відповідних органів буде зосереджена не на поточному менеджменті вирішення численних соціально-культурних проблем і негараздів, а на реалізації політики стратегічного розвитку культури та її економічній ефективності, що характерно для більшості країн Європи.

Для управління культурою традиційним є поєднання державних і громадських засад управління за участю наукових, академічних і творчих організацій та спілок. У цьому зв'язку треба особливо підкреслити доцільність співпраці Міністерства культури України з Громадською гуманітарною радою, іншими допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, Національною академією наук України. Поступове утвердження в Україні громадянського суспільс-

тва сприяє становленню дійових механізмів участі в управлінні галуззю культури громадських об'єднань, творчих спілок, таких науково-творчих установ, як Академія мистецтв України, шляхом делегування цим органам окремих функцій. Вважаємо, що цим структурам на законодавчому рівні можна надати статусу публічних корпорацій, як це зроблено, приміром, у Франції. Цей статус передбачає їх певну адміністративну й фінансову незалежність, поєднану з покладанням відповідальності за виконання функцій публічних служб. Ці корпорації можна зобов'язати підтримувати недержавні культурно-мистецькі організації, фінансувати культурно-мистецькі проекти, що вже знаходять поширення і в Україні. Приміром, зараз триває робота над створенням Національного інноваційного фонду української культури, який з часом допоможе мистецтву бути більш самостійним і менше залежати від бюджетних коштів.

Міністерство культури України згідно з Положенням про нього, затвердженим указом Президента, «є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо формування державної політики у сфері кінематографії, формування та забезпечення ре-

алізації державної політики у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення й повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у царині міжнаціональних відносин, релігії й захисту прав національних меншин України» [4; 2011. – № 29. – Ст. 1226]. Зауважимо, що в процесі реформування це Міністерство позбулося компетенції, пов'язаної з туризмом, що вбачається недоречним, з огляду на роль культурного туризму як вагомого чинника актуалізації української культурної спадщини й розвитку інфраструктури окремих національно-культурних регіонів країни.

У модернізації Міністерства культури України неабияке значення мало завершення складного процесу його реорганізації, пов'язаної з побудовою оновленої структури, до якої, зокрема, входить низка новостворених департаментів, на які покладено виконання завдань, закріплених за Мінкультури в окремих галузях діяльності. Так, у його структурі діють Департаменти: (а) формування державної політики у галузях культури, мистецтва й освіти, (б) у справах релігій й

національностей, (в) культурної спадщини й культурних цінностей. При Міністерстві культури створено Громадську раду, до якої ввійшли представники 83 інститутів громадянського суспільства. Ці Департаменти запроваджують модель функціонального розмежування процесів розроблення політики (з боку керівництва й центрального апарату Міністерства) й адміністрування, тобто проведення політики або законодавства (з боку департаментів Міністерства). Однак слід законодавчо визначити їх статус у структурі останнього, щоб остаточно закріпивши за ними означені функції.

Таким чином, модернізоване Міністерство повинно забезпечувати культурно-управлінський цикл, якщо під останнім розуміти зумовлений об'єктивними закономірностями соціокультурного розвитку процес виконання функцій і завдань держави у сфері культури. Останній поділяється на окремі послідовно пов'язані й логічно узгоджені етапи (стадії) й реалізується за допомогою форм і методів управлінського впливу суб'єктів на об'єкти в межах управлінських процедур [3, с. 10]. При цьому галузеві департаменти мають забезпечувати процеси підготовки рішень, їх прийняття, впровад-

ження з урахуванням обмеженості державних ресурсів на культуру, потреб їх спрямування на вирішення пріоритетних проблем, контролю за виконанням (моніторингу) за певними напрямками діяльності, а інші структурні підрозділи Міністерства повинні допомагати міністру в розробці й у нормативному закріпленні реформ та їх впровадженні в життя.

Оскільки органам державної влади в Україні належить докладати зусилля для осмислення й організації процесу модернізації, то є сенс підтримати пропозиції про створення спеціального органу, який, попри будь-яку зміну урядів, працював би над модернізацією всіх напрямків державного управління, в тому числі й культури. При цьому слід використати досвід зарубіжних країн. Доцільно також розглянути можливість створення безпосередньо у структурі Міністерства культури відповідного підрозділу цього органу, який займався б проблемою модернізації культури України, а відповідальність за його успішне функціонування покласти особисто на міністра культури. До обов'язків підрозділу можна було б віднести: (а) постійну, так би мовити, «інвентаризацію» культурних ресурсів України, можливостей і конкурентоспроможності націо-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

нального культурного продукту й культурних індустрій, (б) надання актуальної аналітичної інформації про стан справ у сфері культури, результати діяльності органів, що здійснюють культурну політику (в) розроблення проектів стратегічної програми модернізації культури й її окремих заходів, (г) налагодження контактів зі структурами громадянського суспільства й заохочення приватного підприємництва та ін. Він, можливо, міг би працювати під назвою, наприклад, Департамент модернізації культури й розвитку культурних індустрій.

Забезпечення на відповідній території реалізації державної політики у галузі культури й мистецтв, з питань охорони культурної спадщини, а також національної музейної політики зараз покладено на місцеві органи виконавчої влади. Тут свої функції виконують відповідні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, з якими активно співпрацюють органи місцевого самоврядування. До сфери їх відання практично належить так звана «інфраструктура третього сектора» культури державної й комунальної власності. Зростання зацікавленості розвитком культури у світі свідчить, що цілком реально перетворити на при-

бутковий сектор розвитку не лише кінематограф і книговидавання, а й музеї, театри, філармонії, розміщені на території області чи району. Поруч із фінансовою підтримкою держави цьому сприятиме залучення спонсорських коштів, ефективна інформаційна політика, розширення можливостей освіти і професійної підготовки, надання пільг та інших заохочень тощо.

При цьому слід активно використовувати можливості інститутів громадянського суспільства, зокрема, громадських рад, які нині функціонують при всіх органах виконавчої влади. Конструктивні відносини останніх з керівниками Міністерства культури України й облдержадміністраціями є запорукою успішного реформування сектора гуманітарного блоку держави. На часі перехід до (а) проектного підходу у сфері культурних ініціатив, (б) заохочення інноваційних, експериментальних програм, (в) відкриття для них перспектив майбутньої самоокупності, (г) розроблення механізмів для розширення діяльності громадських культурних проектів, (д) стимулювання розвитку прибутковості культурної діяльності, (е) інформаційної підтримки державою мистецьких заходів та ін.

Прикладом залучення гро-

мадських ініціатив до участі в соціально важливих культурно-мистецьких проектах можуть бути конкурсні програми, фінансовані регіональною владою. Серед модернізаційних механізмів регіонального розвитку в Україні слід назвати впровадження практики укладення й виконання угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України й обласними радами, предметом яких є окреслення спільних заходів центральних органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо втілення в життя відповідних регіональних стратегій цих заходів і порядку їх фінансування, в тому числі й у царині культури. Вони стосуються реставрації й охорони об'єктів культурної спадщини, активізації культурних аспектів місцевого туризму тощо. Зараз триває реалізація угод між Кабінетом Міністрів України і низкою обласних рад (Волинської, Вінницької, Донецької, Івано-Франківської, Львівської, Херсонської). У решті областей проекти відповідних угод уже розглянуто й погоджено.

Узагальнюючи зазначене, робимо висновок, що в даний час спостерігається системна реорганізація державного управління в досліджуваній галузі, пошуки нових форм і методів роботи, в результаті чого

вже накопичено певний позитивний досвід. Разом із тим управлінська діяльність органів державної влади в цьому напрямку є непослідовною, неадекватною сучасним вимогам до досягнень культури, мало сприяє забезпеченню прав і задоволенню запитів громадян щодо останньої. Це зумовлено браком досвіду роботи в нових умовах, зокрема, складністю поєднання адміністративних методів державного управління з ринковими механізмами, безініціативною співпрацею між центром і регіонами, обмеженою участю громадських структур у прийнятті управлінських рішень, недостатнім кадровим забезпеченням розглядуваної сфери.

У зв'язку з викладеним необхідно:

- запровадити державно-громадську модель управління у галузі культури, яка ґрунтується на принципах децентралізації й демократизації, поєднує елементи державного і громадського управління;

- удосконалити правове, фінансове, технічне й науково-методичне забезпечення процесів реалізації культурної політики не тільки на місцевому рівні, а й на загальнодержавному;

- використовувати в практиці державного управління

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

програмно-цільовий підхід як державної політики в царині ефективний механізм реалізації культури.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. *Ігнатченко І. Г.* Форми та методи державного управління культурою в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07 / І. Г. Ігнатченко. – Х., 2009. – 20 с. 3. Модернізація України – наш стратегічний вибір: щорічне Послання Президента України до Верхов. Ради України. – К.: НСД, 2011. – 432 с. 4. Офіційний вісник України. 5. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верхов. Ради України. – К. : НСД, 2012. – 256 с.

МОДЕРНИЗАЦИОННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КУЛЬТУРОЙ

Ігнатченко І. Г.

Обосновывается необходимость модернизации государственного управления в сфере культуры с учетом отечественного и зарубежного опыта. Особое внимание посвящено поиску путей оптимизации процессов формирования и реализации государственной политики в исследуемой области.

Ключевые слова: культура, модернизация, органы государственного управления в сфере культуры, культурная политика государства.

MODERNISATION MEASURING OF ORGANIZATION AND ACTIVITY OF ORGANS OF STATE ADMINISTRATION CULTURE

Ignatchenko I. G.

The necessity of modernisation is grounded by state managements in the field of culture taking into account home and foreign experience. The special attention is sanctified to the search of ways of optimization of processes of forming and realization of public policy in the investigated area.

Key words: culture, modernization, organs of state administration in the field of culture, cultural policy of the state.

Надійшла до редакції 10.04.2013 р.

УДК 342.951

О. М. Шевчук,
асистент

*Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків*

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З КОНТРОЛЮ ЗА НАРКОТИКАМИ

У статті досліджуються питання, пов'язані з правовим статусом Державної служби України з контролю за наркотиками. Наведено визначення цього поняття