

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 7, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351

*В. В. Панченко,
здобувач Академії муніципального управління*

ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПІДХОДУ В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ СФЕРИ КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ

*V. V. Panchenco,
applicant Academy of Municipal Management*

BASES OF FORMING OF STRATEGIC APPROACH ARE IN REALIZATION OF PUBLIC POLICY OF DEVELOPMENT OF SPHERE OF CULTURE OF UKRAINE

Визначено параметри розробки стратегії розвитку національної економіки країни на державному рівні управління. Досліджено чинники результативності державної політики підтримки сфери культури. Розглянуто структурні елементи стратегічного плану розвитку сфери культури. Запропоновано етапи формування і реалізації стратегії державної політики підтримки сфери культури. Визначено індикатори оцінки ефективності реалізації стратегічних заходів державної політики підтримки сфери культури, спрямованих на формування умов для залучення в галузь додаткових фінансових ресурсів з позабюджетних джерел.

The parameters of national economy's strategy of country development are certain at state level of management. The factors of effectiveness of public policy's support in culture sphere are investigational. The structural elements of strategic plan of cultural sphere development are considered. The stages of forming and realization of strategy of public policy support of cultural sphere are offered. The indicators of estimation efficiency of strategic measures' realization in public policy of support of cultural sphere are certain, terms sent to forming for bringing in industry of additional financial resources from off-budget sources.

Ключові слова: *Стратегія розвитку, національна економіка, державний рівень управління, державна політика, сфера культури, стратегічний план, державна політика підтримки сфери культури.*

Keywords: *Strategy of development, national economy, state level of management, public policy, cultural sphere, strategic plan, public policy of support of cultural sphere.*

I. Вступ

Становлення ринкових відносин в різних сферах національної економіки України в сучасних економічних умовах з одного боку дозволяє ефективно розвиватися ряду галузей, таких як торгівля, громадське харчування, будівництво, фінансовий сектор, однак, з іншого боку, утрудняє діяльність організацій структурних складових соціальної сфери, у тому числі культурного комплексу. Транзитивні процеси в національній економіці істотним чином вплинули на розвиток суб'єктів господарювання сфери культури, що вимагає адекватних заходів державного втручання в соціально-економічні процеси, що ґрунтуються на стратегічному підході в державній політиці підтримки функціонування організацій сфери культури.

Тому, формування стратегічного підходу в реалізації державної політики розвитку сфери культури України являтиметься визначальною в процесі комплексного регулювання діяльності суб'єктів господарювання на ринку культурних послуг, оскільки ці організації в порівнянні з підприємствами, що ведуть діяльність в інших структурних складових економічної системи країни, мають істотні обмеження по залученню ресурсів для ефективного функціонування і перспективного розвитку.

II. Постановка завдання

Сьогодні громадяни України відчувають потребу в якісних культурних послугах, що, у свою чергу вимагає підвищення ефективності функціонування установ сфери культури як у нинішній момент часу, так і в стратегічній перспективі. У зв'язку з цим, в процесі реалізації стратегічного підходу в державній політиці розвитку сфери культури України необхідно ґрунтуватися як на самій суті стратегічного управління, так і на особливостях сфери культури. Нині актуальним видається положення про те, що стратегія є системою пріоритетів, що включає створення і утримання конкурентних переваг на ринку, необхідних для досягнення поставлених цілей і завдань шляхом координації і розподілу ресурсів на ринку товарів і послуг.

Стратегія визначає пріоритетні цілі розвитку об'єкту управління і є сукупністю взаємопов'язаних за завданнями, термінами здійснення і ресурсами цільових програм розвитку суб'єкта господарювання, окремих проектів і програмних заходів, що забезпечують ефективне формування державної політики розвитку сфери культури України та вирішення системних соціально-економічних проблем.

В роботі ставиться завдання дослідити етапи формування і реалізації стратегії державної політики підтримки сфери культури та визначити індикатори оцінки ефективності реалізації стратегічних заходів державної політики підтримки сфери культури, спрямованих на формування умов для залучення в галузь додаткових фінансових ресурсів з позабюджетних джерел.

III. Результати

В сучасних умовах використання стратегічного підходу до управління організацією є об'єктивно необхідним внаслідок досить динамічних змін в зовнішньому середовищі організації сфери культури, що обумовлюють її невизначеність. Стратегія - це результат аналізу сильних і слабких сторін галузі, а також визначення можливостей і перешкод її розвитку. Стратегія - це заздалегідь спланована реакція галузі на зміни зовнішнього середовища. Від неї залежить благополуччя організації [1, с. 5].

Стратегічне управління є процесом, що визначає послідовність дій з розробки та реалізації стратегії. Воно проявляється в умінні моделювати ситуацію, в здатності виявляти необхідність змін, в розробці самої стратегії. У здатності втілювати стратегію в життя. Стратегічне управління є системою дій, необхідних для досягнення поставлених цілей, часто в умовах обмеженості ресурсів. Важливі обидві частини стратегічного управління: і розробка, і впровадження.

Саме виникнення потреби в стратегічному управлінні обумовлене динамічними змінами в зовнішньому середовищі, в умовах яких дії органів державної

влади не можуть зводитися до простого реагування на зміни, що відбуваються, і все ширше визнається необхідність свідомого управління змінами, що ведуть до досягнення поставлених цілей.

У розвитку підходів до стратегічного управління можна виділити декілька етапів:

- управління на основі контролю над виконанням, при якому реакція керівника на зміни з'являється після звершення подій, де управління вимагає багато часу на усвідомлення неминучості змін, розробки нової стратегії і адаптацію до неї системи;
- управління на основі екстраполяції, коли темп змін прискорюється, але майбутнє ще можна передбачити, екстраполюючи тенденції, що склалися, і проводячи довгострокове планування;
- управління на базі передбачення змін, коли темп їх прискорився, проте не настільки, щоб не можна було вчасно передбачити майбутні тенденції і продумати реакцію на них;
- управління на основі гнучких екстрених рішень, яке складається нині, в умовах, коли багато важливих завдань виникають настільки нестримно, що їх неможливо вчасно передбачити - стратегічне управління за рахунок коригування раніше розробленої стратегії [2, с. 121].

Отже, стратегії розвитку унікальні для кожного об'єкту управління. В той же час, на динаміку розвитку мікроекономічної системи, здійснюють вплив зовнішні і внутрішні чинники, які не укладаються в первинну концепцію стратегії. Вони можуть, наприклад, відкрити нові перспективи розвитку і можливості для підвищення ефективності функціонування об'єкту управління або, навпаки, змусити відмовитися від передбачуваної політики і плану дій.

Реалізація стратегічного підходу в державній політиці розвитку сфери культури України має бути спрямована на досягнення господарюючими суб'єктами в довгостроковій перспективі високих цільових соціально-економічних показників, проте при цьому слід орієнтувати процес надання культурних послуг не лише на поточні і перспективні запити споживачів, але і на потреби суспільства в послугах цієї категорії в цілому. У зв'язку з цим стратегічний підхід в державній політиці розвитку сфери культури України необхідно реалізовувати з урахуванням як економічних, так і соціальних цільових орієнтирів.

Необхідно відмітити, що реалізація стратегічного підходу в державній політиці розвитку сфери культури України представляється доцільно визначити як динамічну сукупність шести взаємопов'язаних управлінських процесів: аналіз ретроспективної інформації, визначення місії і цілей, аналіз середовища, вибір стратегії, реалізація стратегії, оцінка і контроль реалізації стратегії суб'єктом управління сферою культури. Ці процеси логічно витікають один з іншого.

Проте існує стійкий зворотний зв'язок і відповідно зворотний вплив кожного процесу на інші, а також на усю їх сукупність [3, с. 57]. Незважаючи на специфічні особливості стратегічного управління в різних галузевих підсистемах економіки, у тому числі у сфері культури, існують певні загальні теоретичні стани формування ключових процесів впливу стратегічного характеру суб'єкта, що управляє, на керований об'єкт.

В процесі реалізації стратегічного підходу в державній політиці розвитку сфери культури України, аналіз ретроспективної інформації має бути здійснений як на рівні соціально-економічних показників господарської діяльності окремих установ сфери культури, так і галузі в цілому.

Так, аналіз впливу макросередовища і безпосереднього оточення необхідно направити на виявлення позитивних і негативних чинників, що впливають на функціонування суб'єктів господарювання сфери культури. Аналіз макрооточення включає вивчення впливу економіки, правового регулювання і управління, політичних процесів, природного середовища і ресурсів, науково-технічного і технологічного розвитку суспільства, інфраструктури та інше.

У зв'язку із специфічними особливостями функціонування установ сфери культури, на відміну від організацій виробничого сектора, в процесі реалізації стратегічного підходу в державній політиці розвитку сфери культури України особливу увагу необхідно приділити аналізу процесів в соціально-культурній складовій суспільства, оскільки саме вони будуть визначальними для ефективної діяльності організацій сфери культури в перспективі.

У свою чергу, оцінка і контроль за процесом реалізації стратегії забезпечуватиме стійкий зворотний зв'язок між процесом досягнення поставлених цілей і самими цілями, що стоять перед суб'єктом управлінського впливу.

Необхідно зазначити, що сфера культури - це досить складний і багатогранний сектор громадського життя, з властивими йому специфічними особливостями. При цьому, в процесі впровадження нових технологій культура активно набуває нового вигляду і нових можливостей участі в громадському житті, перетворюючись на складну, таку, що розвивається сферу, ефективна державна підтримка якої спричинить не лише розширення культурних горизонтів людей, але і взаємодію з усіма сферами громадського життя.

На нашу думку, в аспекті реалізації стратегічного підходу в державній політиці розвитку сфери культури України встановлений взаємозв'язок соціально-економічних процесів цієї галузі з іншими секторами громадського життя населення України представляється визначальним, оскільки застосування різних методів державної підтримки, зокрема непрямого характеру, базується на ефективному використанні такої взаємодії. У сфері регулювання ринкових відносин суб'єктів господарювання різних галузей і, у тому числі, в процесі формування заходів з державної підтримки сфери культури, існують загальні закономірності, проте специфіка діяльності установ сфери культури вимагає детальнішого вивчення структури культурного комплексу, оскільки підтримувальні дії спрямовані на вирішення конкретних проблем і саме в цьому аспекті вони мають найбільшу ефективність.

Відмітимо, що нині, у зв'язку з розвитком інформаційних технологій, з'явилися нові типи установ культури, наприклад, інформаційні центри та медіатеки. Також, відповідно до останніх тенденцій в індустрії культури, однопрофільні установи взяли курс на багатопрофільність і багатofункціональність (разом з освітніми завданнями стало більше уваги приділятися вирішенню рекреаційних проблем).

Проте при використанні зарубіжного досвіду, сталася невинуватна відмова від власних досягнень. Так, зниження уваги до просвітницької функції призводить до зниження ролі установ сфери культури в духовному розвитку суспільства [1, с. 4]. У зв'язку з цим раціоналізація процесів реалізації стратегічного підходу в державній політиці розвитку сфери культури України має бути спрямована не лише на досягнення високого економічного ефекту комплексу заходів, що входять до неї, що виражається в активізації процесу розвитку суб'єктів господарювання галузі на ринку культурних послуг, але і соціальну сторону її результативності у сфері морально-естетичного розвитку суспільства. При цьому, для досягнення поставлених соціально-економічних цілей доцільна максимізація використання можливостей ресурсної бази організацій сфери культури в напрямку розширення асортиментної політики.

Представляється, що стратегія державної підтримки сфери культури повинна мати довгострокову спрямованість регулюючих заходів на ринку послуг сфери культури, що ґрунтується на існуючому чинному законодавстві України у сфері культури. Розглядаючи процес розробки стратегії державної підтримки сфери культури, окремі її заходи з підвищення ефективності соціально-економічної діяльності системи господарюючих суб'єктів сфери культури, необхідно орієнтуватися на ряд ключових принципів. Формування цих принципів з урахуванням специфіки об'єктів впливу дозволить адекватно сформулювати цілі, завдання і відповідні заходи підтримувального характеру у сфері функціонування організацій культурного комплексу.

При цьому, стратегічний підхід в державній політиці розвитку сфери культури України має бути заснований як на самій структурі процесу стратегічного управління, що робить необхідним визначення місії і цілей державної політики, проведення аналізу середовища установ сфери культури, умов їх функціонування, так і на специфічних особливостях даної галузі, напрямках діяльності господарюючих суб'єктів сфери культури.

Стратегія державної підтримки підприємств і установ сфери культури, повинна відповідати цілям прискореного економічного і соціального розвитку національної економіки, розробленим Урядом України в процесі розробки перспективних напрямів зростання ефективності функціонування усієї національної економіки в довгостроковій перспективі, з урахуванням необхідності підвищення конкурентоспроможності підприємств і установ різних галузевих підсистем.

На нашу думку, в процесі розробки заходів державної політики підтримки сфери культури необхідно забезпечити раціональне використання фінансових ресурсів, що виділяються бюджетами усіх рівнів для вирішення перспективних проблем культурного розвитку України в умовах взаємодії підприємств і установ галузі, що формуються, з організаційно-правовими структурами інших підсистем національної економіки. При цьому необхідно враховувати, що на державному рівні управління в процесі розробки стратегії розвитку національної економіки країни визначаються такі параметри, що безпосередньо впливають на розвиток сфери культури, як:

- основні напрями податкової політики, величина податкових ставок, система податкових пільг для окремих галузей національної економіки;
- загальний обсяг бюджетних витрат, як в номінальному вираженні, так і у відсотках до ВВП (в процесі трирічного та річного фінансового планування);
- пріоритети галузевого розвитку економіки України, відповідно до яких відбувається перерозподіл обмежених фінансових ресурсів державного бюджету між окремими структурними складовими національної економіки;
- умови взаємодії державних та регіональних органів управління в процесі вирішення перспективних проблем соціально-економічного розвитку;
- ступінь участі приватного капіталу у вирішенні завдань соціально-економічного і культурного розвитку економіки України;
- цільові орієнтири розвитку національної економіки з урахуванням особливостей її взаємодії з іншими національними економічними системами, впливу політичних чинників на ефективність вирішення соціально-економічних проблем.

Вказані параметри мають бути зазначені в стратегії розвитку національної економіки України, яка стане тим самим основним документом, що визначає умови функціонування організаційно-правових структур сфери культури в довгостроковій перспективі, пріоритетність використання певних методів державної підтримки підприємств і установ даної галузі.

Результативність державної політики підтримки сфери культури визначається чинниками, як макросередовища (політичні, економічні, культурні, науково-технічні, міжнародні), так і мікросередовища (постачальники, споживачі, конкуренти, закони), причому роль останніх, на нашу думку, в сучасних економічних умовах зростає. На нашу думку, в різних структурних складових культурного комплексу необхідно використати різні базові стратегії державної підтримки, що сприятиме зростанню ефективності інвестування фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів в процесі вирішення перспективних проблем культурного розвитку країни.

Представляється, що методи державної підтримки сфери культури, спрямовані на вирішення поточних і перспективних проблем підвищення ефективності соціально-економічного розвитку господарюючих суб'єктів, що надають громадянам сукупність культурних послуг, можна розділити на чотири групи: фінансові; податкові; економічні; нормативно-правові. В той же час вирішення проблем культурного комплексу в процесі стратегічного розвитку галузі повинне здійснюватися на основі системного використання як макроекономічних, так і галузевих методів економічного регулювання, що забезпечують зростання ефективності функціонування суб'єктів господарювання, що надають громадянам сукупність культурних послуг.

Найважливішим економічним інструментом державної політики підтримки підприємств і установ сфери культури є стратегічне планування, що дозволяє забезпечити необхідний взаємозв'язок між перспективними цільовими орієнтирами розвитку організаційно-правових структур культурного комплексу і наявними матеріальними, трудовими, фінансовими, інформаційними ресурсами галузі. Стратегічний план розвитку сфери культури повинен включати наступні структурні елементи:

- сукупність структурно підрядних цілей і завдань державної політики у сфері культури;
- об'єктивні і суб'єктивні критерії досягнення цільових орієнтирів;
- основні положення аналізу зовнішнього середовища підприємств і установ культурного комплексу, найважливіші проблеми розвитку сфери культури;
- методи державної політики у сфері культури в умовах переходу до розвиненого ринку;
- заходи, що забезпечують розвиток культурного комплексу в цілому, його окремих структурних елементів;
- ресурсні обмеження, що перешкоджають ефективному розвитку господарюючих суб'єктів сфери культури;
- основні ризики, що виникають в процесі реалізації культурних програм;
- ліміти державного фінансування підприємств і установ культури за рахунок коштів державного бюджету.

Наявність стратегічного плану розвитку сфери культури, що визначає пріоритети державної політики у даній галузі національної економіки, створить сприятливі передумови для збільшення фінансування галузі за рахунок коштів організаційно-правових структур інших підсистем національної економіки, які матимуть необхідну інформацію про перспективні напрями культурного розвитку країни, що дозволить приймати довгострокові інвестиційні рішення.

Таким чином, процес формування і реалізації стратегії державної політики підтримки сфери культури, що включає такі етапи, як: визначення цілей і задач державної підтримки підприємств сфери культури; індикаторів ефективності державної політики підтримки сфери культури в цілому, та її окремих структурних складових; фінансових, податкових, економічних, нормативно-правових дій; моніторинг отриманих результатів, здійснення заходів, з усунення виявлених відхилень повинні забезпечувати підвищення конкурентоспроможності організаційно-правових структур культурного комплексу на основі залучення в галузь додаткових фінансових коштів, як з бюджетних, так і з позабюджетних джерел, що сприятиме системному вирішенню соціально-культурних проблем національної економіки.

На нашу думку, раціональна стратегія державної політики підтримки сфери культури повинна формуватися на державному рівні управління національною економікою з урахуванням особливостей функціонування окремих структурних складових культурного комплексу України, що характеризуються істотними відмінностями в рівні соціально-економічного розвитку, обумовленими різною мірою інтеграції в ринкову економічну систему, що сприятиме підвищенню обґрунтованості рішень на державному і регіональному рівні управлінської ієрархії.

IV. Висновки

Стратегія державної політики підтримки підприємств і установ сфери культури повинна стати найважливішим елементом цілісної державної політики у сфері культури, спрямованої на підвищення культурного рівня громадян, максимальне використання накопиченого раніше культурного потенціалу, зростання відвідуваності підприємств і установ культури, посилення їх впливу на соціально-економічні процеси в окремих адміністративно-територіальних утвореннях.

Для оцінки ефективності реалізації стратегічних заходів державної політики підтримки сфери культури, спрямованих на формування умов для залучення в галузь додаткових фінансових ресурсів з позабюджетних джерел, доцільно використати такі індикатори, як: динаміка позабюджетних доходів підприємств і установ сфери культури (у номінальних і реальних цінах, а також порівняно з об'ємом бюджетного фінансування); доля позабюджетних доходів підприємств і установ сфери культури України в цілому, її окремих структурних складових; число господарюючих суб'єктів сфери культури, що знаходяться в приватній власності (як у кількісному вираженні, так і у відсотковому співвідношенні із загальною чисельністю підприємств і установ галузі); кількість великих культурних проєктів, що реалізуються за рахунок залучення позабюджетних джерел, як в окремих регіонах, так і в цілому в країні.

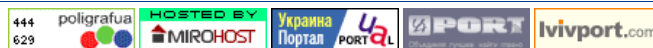
Література.

1. Пила В.І. Сутність, завдання та основні етапи стратегічного планування в державному управлінні / В.І. Пила, Т.В. Майстер // *Формування ринкових відносин в Україні*. – 2011. – № 6. – С. 3-6.
2. Бортейчук Р.Ю. Державне стратегічне управління: сутність та механізми його реалізації / Р.Ю. Бортейчук // *Економіка та держава*. – 2011. – № 1, січень. – С. 121-125.
3. Ігнатченко І.Г. Особливості реалізації державної політики України у сфері культури: сучасний стан та світові стандарти / І.Г. Ігнатченко // *Теорія і практика правознавства*. – 2013. – № 1. – С. 56-63.

References.

1. Pyla, V.I. (2011) "Essence, task and basic stages of the strategic planning in state administration", *Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini*, vol. 6, pp. 3-6.
2. Bortejchuk, R.Yu. (2011) "State strategic administration: essence and mechanisms of its realization", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 1, pp. 121-125.
3. Ihnatchenko, I.H. (2013) "Features of realization of public policy of Ukraine in the field of culture: the modern state and world standards", *Teoriia i praktyka pravoznavstva*, vol. 1, pp. 56-63.

Стаття надійшла до редакції 12.07.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"