

УДК 35

МЕРЗЛЯК Анжела Віталіївна,
д-р наук з держ. упр., проф.,
директор Ін-ту управління Класич. приват. ун-ту

ОГНАРЬОВ Євген Сергійович,
аспірант Класич. приват. ун-ту

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ КУЛЬТУРИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Обґрунтовуються ключові тенденції розвитку сфери культури в Україні. Досліджуються існуючі підходи до державного управління сферою культури. Визначаються основні елементи державної культурної політики. Характеризуються основні складові частини системи державного управління сферою культури в Україні. Обґрунтовуються пріоритетні напрями реформування сфери культури в нашій державі у сучасних умовах з урахуванням європейського досвіду в цій сфері.

Ключові слова: державне управління, сфера культури, державна культурна політика, заклад культури, реформування сфери культури.

Merzlyak A. V., Ohnariov Ye. S. Public administration in the sphere of culture: domestic and foreign experience

The key tendencies of development of the sphere of culture in Ukraine are proved. The existing approaches to public administration in the sphere of culture are investigated. The basic elements of the state cultural policy are defined. The main components of public administration system in the sphere of culture in Ukraine are characterized. The main directions of the cultural sphere reforming in our state in modern conditions taking into account the European experience in this area are proved.

Key words: public administration, sphere of culture, public cultural policy, cultural institution, reforming of the sphere of culture.

Постановка проблеми. Українська держава має багату культурну спадщину, а також низку галузей, що за характером діяльності можна вважати «творчими». Сфера культури відіграє важливу роль для населення України, а також займає певне місце у світовій культурній спадщині. У частині регулювання сфери культури провідну роль відіграє уряд, оскільки створює необхідні передумови для збереження та розвитку національних культурних цінностей та благ, які слугують важливим підґрунтям для розвитку суспільства в цілому і виховання кожної окремої особистості. Розвиток сфери культури та належне державне регулювання цієї сфери стимулюють ефективну взаємодію між різними соціальними групами, а також є ключовим фактором розвитку туризму. Крім того, завдяки цьому створюється додатковий імпульс для подальшого соціально-економічного та політичного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різним аспектам державного управління сферою культури приділяли увагу у своїх наукових працях такі автори, як В. П. Андрущенко, О. А. Гриценко, О. М. Іваницька, І. Г. Ігнатченко, В. В. Карлова, К. Маккахі, Л. Л. Максим'як, В. І. Малімон, П. І. Надолішній, І. В. Розпутенко, В. В. Солодовник, О. М. Семашко, І. А. Столяров, С. А. Чукут, В. Б. Чурбанов, Г. Шартран та ін.

На сьогоднішній день культурний сектор стає все більш інтегрованим в усі аспекти суспільного життя та економіки держави, що вимагає більш плідної та поглибленої взаємодії між різними рівнями влади, суспільства, а також державними та приватними установами. Усе це зумовлює необхідність комплексного аналізу сучасних тенденцій державного управління сферою культури та визначення напрямів реформування цієї сфери в Україні.

Метою статті є комплексний аналіз тенденцій розвитку сфери культури та основних складових частин системи державного управління цією сферою в Україні з подальшим обґрунтуванням напрямів її реформування в сучасних реаліях.

Виклад основного матеріалу. Однією з конституційних свобод громадян України є «свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з інтелектуальною діяльністю у вказаній галузі» [7, ст. 54]). На цьому положенні ґрунтується процес державного управління сферою культури, який

спрямований на стимулювання та підтримку різноманітних проявів творчої активності населення України та полягає в організаційному забезпеченні й створенні належних сприятливих умов для продукування, поширення, популяризації творів мистецтва, літератури та інших культурних благ, розповсюдженні інформації щодо минулих та нинішніх досягнень культури, цільовому використанні, збереженні й охороні культурних цінностей, пам'яток культури та творів мистецтва в державі, сприянні зростанню рівня культури української нації, здійсненні керівних функцій та контролі за діяльністю підвідомчих організацій, установ і закладів культури державної форми власності, що в цілому сприяє задоволенню культурних потреб громадян України та збереженню національної свідомості населення.

Під культурою, яка є об'єктом державного управління, у широкому розумінні мається на увазі сукупність різноманітних матеріальних і духовних цінностей і благ, створених суспільством, що характеризує певний рівень його розвитку в державі. Культурно-мистецькі заходи в державі здійснюються переважно закладами культури, якими вважаються музеї, театри, філармонії, демонстратори фільмів, клубні заклади, бібліотеки, видавництва, цирки, парки культури та відпочинку, школи естетичного виховання тощо [2].

На думку Л. Л. Максим'як, у сучасних умовах державне регулювання сфери культури в Україні має виходити на якісно новий рівень та враховувати європейський досвід [9]. Саме в європейській практиці культура є не просто об'єктом державного управління, а розглядається також як підґрунтя для подальшого соціально-економічного зростання держави, оскільки відіграє важливу роль у багатьох аспектах розвитку держави, зокрема:

- у розвитку інтелектуальних ресурсів економіки держави (забезпечення зайнятості громадян у творчих секторах, розвиток інноваційного потенціалу в державі, стимулювання інновацій задля забезпечення виробництва конкурентоспроможних та високоякісних продуктів);

- у стійкому розвитку економіки (поширення новітніх цифрових технологій, посилення взаємозв'язку між культурним, економічним та екологічним складниками сталого розвитку);

- у соціально спрямованому розвитку економіки (культура є підґрунтям для розвитку економіки через посилення міжкультурного діалогу та поваги до

культурного розмаїття, збільшення рівня соціальної згуртованості у процесі культурної діяльності, зростання ролі громадського сектору в соціальному, культурному, економічному розвитку держави).

У міжнародній практиці виокремлюють чотири найбільш поширені концептуальні підходи до державного управління сферою культури, обґрунтовані канадськими дослідниками Г. Шартраном та К. Маккахі:

– політика «помічника» – фінансова підтримка сфери культури здійснюється державою переважно у вигляді «зустрічних» субсидій, що стимулюють приватні та колективні вкладення в цю сферу (США);

– політика «архітектора» – фінансування здійснюється відповідним міністерством або іншим відповідальним за сферу культури державним органом, а культурна політика стає невід’ємною складовою частиною загальної соціальної політики держави, метою якої визначається нарощування культурного рівня населення держави (Західна Європа, зокрема, Франція);

– політика «інженера» – держава стає власником матеріальної бази сфери культури, а основними цілями культурної діяльності є питання виховання та освіти (Східна Європа);

– політика «мецената» – у державі функціонують ради мистецтв, що мають право на одержання спеціальних державних фондів та розподіл цих коштів між підгалузями культури й мистецтва та слідкують за невтручанням державних інституцій у творчий процес організацій та установ, які таку фінансову допомогу отримують (англосаксонські країни) [4].

Найбільш ефективними на сьогоднішній день у зарубіжних державах стали «американська» та «британська» моделі державної культурної політики (успішно реалізуються в США, Великобританії, Ірландії, Фінляндії), які вважаються «ринковими» та полягають у виокремленні конкретних цілей, змісту, характеристик та результатів державної політики у сфері культури. У межах такої політики реалізується принцип політичного невтручання у справи сфери культури та у прийняття рішень у частині розподілу фінансових коштів у межах галузі. Унаслідок такого підходу останнім часом була сформована так звана модель управління сферою культури «на відстані витягнутої руки» («the arms-length principle»), яка передбачає прийняття багатьох управлінських рішень у сфері культури за участі незалежних

інституцій, наприклад, Національні ради у справах мистецтва (Великобританія), Національний фонд підтримки мистецтва (США) [6].

Як зазначає І. Г. Ігнатченко, у сучасних умовах, коли в державах активно впроваджується політика децентралізації, цей процес активно поширюється й на управління сферою культури. У деяких країнах, зокрема, Франції, було засновано регіональні дирекції у справах культури, які підпорядковувалися центральним органам влади, а в Данії та Швеції окремі повноваження у сфері культури надавалися місцевим органам влади, однак держава залишала за собою право приймати рішення з найважливіших ключових питань. А в низці країн, таких як Австрія, Бельгія, Німеччина, Швейцарія, навпаки, держава здійснює лише незначні координаційні або допоміжні функції в галузі управління сферою культури, а правом приймати рішення у сфері регіональної культурної політики наділені муніципальні адміністрації.

Узагальнена модель державної культурної політики включає в себе п'ять основних елементів:

- сфера управління – сектори та галузі, які вважають «творчими» (наприклад, образотворче мистецтво, виставкова діяльність, теле- і радіомовлення, демонстрація фільмів тощо);
- інструменти – засоби регулювання та підтримки сфери культури (зокрема, субсидії, податкові пільги, врегулювання питань власності);
- інституціональна структура – сукупність інститутів, які регулюють взаємовідносини у сфері культури (наприклад, міністерство, управління, служба, департамент тощо);
- процес прийняття рішень – спосіб або метод прийняття рішень з питань, що прямо або опосередковано стосуються сфери культури (консультативно-дорадче прийняття рішення, державна директива, із залученням громадськості, децентралізоване управління та ін.);
- правила, норми та традиції, що визначають взаємодію між вищенаведеними елементами.

В Україні систему державного управління сферою культури можна зобразити таким чином (рисунок).

Зв'язок з іншими політиками

Зв'язок з іншими політиками

Зв'язок з іншими політиками



Зв'язок з іншими політиками

Система державного управління сферою культури в Україні

Порівняння наведеної системи з існуючими зарубіжними моделями державного управління сферою культури надає змогу констатувати більш вузький спектр використання інструментів державного регулювання сфери культури в Україні та незначний рівень їх реалізації на практиці. Натомість, наприклад, в європейських державах існує розвинений механізм державного фінансування сфери культури шляхом впровадження специфічних податків (зокрема, податок від торгівлі книжками спрямовується на фінансування літературної діяльності, податок на прибуток нових телеканалів – на підтримку кіноіндустрії і виробництва аудіо- та відеопродукції, податок від театральної й концертної діяльності – на розвиток театрального мистецтва) [5, с. 65]. У деяких країнах, таких як Франція, Італія, Німеччина, Великобританія поширений механізм надання гарантій по кредитах різним суб'єктам сфери культури. Також у більшості європейських держав розвиваються додаткові джерела фінансування сфери культури, у тому числі для таких цілей використовуються надходження від лотерей та азартних ігор, прибуткових галузей культури тощо [8, с. 43 – 44].

Крім того, на відміну від ефективних моделей управління сферою культури, які використовують розвинені держави, в Україні рішення, що стосуються сфери культури, мають здебільшого централізований характер та приймаються відповідними державними структурами. На противагу цьому в західних реаліях просувається принцип децентралізації, а також застосовується досвід управління на основі консультативно-дорадчого підходу, коли рішення приймають спеціальні ради, фонди тощо, а держава виконує лише координаційну роль.

Щодо культурного фонду України, то за даними Державної служби статистики за станом на кінець 2015 р. на державному обліку перебувало 130 тис. нерухомих пам'яток історії та культури, із них 65,7 тис. – археології, 45,6 тис. – історії, 2,4 тис. – монументального мистецтва, 15,9 тис. – архітектури та містобудування, 311 одиниць – садово-паркового мистецтва, 8 одиниць – ландшафтні, 87 одиниць – науки і техніки [12, с. 160].

Аналіз динаміки кількості закладів культури та мистецтва за період з 1990 р. до 2015 р. свідчить про скорочення кількості театрів на 9,8 %, клубних закладів – 31,6 % (табл. 1). Найсуттєвіше скорочення кількості таких закладів відбулось у частині бібліотек – 32,6 % та демонстраторів фільмів – 95,9 %. Така тенденція є

свідченням підвищення ролі інформатизації суспільства, а також поширенням продуктів кінематографії та літературного мистецтва у вільному доступі в мережі Інтернет, що нівелює наразі роль кінотеатрів та бібліотек.

Таблиця 1

Динаміка кількості закладів культури та мистецтва в Україні (1990 – 2015 рр.)

Тип закладу культури та мистецтва	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Театри	125	136	131	135	140	113
Музеї	214	314	378	437	546	564
Бібліотеки	25 644	23 816	20 722	19 821	19 487	17 272
Демонстратори фільмів	27 211	16 100	6 877	3 330	2 196	1 118
Клубні заклади	25 146	22 954	20 408	19 149	18 593	17 195

Схожа тенденція спостерігається й під час аналізу динаміки відвідування закладів культури та мистецтва в Україні. За період з 1995 р. до 2015 р. зменшується кількість відвідувань театрів, концертних залів, музеїв, кінотеатрів, що підтверджує зрушення цінностей населення з духовних до більш матеріальних, зміщення пріоритетів у бік виживання, а не соціокультурного розвитку, спочатку з отриманням незалежності України у 1990-ті рр., потім після фінансової кризи 2008 р. та до сьогодні (табл. 2) [12, с. 160].

Таблиця 2

Динаміка відвідування закладів культури та мистецтва в Україні (1995 – 2015 рр.)

Тип закладу культури та мистецтва	1995	2000	2005	2010	2015
Кількість відвідувань театрів за рік, млн	8,3	5,7	6,2	6,6	5,6
Кількість слухачів на концертах за рік, млн	7,3	3,8	4,4	4,2	2,5
Кількість відвідувань музеїв за рік, млн	17,4	16,0	18,9	21,7	15,1
Кількість глядачів на кіносеансах за рік, млн	36	6	10	9	11

Причинами такого становища справ є переважно брак коштів (цей чинник посилюється також в умовах постійного зростання цін на відвідування культурно-мистецьких заходів, коли, наприклад, індекс споживчих цін на послуги культури та відпочинку на кінець 2015 р. становив 137,9 [13, с. 95], що більше за аналогічний

показник за такими групами, як транспорт і зв'язок, освіта, охорона здоров'я, ресторани та готелі) та брак часу населення на культурно-розважальні заходи, що є переважно свідченням не дуже високого рівня добробуту громадян в державі. Україна в цьому аспекті належить до країн, де спостерігається прямий зв'язок між економічним складником та рівнем культури нації.

За результатами опитування, проведеного німецьким культурним центром «Гете-Інститут» в Україні, метою якого було виявлення диференціації задоволення потреб у послугах сфери культури у великих і малих містах, головними причинами, з яких мешканці маленьких міст не відвідують культурні заходи, є брак цікавих подій (34 %), коштів (28 %) та часу (25 %). Водночас більшість респондентів у великих містах (51 %) посилаються насамперед на брак часу і лише 14 % – на відсутність цікавих заходів. Це підкреслює більшу концентрацію та різноманіття заходів і подій у великих населених пунктах порівняно з малими. За своїм характером найбільш поширеними культурно-мистецькими заходами у великих містах є концерти, у маленьких – виставки [1].

У частині видавничої діяльності з 1995 р. до 2015 р. спостерігається тенденція до зменшення тиражування книг та брошур в 1,9 рази (табл. 3) [12, с. 164]. Але при цьому збільшилася частка україномовних книг з 47,1 % до 66,7 %. Річний тираж періодичних та продовжуваних видань за цей же період зріс у 9,7 рази, а середній разовий тираж газет – у 1,9 рази.

Таблиця 3

Динаміка обсягів випуску друкованих видань в Україні (1995 – 2015 рр.)

Тип видання	1995	2000	2005	2010	2015
Тираж видань книг та брошур, млн пр.	68	44	54	45	36
у тому числі українською мовою	32	29	33	25	24
Річний тираж періодичних та продовжуваних видань (крім газет), млн пр.	24	52	132	338	233
у тому числі українською мовою	17	12	25	66	41
Середній разовий тираж газет, млн пр.	21	48	80	55	40
у тому числі українською мовою	10	13	25	18	15

Загалом сфера культури в Україні перебуває на стадії модернізації та оновлення відповідно до європейських цінностей та прагнень щодо інтеграції у світову спільноту, а також вимагає певних зрушень у напрямі реформування. У цьому контексті останніми роками було реалізовано такі ключові напрями реформи у сфері культури: реформа пам'яткоохоронного законодавства; створення стимулів для кіновиробництва; фінансування культурно-мистецьких заходів; запровадження контрактної системи в театрах і закладах культури [11]. З урахуванням цих пріоритетних напрямів розвитку сфери культури 1 лютого 2016 р. було ухвалено «Довгострокову стратегію розвитку української культури – стратегію реформ, яка сприятиме модернізації системи фінансування та економічної підтримки сфери культури, децентралізації управління сферою культури, формуванню національного культурного продукту та створенню єдиного інформаційно-культурного простору [10].

Висновки. Сучасний стан державного управління сферою культури в Україні характеризується трансформаційними процесами та адаптацією до європейських стандартів. Найбільш ефективними на сьогоднішній день у зарубіжних державах зарекомендували себе такі підходи, які втілюють в собі принцип політичного невторчання у прийняття рішень та розподіл коштів у межах галузі, просувається принцип децентралізації, застосовується досвід управління на основі консультативно-дорадчого підходу. В Україні ж, навпаки, рішення у сфері культури приймають переважно централізовано відповідні державні структури. Також вимагає диверсифікації механізм фінансування сфери культури в Україні, який реалізується в основному лише через бюджети різних рівнів, що є недостатнім. Для порівняння, у зарубіжних країнах практикується фінансування сфери культури шляхом впровадження специфічних податків, надання гарантій по кредитах суб'єктам сфери культури, пошук додаткових джерел фінансування.

Список використаних джерел

1. **79 % українців** не задоволені рівнем культури у своєму місті. – 2015. – Режим доступу : <http://ridna.ua/2015/12/79-ukrajintsiv-ne-zadovoleni-rivnem-kultury-u-svojemu-misti>.
2. **Городецька І. А.** Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. / І. А. Городецька. – Ніжин : НДУ ім. М. Гоголя, 2011. – 192 с. – Режим

доступу : http://bookss.co.ua/book_administrativne-pravo-ukrani_825/25_tema-derzhavne-upravlnnya-u-sfer-kulturi.

3. **Груздова К. Є.** Механізми вдосконалення державної підтримки сфери культури в Україні шляхом бюджетного фінансування / К.Є. Груздова // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – 2010. – № 2. – С. 106 – 108.

4. **Дорош Т. Л.** Основні принципи державного управління сферою культури / Т. Л. Дорош // Акт. пробл. держ. упр. – 2011. – № 2(40). – С. 149 – 156.

5. **Дубок І. П.** Джерела фінансування сфери культури в Україні та напрями їх розширення / І. П. Дубок // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2015. – № 2. – С. 63 – 70.

6. **Ігнатченко І. Г.** Особливості реалізації державної політики України у сфері культури: сучасний стан та світові стандарти / І. Г. Ігнатченко // Теорія і практика правознавства. – 2013. – Вип. 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_16.

7. **Конституція** України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. **Кучин С. П.** Особливості державної політики в сфері культури та освіти (соціально-економічний аспект) / С. П. Кучин // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2013. – № 2. – С. 40 – 48.

9. **Максим'як Л. Л.** Державне управління у сфері культури: європейський досвід для України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Максим'як Л. Л. – Львів, 2011. – 20 с.

10. **Про схвалення** Довгострокової стратегії розвитку української культури – стратегії реформ : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 лют. 2016 р. № 119-2016-р / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119-2016-%D1%80>.

11. **Реформи** культури в 2015 році : доповідь віце-прем'єр-міністра – міністра культури. – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/tsnua/2015-56059092>.

12. **Статистичний** щорічник України за 2015 рік / за ред. І. М. Жук. – Київ : Державна служба статистики України, 2016. – 574 с.

13. **Україна** у цифрах 2015 : стат. зб. / за ред. І. М. Жук. – Київ : Держ. служба статистики України, 2016. – 239 с.

List of references

1. **79 % ukrainsiv** ne zadovoleni rivnem kultury u svoiemu misti. – 2015. – Rezhym dostupu : <http://ridna.ua/2015/12/79-ukrajintsiv-ne-zadovoleni-rivnem-kultury-u-svojemu-misti>.
2. **Horodetska I. A.** Administratyvne pravo Ukrainy. Zahalna chastyna : navch. posib. / I. A. Horodetska. – Nizhyn : NDU im. M. Hoholia, 2011. – 192 s. – Rezhym dostupu : http://bookss.co.ua/book_administrativne-pravo-ukrani_825/25_tema-derzhavne-upravlnnya-u-sfer-kulturi.
3. **Hruzdova K. Ye.** Mekhanizmy vdoskonalennia derzhavnoi pidtrymky sfery kultury v Ukraini shliakhom biudzhethnoho finansuvannia / K.Ye. Hruzdova // Derzhava ta rehiony. Ser. «Derzhavne upravlinnia». – 2010. – № 2. – S. 106 – 108.
4. **Dorosh T. L.** Osnovni pryntsypy derzhavnoho upravlinnia sferoiu kultury / T. L. Dorosh // Akt. probl. derzh. upr. – 2011. – № 2(40). – S. 149 – 156.
5. **Dubok I. P.** Dzherela finansuvannia sfery kultury v Ukraini ta napriamy yikh rozshyrennia / I. P. Dubok // Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – 2015. – № 2. – S. 63 – 70.
6. **Ihnatchenko I. H.** Osoblyvosti realizatsii derzhavnoi polityky Ukrainy u sferi kultury: suchasnyi stan ta svitovi standarty / I. H. Ihnatchenko // Teoriia i praktyka pravoznavstva. – 2013. – Vyp. 1. – Rezhym dostupu : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_16.
7. **Konstytutsiia** Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – St. 141.
8. **Kuchyn S. P.** Osoblyvosti derzhavnoi polityky v sferi kultury ta osvity (sotsialno-ekonomichnyi aspekt) / S. P. Kuchyn // Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo. – 2013. – № 2. – S. 40 – 48.
9. **Maksymiak L. L.** Derzhavne upravlinnia u sferi kultury: yevropeyskyi dosvid dlia Ukrainy : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.01 / Maksymiak L. L. – Lviv, 2011. – 20 s.
10. **Pro skhvalennia** Dovhostrokovoi stratehii rozvytku ukrainskoi kultury – stratehii reform : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 liut. 2016 r. № 119-2016-r / Verkhovna Rada Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119-2016-%D1%80>.

11. **Reformy** kultury v 2015 rotsi : dopovid vitse-premier-ministra – ministra kultury. – Rezhym dostupu : <http://www.slideshare.net/tsnua/2015-56059092>.
12. **Statystychnyi** shchorichnyk Ukrainy za 2015 rik / za red. I. M. Zhuk. – Kyiv : Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy, 2016. – 574 s.
13. **Ukraina** u tsyfrakh 2015 : stat. zb. / za red. I. M. Zhuk. – Kyiv : Derzh. sluzhba statystyky Ukrainy, 2016. – 239 s.

Надійшла до редколегії 13.03.17