

УДК 351.85

В. І. Бойко

ВПЛИВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

***Анотація.** У статті розглянуто особливості державного регулювання соціально-культурної сфери в умовах децентралізації влади. Визначено чотири типи держав за сутністю, функціями та інструментами регулювання соціально-культурного розвитку. Обґрунтовано чинники та методи державного регулювання соціально-культурної діяльності з урахуванням регіональних особливостей. Виявлено три основні постулати регулювання (юридична самостійність, господарська самостійність установ та організацій культури, соціальне замовлення при бюджетуванні). Обстоюється необхідність створення регіональних інформаційно-маркетингових центрів для удосконалення державного регулювання розвитку культури на регіональному та національному рівнях.*

***Ключові слова:** культура, соціально-культурна сфера, регіональний розвиток, чинники, децентралізація, влада, державне регулювання, управління.*

© В. І. Бойко, 2016

Бібліографія ДСТУ:

Бойко В. І. Вплив державного регулювання на регіональний розвиток сфери культури в умовах децентралізації управління / В. І. Бойко // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. — 2016. — № 2 (34). — С. 69–73.

References (APA):

Boiko, V. I. (2016). Vplyv derzhavnoho rehuliuвання na rehionalnyi rozvytok sfery kultury v umovakh detsentralizatsii upravlinnia [The effect of government regulation on regional development of the sphere of culture in the conditions of decentralization of management]. *Visnyk Berdians'koho universytetu menedzhmentu i biznesu*, 2 (34), 69–73 (in Ukr.).

Summary. *In the article the peculiarities of state regulation of socio-cultural sphere in conditions of decentralization of power. Identified four types of States with the essence, functions and tools of regulation of socio-cultural development. The factors and methods of state regulation of socio-cultural activities with a regional perspective. The three basic tenets of regulation (legal independence, economic independence of the institutions and organizations of culture, the social order when budgeting). Advocated the need to establish a regional information and marketing centres to improve the state regulation of development of culture at regional and national levels.*

Key words: *culture, socio-cultural sphere, regional development, factors, decentralization, power, government regulation, management.*

Постановка проблеми. Важливим чинником підвищення ролі культури у суспільному житті стає деідеологізація соціокультурних відносин та створення механізму їх державного регулювання. Питання переорієнтації колишнього командно-адміністративного управління культурно-мистецькою сферою на регулювання її розвитку в сучасних умовах є нагальним і принциповим. Без створення ефективної системи впливу держави на ці процеси неможливе запровадження новітньої державної політики і нової моделі функціонування сфери культури, система управління якою ще й сьогодні в Україні залишається занадто централізованою, орієнтованою на єдину форму власності і, як результат, недостатньо демократичною. Недостатнім у контексті загальноєвропейських тенденцій децентралізації управління можна вважати осмислення ролі регіональних органів влади в регулюванні розвитку культури. До того ж ця система управління не враховує зміни, які відбулися в культурі порівняно з минулим ХХ століттям.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Незважаючи на свою актуальність, проблема відносин держави і культури ще не отримала належного відображення в науковій літературі, що зумовлено, з одного боку, різними підходами до визначення терміна «регулювання», а з іншого — відсутністю одностайної думки науковців щодо оцінки змісту та методів регулювання як функції управління. Проте, інтерес до питань регулювання як форми управлінського впливу на розвиток різних галузей останнім часом зростає, про що свідчить збільшення кількості відповідних наукових публікацій.

Значний внесок в обґрунтування поняття державного регулювання зробили вітчизняні науковці Г. Назарова, Н. Нижник, Г. Одинцова, В. Стефанюк, Ф. Хміль та інші. Вагомий внесок у дослідження різних аспектів впливу держави на розвиток сфери культури зробили українські науковці: І. Дзюба, М. Жулинський, В. Карлова, А. Леонова, В. Леонтєва, І. Надольний, В. Подкопаєв, О. Семашко, М. Стріха, Г. Чміль, С. Чукут та інші.

Метою статті є визначення чинників та функцій державного регулювання й управління регіональним розвитком соціально-культурної сфери в умовах децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спираючись на накопичений вітчизняний та зарубіж-

ний досвід, можна виокремити можливі чотири основні ролі держави відносно регіонального розвитку соціально-культурної сфери.

1. «Помічник» — держава всю свою увагу концентрує на підтримці та розвитку різноманітності як в некомерційній професійній, так і в аматорській творчості, досягаючи це підтримкою скоріше соціально-культурної діяльності в цілому, а не якихось окремих стилів і напрямів. Джерела фінансування в цьому випадку виявляються різноманітними, а роль уряду полягає виключно в заохоченні цього розмаїття усіма силами (насамперед — законодавчою і податковою політикою). Класичний приклад «помічника» — державна підтримка культури в США.

2. «Патрон» — держава концентрує свою увагу більше на тому, щоб забезпечити стандарти професійної творчості та соціально-культурної діяльності. Наприклад, вона заохочує художню майстерність за допомогою стипендій, грантів, виплат та більш активно бере участь у культурному житті, ніж «помічник». Типовий приклад такої ситуації — Великобританія.

3. «Архітектор» — допомога культурі та мистецтву з боку держави є частиною її соціально-економічної програми підвищення добробуту суспільства. В основі її політики лежать скоріше стандарти суспільства, ніж професійні стандарти професійного середовища сфери культури. Сама ж підтримка виражається виключно в довгостроковому прямому державному фінансуванні. Приклад «архітектора» — Франція.

4. «Інженер» — держава володіє і розпоряджається засобами здійснення соціально-культурної діяльності та художньої творчості. Наприклад, вона підтримує те мистецтво, яке відповідає її політичним цілям і стандартам. Прикладом такої державної політики є колишній СРСР.

Зрозуміло, кожна з визначених груп (типів) держав тією чи іншою мірою грає кожен із зазначених ролей. Мова може йти про акценти на конкретному наборі механізмів і процедур, який з певною мірою умовності і можна назвати «роллю». Більш того, ці акценти можуть зміщуватися залежно від економічної ситуації, політичного (зовнішнього і внутрішнього) становища, загроз державній безпеці тощо. Однак за великим рахунком у кожній країні, через традиції культурного та політичного життя, складається певний характер і

стиль державного регулювання у сфері культури, властивий даному суспільству [1, с. 147].

Як суб'єкт влади і права держава зобов'язана забезпечувати законодавчу базу підтримки та розвитку культурного життя і приймати адміністративні заходи щодо неухильного дотримання міжнародних та державних норм у сфері культури. Вона має створювати систему соціальних, економічних і правових гарантій вільної творчості і професійної діяльності у сфері культури. Важливо не допускати ігнорування права громадян користуватися своєю рідною мовою, забезпечувати мінімум культурного розвитку членам суспільства, які відчують труднощі в реалізації одного з фундаментальних прав людини на участь у створенні, збереженні, розповсюдженні та споживанні культурних цінностей.

Необхідно підтримувати недержавні організації, прихильні до розвитку культурного життя, забезпечувати правові гарантії і створювати реальні умови (включаючи податкову політику) для розвитку добродійності у сфері культури та соціальної інфраструктури [2, с. 67]. Державні та регіональні органи влади мають стимулювати ініціативу та участь різних груп населення у створенні, збереженні, розповсюдженні та споживанні цінностей культури, здійснювати державну політику у підготовці компетентних кадрів, здатних виконувати організаційно-управлінську, консультативну, художньо-творчу, науково-дослідну, експертну діяльність у сфері культури. На національному та місцевому рівнях доцільно сприяти встановленню міжнародних культурних контактів, зв'язків і співробітництва.

Правові рамки підтримки та розвитку сфери культури визначаються чинним законодавством. В українських умовах це, насамперед, Цивільний та Податковий кодекси, а також Закон України «Про культуру», прийнятий у 2011 р. та доповнюваний змінами у подальші роки. Ціла низка статей цього закону ліквідує монополію держави на управління культурним життям. Закон проголошує обов'язки і обумовлює відповідальність державних органів за забезпечення свобод і самостійності всіх суб'єктів культурної діяльності, доступність культурних благ для соціально-послаблених груп населення. Держава бере на себе обов'язки щодо ведення статистичного обліку, інформаційного та науково-методичного забезпечення культурної діяльності, розвитку меценатства, благодійності, спонсорства відносно культури [3].

Основними законодавчими актами в цьому плані є «Основи законодавства про культуру», закони «Про неприбуткові організації», «Про громадські організації» та інші, низка законодавчих актів, що регулюють питання авторського права,

роздержавлення майна, охорони культурно-історичної спадщини, низка указів Президента України [4].

Конкретна конфігурація державного регулювання розвитку соціально-культурної сфери економіки на регіональному рівні залежить від акценту на тих чи інших важелях та інструментах застосування, регіональних особливостей та умов. Визначення доцільної межі та форми державного регулювання регіонального розвитку соціально-культурної сфери важливо здійснювати, уникаючи ідеологічних стереотипів. Як гарант збереження і розвитку культурної спадщини держава зобов'язана розглядати в якості пріоритетного завдання збереження культурного надбання нації і забезпечувати його передання майбутнім поколінням [5, с. 7].

Характеризуючи організаційно-економічні умови розвитку соціально-культурного життя в Україні, можна констатувати, що починаючи з 1989 р. в них склалися та закріпились, поряд із законодавством і нормативними актами, три основних компоненти:

1. Юридична самостійність установ культури. В якості їх засновників можуть виступати органи державного управління, громадські організації, підприємства, трудові колективи, групи громадян — будь-які зацікавлені соціальні сили. Підставою для початку роботи є реєстрація статуту в місцевих органах виконавчої влади. Зміст, напрями та форми роботи визначаються прийнятим статутом.

2. Господарська самостійність установ культури, яка випливає з правової. Установи культури мають право приймати будь-яку модель господарювання, включаючи фінансування, матеріальне забезпечення й організацію заробітної плати та економічного стимулювання (штатні ставки, бригадний та індивідуальний підряд тощо).

3. Розвиток програмного бюджетного фінансування, перехід в державному бюджетному фінансуванні від фінансування мережі установ до фінансування діяльності установ незалежно від їх форм власності (система соціального замовлення).

Державне управління сферою культури здійснюють органи державної влади, що відповідають державному устрою суспільства. Вищою посадовою особою України, згідно з чинною Конституцією, є Президент, який обирається в Україні прямим голосуванням громадян (тобто який одержує повноваження безпосередньо від них) і наділений одночасно низкою функцій як законодавчої, так і виконавчої влади. Питання державного управління сферою культури висвітлюються в Указах Президента, його законодавчих ініціативах. Ці документи, їх аналіз та експертизи здійснюють

радники з питань культури, які працюють в апараті Адміністрації Президента.

Основними функціями законодавчої (представницької) влади є розробка та прийняття законів, затвердження державного бюджету та контроль за його виконанням, формування органів виконавчої влади. Усі ці функції так чи інакше стосуються питань культури та соціальної сфери, а в деякій своїй частині присвячені їй безпосередньо [6]. Проекти законів розробляє і приймає Верховна Рада, потім вони підлягають розгляду та набирають чинності після підписання Президентом. Для якісної підготовки та експертизи проектів законів і бюджету з культури, оцінки діяльності посадових осіб утворений депутатський Комітет з питань культури і духовності. На свої засідання і слухання Комітет запрошує за необхідності експертів і фахівців, представників громадськості, діячів культури і мистецтва.

Стосовно сфери культури, виконавчі функції здійснює Міністерство культури, яке очолює міністр культури. У структурі Міністерства культури діє низка департаментів та управлінь — за галузями культурної діяльності (департамент мистецтва та навчальних закладів, управління бібліотек, музейної справи тощо) та функціями управління (фінансово-ресурсного забезпечення, обліку та фінансової звітності, внутрішнього аудиту тощо). Крім того Міністерство культури здійснює засновницькі функції відносно державних установ культури державного значення (Софія Київська, Києво-Печерська Лавра, Національна бібліотека України ім. І. В. Вернадського тощо).

Та ж структура органів державної влади діє на рівні регіонів — адміністративних областей. У кожній з них мається вища посадова особа (голова), обласна рада та адміністрація. Вони виконують ті ж функції державного регулювання, тільки стосовно масштабів даного суб'єкта (виконують закони та бюджет, формують необхідні органи влади за галузями і функціями) — управління. При кожному органі законодавчої влади формуються комісії, що займаються питаннями сфери культури, а до складу органів виконавчої влади входять відповідні комітети, управління міністерства культури, які, крім іншого, здійснюють керівництво відповідною мережею установ культури [7, с. 168].

На місцевому рівні (район, місто) відтворюється фактично та ж схема: представницька влада (депутатський корпус) з відповідними комісіями, виконавча влада (адміністрація) з відповідними відділеннями культури. Питання підтримки та розвитку сфери культури зачіпає функції також інших органів державного управління на всіх рівнях — від місцевого до національного. Йдеться про такі державні служби, на які лягають функції

позавідомчого контролю: Держмайно, Національний банк, Генпрокуратура, Податкова адміністрація, органи охорони правопорядку, санітарного нагляду, протипожежної безпеки тощо. Заради повноти системи державного управління сферою культури слід згадати третю (відносно законодавчої та виконавчої) гілку державної влади — судову, тобто суди різного рівня, в яких також доводиться іноді вирішувати питання, що відносяться до сфери культури.

Найважливішою умовою ефективності сучасного менеджменту є інформаційне забезпечення прийнятих управлінських рішень та контролю їх реалізації, аналізу підсумків діяльності. Мова йде не просто про збір матеріалу, даних обліку та звітності, а про системний аналітичний опис стану та розвитку сфери культури (у національному та регіональному масштабах), окремих установ культури.

Особливе значення ця діяльність набуває в ринкових умовах з урахуванням принципової багатокладності сфери культури. Важливим виявляється не просто моніторинг стану справ — первинне (фактологічне) інформаційне забезпечення, а й аналіз стану конкретних ринків послуг, тенденцій їх розвитку, експертиз і оцінок, рекомендацій, тобто вторинне (аналітичне) інформаційне забезпечення. Це та інформація, підготовка і робота з якою в радянський час велася від випадку до випадку, в основному для підготовки якихось партійних рішень. У сучасних умовах це має бути постійна рутинна робота. Без такої інформації неможливе прийняття оптимальних рішень щодо державної підтримки сфери культури, розвиток спонсорства та благодійності, співпраця сфери культури та сфери туризму.

Не менш очевидним є й те, що державні органи управління цю роботу здійснювати не можуть і не повинні [8, с. 151]. Мова повинна йти про створення інформаційно-аналітичних, інформаційно-маркетингових, рекламних, інформаційно-видавничих та подібних служб (центрів, агентств). Вдалим прикладом такої служби є Інститут культурних програм, створений Департаментом культури КМДА замість Єдиного науково-методичного центру, методичного кабінету та курсів підвищення кваліфікації працівників культури. Головним його завданням стало саме інформаційне забезпечення культурних програм та проектів, допомога в їх просуванні та реалізації.

З використанням досвіду його роботи був створений Інформаційно-маркетинговий центр Міністерства культури у Житомирській області. Зрозуміло, що на перших порах створення таких служб, що забезпечують інформаційну інфраструктуру сфери, повинні ініціювати регіональні органи державного управління — збирати первин-

ну фактологічну інформацію легше за участю органів управління та статистики. Проте подальше ведення баз даних, у тому числі тих, які поставляються тим же державним органам, інформаційні служби можуть здійснювати самостійно. Життя показує, що дуже скоро діяльність таких служб здатна прийняти самостійний і навіть — комерційний характер, при мінімальному бюджетному фінансуванні конкретних видів діяльності, важливих саме для державного регулювання.

На базі таких інформаційно-аналітичних центрів природно здійснювати підвищення кваліфікації працівників культури, проведення семінарів та конференцій, видавничу діяльність [9, с. 103]. Це забезпечує гнучке державне управління сферою культури, публісیتی, формування і просування іміджу регіону, культурних проектів та програм, залучення та акумулювання коштів на їх здійснення з різних джерел, співпраця зі ЗМІ тощо.

До компетенції владних структур належить також відтворення професійного середовища — підготовки та перепідготовки фахівців і працівників сфери культури в державних освітніх установах (ВНЗ, середніх спеціальних навчальних закладах, курсах підвищення кваліфікації), а також контроль за дотриманням відповідних державних освітніх стандартів в освітніх установах та організаціях незалежно від їх форми власності і відомчої належності (ліцензування, акредитація). Це і стимулювання підвищення статусу соціально-культурної сфери — оподаткування та інші дії, які спонукають до підтримки та розвитку культури і мистецтва, інформаційне забезпечення генерації рішень, діяльності, аналізу її результатів.

Висновки. Культура кожного народу має право на участь у гуманістичному розвитку всього людства. Культурне співробітництво, діалог і взаєморозуміння народів світу є запорукою справедливості і демократії, умовою запобігання міжнародних та міжетнічних конфліктів, насильства і воєн. Тому культура володіє правом на підтримку з боку держави, яка несе юридичні та моральні зобов'язання перед минулим, сьогоденням і майбутнім за зберігання і розвиток культурної спадщини всіх народів і етносів, що проживають на території того або іншого регіону.

Література

1. Діденко Н. Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики : монографія / Н. Г. Діденко. — Донецьк : Східний видавничий дім, 2007. — 404 с.
2. Ковальчук В. Г. Державне управління соціально-економічним розвитком регіону : монографія / В. Г. Ковальчук. — Харків : Золоті сторінки, 2013. — 296 с.

3. Про культуру : Закон України № 955-VIII від 28.01.2016 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>.

4. Про громадські об'єднання: Закон України № 835-VIII від 26.11.2015 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

5. Вітченко А. Модернізація освіти в Україні: стратегія прориву чи його імітація (критичний аналіз заходів щодо реалізації державної політики в освітній галузі) / А. Вітченко // Університет. — 2010. — № 1. — С. 5–13.

6. Крупка А. Я. Державно-приватне партнерство в галузі культури і мистецтва: стан і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / А. Я. Крупка. — Режим доступу <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3120>.

7. Лошихін О. М. Економічна функція сучасної держави. Теоретико-правові аспекти : монографія / О. М. Лошихін. — К. : Юридична думка, 2008. — 368 с.

8. Осипова Г. М. Напрями удосконалення державного механізму управління соціально-культурною сферою / Г. М. Осипова // Соціально-гуманітарні проблеми менеджменту : матер. IV Міжнар. наук.-практ. конф., 23 жовтня 2009 р., м. Донецьк. — Донецьк : ДонДУУ, 2009. — С. 150–152.

9. Матвейчева Ю. О. Держава та культура: межі втручання та напрями взаємодії / Ю. О. Матвейчева // Вісник НАККіМ. — 2011. — № 4. — С. 102–105.

References

1. Didenko, N. H. (2007), *Derzhavne upravlinnia i sotsial'ne partnerstvo: aktual'ni problemy teorii i praktyky* [Governance and social partnership: actual problems of theory and practice], Donetsk: Skhidnyj vydavnychyj dim, Ltd (in Ukr.).
2. Koval'chuk, V. H. (2013), *Derzhavne upravlinnia sotsial'no-ekonomichnym rozvytkom rehionu* [State management of socio-economic development of the region], Kharkiv: Zoloti storinky, Ltd (in Ukr.).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016). *On culture* (Law of Ukraine). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2778-17> (in Ukr.).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015). *On public associations* (Law of Ukraine). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2778-17> (in Ukr.).
5. Vitchenko, A. (2010), *Modernizatsiia osvity v Ukraini: stratehiia proryvu chy joho imitatsiia (krytychnyj analiz zakhodiv scho-do realizatsii derzhavnoi polityky v osviniy haluzi)* [Modernization of education in Ukraine: breakthrough strategy or an imitation of it (a critical analysis of measures to implement state policy in education)], *Universytet*, 1, 5–13 (in Ukr.).
6. Krupka, A. Ya. (2014), *Derzhavno-pryvatne partnerstvo v haluzi kul'tury i mystetstva: stan i perspektivy rozvytku* [Public-private partnership in the field of culture and art: the state and prospects of development], Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3120> (in Ukr.).
7. Loschykhin, O. M. (2008), *Ekonomichna funktsiia suchasnoi derzhavy. Teoretyko-pravovi aspekty* [Economic functions of a modern state. Theoretical and legal aspects], Kyiv: Yurydychna dumka, Ltd (in Ukr.).
8. Osypova, H. M. (2009, October 23), *Napriamy udoskonalennia derzhavnogo mekhanizmu upravlinnia sotsial'no-kul'turnoi sferoiu* [Ways of improving the state of the mechanism of socio-cultural sphere]. Mater. IV mezhdunar. Sciences.-pract. Conf. «Socio-humanitarian problems of management» (150–152). Donetsk: DonDUU, (in Ukr.).
9. Matveicheva, Yu. O. (2011), *Derzhava ta kul'tura: mezhi vtruchannia ta napriamy vzaiemodii* [Culture and the State: the limits of intervention and referral interaction], *Visnyk NAKKіM*, 4, 102–105 (in Ukr.).