



## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### **Сергій Павлович КУЧИН,**

кандидат економічних наук, доцент,  
старший науковий співробітник наукового відділу  
з проблем державної безпеки  
Навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України (м. Харків),  
*kspukr@ukr.net*

УДК 351.85(477)

### **СУЧАСНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

*Досліджено сучасні напрями державної культурної політики та пріоритетні вектори удосконалення механізмів державного регулювання у сфері культури в Україні. Наголошено на тому, що, залишаючись одним з провідних чинників формування стратегії розвитку закладів культурного напрямку, держава контролює цей процес, залучаючи фінансові, технічні та інші ресурси для регулювання тактики та стратегії розвитку подібних закладів. Акцент дослідження зроблено на аналізі зазначених питань, враховуючи специфіку функціонування сфери культури як окремого елемента національної економічної системи. Досліджено основи законодавства України у сфері культури. Виявлено основні напрями державної культурної політики України та обґрунтовано пріоритетні вектори удосконалення механізмів державного регулювання у сфері культури в Україні. Зроблено висновок, що сучасна соціально-економічна ситуація в Україні не дозволяє в повному обсязі вирішити складний комплекс проблем, що нагромадились за останні роки у сфері культури. Зауважено, що, незважаючи на те, що на початку 2000-х років Україна швидко нарощувала показник ВВП, частка видатків на культуру від загальних видатків зведеного бюджету продовжила колитись на рівні 1 %, і саме подібне багаторічне*



*ставлення держави до сфери культури опосередковано спричинило розгортання проблем у соціальній та політичній царині у 2014–2016 рр. Сучасний стан розвитку закладів сфери культури характеризується слабкою матеріально-технічною базою, загостренням матеріальних проблем, низьким рівнем економічної та юридичної компетентності, перевагою в умовах економічних перетворень «бюджетної свідомості», складністю переорієнтації мислення в управлінні сферою культури, низьким рівнем соціальної захищеності працівників цієї сфери. Запропоновано комплекс заходів для реалізації основних принципів сучасної культурної політики в Україні.*

**Ключові слова:** державне управління, культурна політика.

Питання ролі державного втручання та підтримки сфери культури набуває актуального значення в період формування національної свідомості та побудови ефективної соціально-економічної системи суспільства. Держава залишається одним з провідних чинників формування стратегії розвитку закладів культурного напрямку. Зміни в нових суспільних відносинах, орієнтованих на принципи економіки ринкового типу, вплинули на розвиток економічної системи держави. Провідна роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку держави належить органам державної влади та місцевого самоврядування, які є невід'ємною частиною народногосподарської системи та виконують функцію управління. Подібну функцію не можна недооцінювати, бо занепад культурної сфери неминуче призведе до духовної деградації людини, що негативно вплине на розвиток трудового потенціалу України.

Сучасна сфера культури знаходиться у кризовому стані та потребує розробки комплексної моделі управління задіяними ресурсами, яка повинна ґрунтуватись на співпраці між органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськістю та закладами, підприємствами та установами сфери культури. Зазначені питання державної політики у сфері культури відображені в роботах таких вітчизняних авторів: О. Батіщева, Ю. Богуцький, І. Безгін, Г. Дутчак, М. Жулинський, В. Кремень, В. Малімон, В. Панченко, Н. Фесенко, В. Черба, В. Шейко та інші. Проведенню цього дослідження також сприяв аналіз нормативно-правових актів щодо механізму регулювання у сфері культури.

Зміни в соціальній та культурній сферах, які зумовлені економічними та політичними перетвореннями в нашій країні, сприяли виникненню нових суб'єктів культурної діяльності державної та приватної форми власності. З урахуванням викладеного, мета статті полягає у виявленні сучасних напрямів державної культурної політики в Україні та пріоритетних векторів удосконалення механізмів державного регулювання у сфері культури.



Зміни в системі економічних відносин країни спричинили нагальну потребу в пошуку нових підходів до формування відповідних управлінських та організаційно-економічних відносин у царині культурно-мистецького життя країни, формуванні відповідної культурної політики держави. Слід відзначити значну розбіжність у поглядах закордонних фахівців щодо напрямків державної політики у сфері культури. Дослідники виокремлюють такі підходи до її реалізації:

— гіперболізаційний (представники — Дж. Дональд, Р. Ашер, М. Едвардс). Прихильники цього підходу стверджують, що внаслідок поширення тенденцій глобалізації поняття «національна культура» вже не є актуальним. Культури «переплітаються», а деякі їх елементи зникають або «асимілюються». У цьому підході актуальним є пріоритет на зменшення втручання держави у сферу культури в будь-яких його формах (від створення до фінансової підтримки);

— скептичний (представники — А. Аппадурі, Е. Грін, С Томпсон). Прихильники цього підходу наполягають на тому, що, навпаки, в сучасних умовах необхідна підтримуюча (протекціоністська) політика держави у сфері культури. У цьому підході наголошується на необхідності значного збільшення державної підтримки (в т.ч. фінансування) сфери культури;

— трансформаційний (представники — Е. Гідденс, П. Джонс). Прихильники цього підходу звертають увагу на зростанні впливу на розвиток культури міжнародних громадських організацій, які, на їхню думку, здатні стимулювати розвиток національних культур більш ефективно, ніж органи державної влади та місцевого самоврядування [1].

Основи державної політики у сфері культури закладено в Конституції України, де розвиток культури визначено як першорядне, різноманітне за своїм спрямуванням і характером завдання, а пріоритетні напрямки розвитку культури визначаються цільовими загальнодержавними програмами, які затверджуються Верховною Радою України [2]. Державна політика у сфері культури базується на історичних та суспільно-політичних аспектах розвитку країни. Основні завдання цієї політики полягають у забезпеченні умов для створення, збереження та поширення культурних цінностей у суспільстві. Досягнення цих завдань потребує залучення до сфери культури широкого фінансового та організаційного ресурсу.

Упершірокиукраїнськоїнезалежностіосновоюдляфункціонування сфери культури були «Основи законодавства України про культуру» (1992 р.), які були спрямовані на відродження та розвиток культури української нації та культур національних меншин, забезпечення свободи творчості, реалізацію прав громадян на доступ до культурних цінностей, утвердження високих моральних основ у суспільному житті, орієнтацію на національні та загальнолюдські цінності [3]. Така ситуація зберігалась до 2011 р., коли Верховною Радою було ухвалено Закон України «Про культуру», основними завданнями якого було сприяння розповсюдженню та популяризації творів літератури



та мистецтва, збереженню і використанню культурних цінностей, підвищенню культурного рівня населення України, формування інтелектуальних, моральних і духовних якостей особистості.

Проте необхідність залучення великих обсягів інвестицій, субсидій, та надання розгалуженої системи пільгового оподаткування, що в сучасних умовах є доволі складним та майже не вирішеним завданням, гальмує реформи в цій сфері та спричиняє поглиблення системної кризи в соціально-культурній сфері. Актуальною є думка, що підтримкою держави повинні користуватися лише стратегічні різновиди культури — музично-драматичне, драматичне, оперне, симфонічне мистецтво [4].

На початку 90-х років ХХ ст. спроба недержавних культурних та мистецьких організацій ефективно пристосуватись до ринкових умов господарювання призвела до масового закриття подібних установ. Частина з них повернулась під державну опіку та почала всеціло залежати від державного фінансування.

Незважаючи на те, що з 2000 року Україна швидко нарощувала показник ВВП, частка видатків на культуру від загальних видатків зведеного бюджету продовжила коливатись на рівні 1 %. Нині поширюється думка про те, що саме подібне багаторічне ставлення держави до сфери культури опосередковано спричинило розгортання проблем у соціальному та політичному плані у 2014–2016 рр.

Сучасна складна ситуація у сфері культури обумовлюється переважно недосконалістю законодавчого механізму, залежністю від фінансування з місцевих та державного бюджетів, зменшенням участі держави в підтримці культурної сфери. Слід враховувати, що в ринкових умовах господарювання класичним, академічним закладам сфери культури, виходячи зі специфіки їхньої діяльності, пристосуватися вкрай важко. Важливим також є той аспект, що на розвиток сфери культури мають потужний вплив нормативні акти податкового та трудового законодавства, які постійно знаходяться в режимі змін.

Відсутність стабільної та збалансованої правової бази унеможливає впровадження механізмів реалізації державної політики, за допомогою яких можна забезпечити сталий розвиток сфери культури. Це призводить до поглиблення кризових явищ, посилення негативних тенденцій розвитку в сфері культури. Тому важливим є впровадження на практиці таких заходів державної політики, як контроль за дотриманням законів та прийнятих рішень, за виконанням держпрограм, за реалізацією профінансованих державою культурних проєктів і заходів, забезпечення прозорості дій держави у сфері культури [5].

Суттєвою проблемою, що існує у сфері культури, досі є «залишковий» принцип її фінансування. Слід відзначити, що у 2016 році держава задекларувала відхід від «залишкового» принципу фінансування сфери культури, починаючи з 2017 року. Результати такого кроку ми зможемо оцінити вже в найближчому майбутньому.



Державна політика у сфері культури повинна формуватися з урахуванням соціально-економічних регіональних особливостей та тенденцій розвитку національної культури та економіки [6]. Не можна лишати осторонь і приватні заклади. Держава змушена опікуватися розвитком приватного сектору в сфері культури, наглядати та сприяти розвиткові соціально орієнтованого ринку. Органи державної влади та місцевого самоврядування, з метою розвитку творчої конкуренції та поживлення ділової активності у сфері культури та мистецтва, мають можливість вдосконалювати процедуру реєстрації підприємств та громадських організацій, сприяти розвиткові відповідної інфраструктури, готувати кваліфіковані кадри, залучати до процедури підвищення кваліфікації працівників сфери культури [7].

Актуальною проблемою для України залишається значний дефіцит висококваліфікованих працівників. Вирішення подібної проблеми повинно стати одним із пріоритетів державної культурної політики. Також одним з пріоритетних напрямів розвитку закладів сфери культури повинно стати перетворення традиційних установ в інноваційні організації: театри-музеї, театри-школи, клуби-музеї, клуби-бібліотеки тощо, — які будуть поєднувати в собі декілька основних видів діяльності, стануть універсальними, але збережуть специфіку свого напрямку функціонування.

Сучасна соціально-економічна ситуація в Україні не дозволяє водночас і в повному обсязі вирішити складний комплекс проблем, що нагромадились за останні роки у сфері культури. Сучасний стан розвитку закладів цієї сфери характеризується критичним станом сфери культури на тлі соціально-економічної та політичної кризи. З метою додержання основних принципів сучасної культурної політики в Україні, необхідно здійснювати заходи щодо відродження, збереження та розвитку мережі установ сфери культури (особливо гостро постає питання щодо масових універсальних бібліотек), підвищення рівня значущості для споживачів продукції культурного призначення, забезпечення населення відповідними послугами не нижче за мінімальні соціальні потреби, виховування дбайливого ставлення до національної культурної спадщини як основи національної культури (актуальним є питання розширення співпраці із закладами сфери освіти), диверсифікації фінансових ресурсів закладів культури.

Першими кроками з формування відповідної політики повинні стати впровадження системи контролю за процесом залучення необхідних фінансових, технічних та нематеріальних ресурсів для регулювання та корегування тактики та стратегії розвитку закладів сфери культури; сприяння підтримці належного рівня їх фінансового забезпечення; піклування про розвиток приватного сектору в мистецькій царині; вдосконалення процедури реєстрації підприємств соціально-культурного напрямку діяльності; сприяння підготовці профільних кваліфікованих кадрів; встановлення податкових привілеїв для організацій сфери культури та меценатів.





Відсутність загальнодержавної програми підтримки сфери культури є яскравим прикладом недооцінки державою ролі та значущості цієї сфери для розвитку української економіки та українського суспільства (не мається на увазі проект «Концепції державної цільової національно-культурної програми розвитку культури і мистецтва на період до 2017 року», в якому викладено загальні концептуальні основи розвитку сфери культури, що мають переважно декларативний характер).

#### Список використаних джерел

1. *Батищева О.* Державне управління розвитком національної культури в умовах глобалізації : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Львів, 2007. 227 арк.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/8lmc8>.
3. Основи законодавства України про культуру від 14.02.1992 р. № 2117-XII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/rWgBQA>.
4. *Дутчак Г.* Державна політика в Україні у галузі театрального мистецтва (1917–2000 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 ; Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. К., 2004. 263 арк.
5. *Гриценко О., Солодовник В.* Пророки, пірати, політика і публіка. Культурні індустрії й державна політика в сучасній Україні. К. : К.І.С., 2003. 168 с.
6. *Смирнов С., Сидорина Т.* Социальная политика. М. : Изд. дом ГУ «ВШЭ», 2004. 432 с.
7. *Безгин И.* Организационные проблемы театра / Киевская консерватория им. П. И. Чайковского ; ред. В. Н. Клещикова. К. : Компас, 1993. 423 с.

*Рекомендовано до друку навчально-науково-виробничим центром  
Національного університету цивільного захисту України  
(протокол № 14 від 12 січня 2017 року)*

Надійшла до редакції 20.01.2017



**Кучин С. П. Современные направления государственной культурной политики в Украине**

*Исследованы современные направления государственной культурной политики и приоритетные векторы усовершенствования механизмов государственного регулирования в сфере культуры в Украине. Отмечено, что, оставаясь одним из ведущих факторов формирования стратегии развития учреждений культурного направления, государство контролирует этот процесс, привлекая финансовые, технические и другие ресурсы для регулирования тактики и стратегии развития подобных заведений. Акцент исследования сделан на анализе указанных вопросов, учитывая специфику функционирования сферы культуры как отдельного элемента национальной экономической системы. Исследованы основы законодательства Украины в сфере культуры. Выявлены основные направления государственной культурной политики Украины и обоснованы приоритетные векторы совершенствования механизмов государственного регулирования в сфере культуры в Украине. Сделан вывод, что современная социально-экономическая ситуация в Украине не позволяет в полном объеме решить сложный комплекс проблем, которые накопились за последние годы в сфере культуры. Несмотря на то, что в начале 2000-х годов Украина быстро наращивала показатель ВВП, доля расходов на культуру от общих расходов сводного бюджета продолжала колебаться на уровне 1 %. Именно подобное многолетнее отношение государства к сфере культуры косвенно привело к разрыву проблем в социальной и политической сфере в 2014–2016 гг. Современное состояние развития учреждений сферы культуры характеризуется слабой материально-технической базой, обострением материальных проблем, низким уровнем экономической и юридической компетентности руководителей, преимуществом в условиях экономических преобразований «бюджетного сознания», сложностью переориентации мышления в управлении сферой культуры, низким уровнем социальной защищенности работников данной сферы. Предложен комплекс мер по реализации основных принципов современной культурной политики в Украине.*

**Ключевые слова:** государственное управление, культурная политика.



### **Kuchyn, S. P. Modern Directions of State Cultural Policy in Ukraine**

*The article explores the modern directions of state cultural policy and priority vectors of improvement the mechanisms of state regulation in the sphere of culture in Ukraine. It is noted, that remaining one of the leading factors of formation the strategy of development the establishments of cultural areas, the state controls this process involving financial, technical and other resources to regulate the tactics and strategy for development of such establishments. The emphasis of research is placed on the analysis of mentioned issues, taking into account the specificity of functioning the cultural sphere as a separate element of the national economic system. The fundamentals of Ukrainian legislation in the sphere of culture are explored. The main directions of Ukrainian state cultural policy are identified and the priority vectors of improvement the mechanisms of state regulation in the sphere of culture in Ukraine are justified. It is concluded that the current socio-economic situation in Ukraine does not allow to solve a complicated complex of problems which have been accumulated over the last years in the field of culture. It is noted that regardless of the fact that in the early 2000-ies Ukraine rapidly increased the indicator of GDP, a part of cultural expenses from the total expenditures of the consolidated budget continued to fluctuate at 1 % and such a perennial attitude of the state towards the cultural sector has indirectly led to deployment the problems in the social and political sphere for 2014–2016. The current condition of development the establishments in the sphere of culture is characterized by the weak material and technical base; the aggravation of material problems; the low level of economic and legal competence; the prevalence of «budget consciousness» in conditions of economic transformations; the complexity of reorientation of thinking in management of the cultural sector; the low level of social protection of workers in this sector. The complex of measures is proposed for the implementation of basic principles of modern cultural policy in Ukraine.*

**Keywords:** public administration, state cultural policy.

