

В. І. Бойко,  
доцент кафедри менеджменту, Національна академія керівних кадрів культури і мистецтв

# МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ВПЛИВУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА СФЕРУ КУЛЬТУРИ

V. Boyko,  
associate professor of the chair " Management of the National Academy of Culture and Arts"

METHODOLOGICAL ASPECTS OF INFLUENCE ON STATE REGULATION SPHERE OF CULTURE

**Роль держави в управлінні соціально-культурної сферою передбачає використання ряду важелів: законодавство — створення правових умов, норм, гарантій діяльності в сфері культури установ різних форм власності та контроль виконання чинних законів; власність — створення і діяльність власної мережі установ культури, засновниками яких виступають державні органи; контроль і адміністрування — діяльність державних органів управління та контролю з боку засновників і вищестоящих інстанцій, а також позавідомчий контроль (податкова інспекція, пожежний та санітарний нагляд і т. і.); культурна політика — вироблення пріоритетних напрямів розвитку сфери культури на федеральному, регіональному та місцевому рівнях; фінансування — виділення коштів з федерального та місцевих бюджетів як на утримання державних закладів культури відповідного рівня, так і на реалізацію " держзамовлення " — програм і проектів; організаційна підтримка установ, проектів, програм.**

**The state's role in managing the cultural sphere involves the use of a number of instruments: legislation — legal conditions, regulations, guarantees of the cultural institutions of different ownership and control of existing laws; property — create and work its network of cultural institutions, founded by public authorities; control and administration — activities of state management and control of the founders and the superior courts, as well as extra-departmental control (Tax, fire and sanitary supervision and so on. i.); cultural policy — to develop the priorities of the development of culture at the federal, regional and local levels; funding — funding from the federal and local budgets as the maintenance of public cultural institutions appropriate level, and the implementation of "procurement" — programs and projects; organizational support institutions, projects and programs.**

*Ключові слова: управління соціально-культурною сферою, фінансування, нормативно-правові установи, законодавча база, культурні цінності, організаційно-економічні умови, державне управління, інформаційне забезпечення, професійне середовище.*

*Key words: management of socio-cultural sphere, finance, normative legal institutions, legal framework, cultural values, organizational and economic conditions, public administration, information security, professional environment.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Спираючись на накопичений вітчизняний та зарубіжний досвід, можна виділити можливі чотири основні ролі держави по відношенню до культури і мистецтва.

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 культурної діяльності в цілому, а не якихось окремих стилів і напрямів. Джерела фінансування в даному 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 діяльності. Наприклад, вона заохочує художню майстерність за допомогою стипендій та більш активно бере участь у культурному житті, ніж "помічник". Типовий приклад такої ситуації — Великобританія.

3. "Архітектор" — допомога культурі та мистецтва з боку держави є частиною її 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 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 держав у тій чи іншій мірі грає кожен із зазначених ролей. Мова може йти про акценти на конкретному наборі механізмів і процедур, який з неабиякою мірою умовності і можна назвати "роллю". Більш того, ці акценти можуть зміщуватися у залежності від економічної ситуації, політичного (зовнішнього і внутрішнього) становища. Однак за великим рахунком у кожній країні, через традиції культурного та політичного життя, складається певний характер і стиль державного регулювання в сфері культури, властивий даному суспільству [1].

### **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ**

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; створювати систему соціальних, економічних і правових гарантій вільної творчості і професійної діяльності у сфері культури; не допускати ігнорування права громадян користуватися своєю рідною мовою; забезпечувати мінімум культурного розвитку членам суспільства, які відчувають труднощі в реалізації одного з фундаментальних прав людини на участь у створенні, збереженні, розповсюдженні та споживанні культурних цінностей; підтримувати недержавні організації, прихильні до розвитку культурного життя, забезпечувати правові гарантії і створювати реальні умови (включаючи податкову політику) для розвитку добровільності у сфері культури; стимулювати ініціативу та участь різних груп населення у створенні, збереженні, розповсюдженні та споживанні цінностей культури; здійснювати державну політику у підготовці ком-

петентних кадрів, здатних здійснювати організаційно-управлінську, консультативну, художньо-творчу, науково-дослідну, експертну діяльність у сфері культури; сприяти встановленню міжнародних культурних контактів, зв'язків і співробітництва. Ці та інші ідеї та положення лягли в основу проекту "Декларації прав культури", розробленої за ініціативою російського акад. Д.С. Лихачова [2].

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 09.10.1992 р. Цілий ряд 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 по веденню статистичного обліку, інформаційного та науково-методичному забезпеченню культурної діяльності, розвитку меценатства, благодійності, спонсорства по відношенню до культури [3].

Основними законодавчими актами в цьому плані є "Основи законодавства про культуру", закони "Про неприбуткові організації", "Про громадські організації" та інші, ряд законодавчих актів, регулюючих питання авторського права, роздержавлення майна, охорони культурно-історичної спадщини, ряд Указів Президента України [4].

### **ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ**

Конкретна конфігурація державного регулювання залежить від акценту на тих чи інших важелях. Визначення доцільної межі та форми державного регулювання розвитку соціально-культурної сфери важливо здійснювати, уникаючи ідеологічних стереотипів та, як гарант збереження і розвитку культурної спадщини, держава зобов'язана розглядати в якості пріоритетного завдання збереження культурного надбання нації і забезпечувати його передачу майбутнім поколінням.

### **ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ**

Характеризуючи організаційно-економічні умови розвитку 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 впливає з правової. Установи культури мають право приймати будь-яку модель господарювання, включаю-

чи фінансування, матеріальне забезпечення та організації заробітної плати та економічного стимулювання (штатні ставки, бригадний та індивідуальний підряд тощо). 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). Про конкретні технології реалізації цих умов буде говоритися в наступному розділі даної монографії.

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 рядом 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 [5].

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

Стосовно сфери культури виконавчі функції здійснює Міністерство культури, яке очолює міністр культури. У структурі Міністерства культури діє ряд департаментів та управлінь — по галузях культурної діяльності (департамент мистецтв та навчальних закладів, управління бібліотек, музейної справи тощо) та функціях управління (фінансово-ресурсного забезпечення, обліку та фінансової звітності, внутрішнього аудиту тощо). Крім того, Міністерство культури здійснює засновницькі функції по відношенню до державних установ культури державного значення (Софія Київська, 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 по галузях і функціях), — 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.

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: Держкоммайно, Національний банк, Генпрокуратура, Податкова адміністрація, органи охорони порядку, санітарного нагляду, протипожежної безпеки тощо [6]. Заради повноти системи державного управління сферою культури слід згадати третю (по відношенню до 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 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 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 самі безпосередньо цю роботу здійснювати не можуть і не повинні. 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. Головним його завданням стало саме інформаційне забезпечення культурних програм та проектів, допомога в їх просуванні.

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 первинну 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 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 робітників культури, проведення семінарів та конференцій, видавничу діяльність. Це забезпечує гнучке управління сферою культури, палісіті, 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 та відомчої належності (ліцензування, акредитація); стимулювання — оподаткування та інші дії, які спонукають до підтримки та розвитку культури і мистецтва. Інформаційне забезпечення генерації рішень, діяльності, аналізу її результатів.

### ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

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 міжнародний захист в ситуації війн і конфліктів. Культура володіє правом на підтримку з боку держави, яка несе юридичні та моральні зобов'язання перед минулим, сьогоденням і майбутнім за зберегання і розвиток культурної спадщини всіх народів і етносів, що проживають на його території. Державна політика у сфері культури повинна будуватися на повазі людської гідності, забезпечення свободи вибору кожним членом суспільства форм участі у культурному житті і творчості. Держава забезпечує рівність можливостей і умов культурного розвитку громадян, визначає напрями, зміст і форми державної підтримки культури з урахуванням національних традицій, рівня політичного та економічного розвитку суспільства.

Як гарант збереження і розвитку культурної спадщини держава зобов'язана розглядати в якості пріоритетного завдання збереження культурного надбання нації і забезпечувати його передачу майбутнім поколінням; сприяти формуванню у громадян інтересу, любові та поваги до культурної спадщини свого народу, до культури інших народів; забезпечувати художнє та естетичне виховання підростаючого поко-

ління, підтримку молодих дарувань і відтворення творчої еліти; сприяти інтеграції культурного потенціалу кожного етносу в духовне життя всієї нації; брати під захист об'єкти і пам'ятники культури, що потребують охорони, консервації, реставрації та музеєфікації; залучати до судової відповідальності винних за знищення, перекручення або нанесення будь-якої шкоди творам, предметам і об'єктам, які мають культурно-історичну цінність; виявляти, враховувати і охороняти складові спадщини народні культурні цінності від незаконного ввозу, вивезення та передачі на них прав власності.

#### Література:

1. Куценко В.І. Соціальна сфера регіону (стан і перспективи розвитку) / В.І. Куценко, Л.Г. Богуш, І.В. Опалева. — К.: РВПС України НАН України, 1997. — 252 с.
2. Міжнародні стандарти прав людини: Теорія держави і права, підручник / О. Зайчук, Н. Оніщенко. — Київ, Юрінком Інтер-2006.
3. Основи законодавства України про культуру ЗАКОН УКРАЇНИ від 14 лютого 1992 року N 2117-XII.
4. Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій / Відповідно до положень пункту 157.12 статті 157 розділу III Податкового кодексу України та підпункту 64 пункту 4 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 446
5. Гриценко О. Пророки, пірати, політика і публіка. Культурні індустрії й державна політика в сучасній Україні / О. Гриценко, В. Солодовник. — К.: "К.І.С.", 2003. — 168 с.
6. Шекова, О.Л. Економіка і менеджмент некомерційних організацій / О.Л.Шекова. — М.:Лань, 2004. — 192 с.

#### References:

1. Kutsenko, V.I. Bogush, L.G. and Opalyeva, I.V. (1997), "Methodological aspects of influence on state regulation sphere of culture", Social security in the region (state and prospects), Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
2. Zaychuk, O. Onishchenko, N.(2006), "Methodological aspects of influence on state regulation sphere of culture", Theory State and Law.International human rights standards, Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), "Fundamentals of legislation of Ukraine on Culture "LAW OF UKRAINE on February 14"" , available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 15 January 2015).
4. Ministry of Finance of Ukraine (2011), " On approval of the register of non-profit institutions and organizations", available at:<http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 31 January 2015).
5. Gritsenko, A. (2003), "Methodological aspects of influence on state regulation sphere of culture", Cultural industry and public policy in modern Ukraine, Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
6. Shekova, O.L. (2004), "Methodological aspects of influence on state regulation sphere of culture", Economics and management of non-profit organizations, Naukova dumka, Moskva, Rossyia.

*Стаття надійшла до редакції 11.03.2015 р.*