

Функціонування і розвиток механізмів державного управління

УДК 351.85

Дегтяр Андрій Олегович

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та підприємництва,*

Заслужений діяч науки і техніки України

Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського «ХАІ»

Дегтярь Андрей Олегович

*доктор наук по государственному управлению, профессор,
профессор кафедры публичного управления и предпринимательства,*

Заслуженный деятель науки и техники Украины

Национальный аэрокосмический университет им. М.Е. Жуковского «ХАИ»

Diegtiar Andrii

Doctor of Public Administration, Professor,

Professor of the Department of Public Administration and Entrepreneurship,

Honored Science and Technology Worker of Ukraine

National Aerospace University. M.E. Zhukovsky «KhAI»

ORCID: 0000-0003-3258-447X

Бабицька Світлана Ігорівна

здобувач кафедри політології та філософії

Харківського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Бабицкая Светлана Игоревна

соискатель кафедры политологии и философии

Харьковского регионального института государственного управления

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Babytska Svitlana

*Applicant for a degree of Department of Political Science and Philosophy
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0001-8537-915X*

**ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ
КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ
ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ КУЛЬТУРЫ УКРАИНЫ
MAIN TRENDS OF STATE REGULATION OF THE CULTURE OF
UKRAINE**

***Анотація.** У статті узагальнено основні тенденції державного регулювання сфери культури України, виявлені основні вектори та проблеми її розвитку, які разом утворюють основу для подальших методологічних досліджень. Протягом розглянутого періоду трансформація політичної системи зумовила зміни основ функціонування сфери культури. Таким чином, проведене реформування суспільних відносин вплинуло на сферу культури двояко. З одного боку, ці зміни носили поверхневий характер, оскільки не враховувалися здатності культурних інститутів адаптуватися до нових умов функціонування. З іншого боку, навіть ці поверхневі зміни призвели до кардинальних змін основ діяльності закладів культури та становища діячів культури. Значну проблему, на наш погляд, являє собою ситуація з формування кадрового потенціалу розвитку сфери культури. Соціальна деформація – незгодженість (протиріччя) між високим соціально-професійним становищем людей та їх реальним соціальним статусом в суспільстві. Працівники культури, володіючи високим рівнем освіти та професійного статусу, опинилися в становищі соціальних аутсайдерів.*

За результатами аналізу виділено основні протиріччя, які характеризують рівень державного регулювання сфери культури. Перш за все, неврахування реального стану культурних інститутів, специфіки їх функціонування, національних особливостей призвели до того, що сформульовані цілі реформування культури не мають передумов для їх досягнення. Що обумовлює виникнення другого протиріччя, коли декларовані цілі розходяться з реальністю їх виконання. Це в свою чергу утворює замкнуте коло. Тобто, кількість проблем, щодо розвитку культури, буде тільки зростати. Розпочаті в даний час реформи, на жаль, не завжди враховують минулі помилки. Це призводить до того, що державне регулювання змінює форму, але не змінює змісту. Посилюється цей процес відсутністю реальної альтернативи діям держави – структури бізнесу громадянського суспільства малоактивні і практично не беруть участі в питаннях державного регулювання сфери культури.

Ключові слова: *культура, сфера культури, держава, державне регулювання, установи культури, соціально-культурна діяльність.*

Анотація. *В статье обобщены основные тенденции государственного регулирования сферы культуры Украины, выявлены основные векторы и проблемы ее развития, которые вместе образуют основу для дальнейших методологических исследований. В течение рассматриваемого периода трансформация политической системы обусловила изменения основ функционирования сферы культуры. Таким образом, проведенное реформирование общественных отношений повлияло на сферу культуры двояко. С одной стороны, эти изменения носили поверхностный характер, поскольку не учитывались способности культурных институтов адаптироваться к новым условиям функционирования. С другой стороны, даже эти поверхностные изменения привели к кардинальным изменениям основ деятельности учреждений*

культуры и положения деятелей культуры. Значительную проблему, на наш взгляд, представляет собой ситуация по формированию кадрового потенциала развития сферы культуры. Социальная деформация - несогласованность (противоречия) между высоким социально-профессиональным положением людей и их реальным социальным статусом в обществе. Работники культуры, обладая высоким уровнем образования и профессионального статуса, оказались в положении социальных аутсайдеров.

По результатам анализа выделены основные противоречия, которые характеризуют уровень государственного регулирования сферы культуры. Прежде всего, неучет реального состояния культурных институтов, специфики их функционирования, национальных особенностей привели к тому, что сформулированные цели реформирования культуры не имеют предпосылок для их достижения. Что обуславливает возникновение второго противоречия, когда декларируемые цели расходятся с реальностью их выполнения. Это в свою очередь образует замкнутый круг. То есть, количество проблем по развитию культуры будет только расти. Начатые в настоящее время реформы, к сожалению, не всегда учитывают прошлые ошибки. Это приводит к тому, что государственное регулирование меняет форму, но не меняет содержания. Усиливается этот процесс отсутствием реальной альтернативы действиям государства - структуры бизнеса гражданского общества малоактивны и практически не участвуют в вопросах государственного регулирования сферы культуры.

Ключевые слова: культура, сфера культуры, государство, государственное регулирование, учреждения культуры, социально-культурная деятельность.

Summary. The article summarizes the main tendencies of state regulation of the cultural sphere of Ukraine, identifies the main vectors and problems of its

development, which together form the basis for further methodological research. During the period under review, the transformation of the political system led to changes in the foundations of the functioning of the cultural sphere. Thus, the reform of social relations has had an impact on the sphere of culture in two ways. On the one hand, these changes were superficial in that they did not take into account the ability of cultural institutions to adapt to new conditions of functioning. On the other hand, even these superficial changes have led to dramatic changes in the foundations of cultural institutions and the situation of cultural figures. In our view, a significant problem is the situation with the formation of personnel potential for the development of the cultural sphere. Social deformation is a mismatch (contradiction) between the high socio-professional status of people and their real social status in society. Cultural workers, with a high level of education and professional status, are in the position of social outsiders.

The results of the analysis highlight the main contradictions that characterize the level of state regulation of the cultural sphere. First of all, not taking into account the real state of cultural institutions, the specifics of their functioning, national peculiarities have led to the fact that the stated goals of cultural reform have no prerequisites for their achievement. Which causes the second contradiction to arise when the declared goals are at odds with the reality of their fulfillment. This in turn forms a closed circle. That is, the number of problems regarding cultural development will only increase. The reforms currently underway, unfortunately, do not always take into account past mistakes. This leads to the fact that state regulation changes form, but does not change content. This process is exacerbated by the absence of a real alternative to the actions of the state - the structures of business of civil society are inactive and practically do not participate in the issues of state regulation of the sphere of culture.

Key words: *culture, sphere of culture, state, state regulation, cultural institutions, socio-cultural activity.*

Постановка проблеми. Реформування суспільних відносин, що зробило значний вплив на сферу культури сучасної України стало здійснюватися з початку 90-х рр. ХХ ст. Як зазначається низкою експертів [1, с. 70], основні зрушення в цей період включали в себе розширення змісту культурної діяльності, децентралізацію, що наблизила діяльність основної маси культурних інститутів до місцевих спільнот, появу недержавного сектора культури. Але слід зазначити, що всі ці зміни не були результатом внутрішньої потреби сфери культури, а проводилися в рамках загальнополітичних перетворень.

Аналіз процесів, що відбувалися на початку 90-х рр. ХХ ст., показує, що Україна історично не була готова до таких перетворень. В Україні не було необхідної основи для створення відповідної правової бази, підготовки кадрів, перебудови психології масової свідомості, переорієнтації переваг в системі цінностей, мотивів поведінки. Введення ринкових відносин та їх розвиток в Україні здійснювалося стихійно в умовах політичної та соціально-економічної кризи. Наслідки цієї «шокової терапії» найбільш негативно відбилися на соціальних сферах, до яких ставилася і культура. У результаті зниження доходів населення, їх орієнтація на задоволення, перш за все, вітальних потреб, вестернізація, втрата ціннісних орієнтирів і деяких інших наслідків перетворень, реформи призвели до відчуження значної кількості людей від культурних цінностей, закрили соціально-економічні можливості духовного відтворення різних суб'єктів діяльності, призвели до втрати ряду позицій в державному управлінні культурним життям країни. У підсумку, склалася ситуація, що всі докладені по збереженню і розвитку культури зусилля, прийняли насправді загрозливий характер.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державного регулювання сфери культури України було розглянуто у працях багатьох вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на сферу культури зробили такі вчені, О. Бутник [1], Л. Востряков

[2], Ю. Вдовенко [2], О. Гриценко [3], І. Ігіатчеико [10], А. Дегтяр [8], О. Дегтяр [8], А. Зайцева [5], О. Кравченко [9], О. Копієвська [7], В. Малімон [6], С. Овчаренко [4] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються основні тенденції, вектори та проблеми у сфері культури.

Метою статті є визначення основних тенденцій державного регулювання сфери культури України, та надання пропозицій з її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Розвиток сфери культури і характер функціонування культурних інститутів в Україні залежить від трансформацій політичної системи. Здійснювані протягом років незалежності перетворення (зміна форм власності, зміни соціальної структури, розвиток ринкових відносин) та сформовані соціально-політичні умови визначають складні спроби пошуку напрямків розвитку суспільства, в тому числі культури, формулювання цілей і завдань культурного розвитку суспільства.

Основний курс процесу реформування був спрямований на перехід від централізованого, монополізованого державного управління до ринкових відносин. Передбачалося, що таким чином культура як сфера життєдіяльності суспільства зможе розлучитися зі спадщиною адміністративно-командного минулого і отримає новий поштовх для свого розвитку. При цьому ініціатори реформування вважали, що держава скоротить фінансування діяльності установ культури з бюджету на користь інших джерел і поступово відмовиться від будь-якого безпосереднього управлінського впливу на культурну діяльність, в тому числі і через прямий розподіл матеріальних ресурсів.

На наш погляд, така позиція була помилковою. Ще в роки перебудови стало ясно, що сфера культури в своїй основі адаптуватися миттєво до нових умов не зможе. Безумовно, процес реформування був викликаний об'єктивними причинами: трансформація політичної системи, перехідний

період розвитку українського суспільства вимагав певних змін. За цих обставин для функціонування старої моделі регулювання системи культурних інститутів вже не було умов і необхідно було формувати нову, як уявлялося більшості, ринкову модель. Однак поставлена мета досягнута не була. Ліберальний підхід не змінив авторитарну систему, що залишилася від радянського минулого, а доповнив її, ставши своєрідною надбудовою, і вступив з нею в протиріччя. Реформаторами абсолютно не враховувався той факт, що з економічної точки зору культура відноситься до так званих «провалів ринку», де ринкові механізми не діють або спрацьовують частково.

Таким чином, проведене реформування суспільних відносин вплинуло на сферу культури двоюко. З одного боку, ці зміни носили поверхневий характер, оскільки не враховувалися здатності культурних інститутів адаптуватися до нових умов функціонування. З іншого боку, навіть ці поверхневі зміни призвели до кардинальних змін основ діяльності закладів культури та становища діячів культури. Значну проблему на наш погляд являє собою ситуація з формування кадрового потенціалу розвитку сфери культури. Соціальна деформація – неузгодженість (протиріччя) між високим соціально-професійним становищем людей та їх реальним соціальним статусом в суспільстві. Працівники культури, володіючи високим рівнем освіти та професійного статусу, опинилися в становищі соціальних аутсайдерів [2, с. 92].

Примарною можливістю виправити ситуацію могла б стати інституційна реформа безпосередньо самих організацій культури, якої, однак, не сталося. Держава продовжувала залишатися єдиним джерелом фінансування і відповідно провідним суб'єктом регулювання сфери культури.

Однією з причин, на наш погляд, такого стану справ стала відсутність реальних полісуб'єктних відносин у процесі регулювання розвитку культури, тобто не склалося реальної альтернативи державі. Незважаючи на припущення, що розвиток ринкових відносин призведе до участі в розвитку

культури та її фінансовому забезпеченні різних суспільних сил, цього не сталося. Як наслідок на сьогоднішній день в нашій країні криза моделі державної політики у сфері культури пов'язана з виснаженням бюджетного фінансування, в той час як інші форми отримання коштів в умовах економічної кризи поки не діють.

Звичайно, ситуація перехідного періоду вимагала від держави взяти на себе домінуючу роль у вирішенні проблем, пов'язаних з розвитком сфери культури українського суспільства. У ситуації соціокультурної кризи сильна державна політика могла б активізувати відтворення актуальних культурних форм, способів поширення культурних інновацій серед максимально широкої аудиторії, досягти необхідного поєднання в культурі традиційних та інноваційних основ. Але, виконуючи свої функції, держава повинна була визначити стратегії розвитку культури, сформулювати цілі і завдання, вирішувати виникаючі протиріччя, враховуючи погляди різних соціальних груп на те чи інше питання, стимулюючи у них потребу брати участь у регулюванні сфери культури.

Однак ситуація, що склалася в 90-і рр. ХХ ст. в Україні не сприяла тому, щоб держава всерйоз зацікавилася проблемами культури. Пріоритетними з позиції різних політичних сил були питання економічного розвитку, а становище соціальної та культурної сфери в меншій мірі впливають на рівень добробуту. Але на відміну від секторів соціально сфери, таких як освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, культура сприймалася як щось додаткове до основних показників, що визначають існування і життєдіяльність людини і суспільства в цілому [3, с. 68]. Подібне ставлення становило основу не просто залишкового фінансування, що спостерігалось в радянські роки, а залишкової уваги.

Проте, варто відзначити, що пояснювати провали реформ тільки прорахунками реформаторів, їх недостатнім розумінням тенденцій розвитку сучасної України, буде помилковим. Для ефективної перетворювальної

діяльності суспільство повинно володіти певним реформаторським потенціалом.

В існуючих же дослідженнях наголошується, що найважливішою характеристикою трансформації політичної системи сучасної України є відчуження суспільства від реальної політики реформ. В силу цього соціальну базу цього процесу становить лише невелика частина суспільства, а не маси людей [4, с. 158]. Досвід же показує, що для досягнення поставлених цілей необхідні соціальні зусилля всіх суб'єктів трансформаційного процесу, а не тільки правлячих груп суспільства. Ймовірно, реформатори припускали, що якщо покінчити з радянськими інституційними реаліями, в тому числі задеіологізованою культурою і замінити їх інститутами ринку, відкритої культури, то це автоматично забезпечить успішність перетворень. Однак, без докладання соціальних зусиль усіх суспільних сил ефективні перетворення неможливі.

Таким чином, ми можемо сказати, що процес переходу від централізованого державного управління культурним будівництвом до ринкових відносин супроводжувався низкою протиріч. Спочатку формулювані державою цілі розвитку культури не відповідали реально існуючому стану справ, а значить, і не мали передумов для їх досягнення. Внаслідок цього протягом розглянутого періоду спостерігалось розбіжність декларованих цілей з реальними діями держави.

Ці протиріччя відображаються в різних аспектах формування та реалізації політики в сфері культури в Україні, і, перш за все, в законодавстві. Зміна існуючого положення можлива тільки в тому випадку, якщо розробка і прийняття нормативних актів відбуватиметься основі пошуку науково обґрунтованих рішень з урахуванням всіх факторів, що визначають специфіку сфери культури як об'єкта політичного регулювання на даний момент часу. Однак слід зауважити, що до цих пір в сучасній Україні масив інформації, що надходить і науково-дослідних розробок залишаються

незатребуваними державними управлінськими структурами [5, с. 351]. В результаті цього прийняті політичні рішення далеко не завжди відповідають потребам культурних інститутів і суспільства.

Протягом усього розглянутого періоду відзначається гостра нестача ресурсного, і, перш за все, у фінансовому відношенні, забезпечення діяльності культурних інститутів, що не покриває навіть обов'язкових витрат. При цьому за роки реформ і у держави, і у працівників організацій культури, і у населення склалася впевненість в тому, що саме в цьому полягають основні причини гальмування в розвитку культури, і, що варто лише подолати в цьому відношенні залишковий принцип і збільшити асигнування, і справа розвитку культури різко піде в гору. Це підтверджується і даними деяких соціологічних досліджень, в яких респонденти недвозначно поставили на перше місце проблем сучасної державної політики у сфері культури саме фінансування (61,4% – населення, 74,7% – експерти) [6, с. 152].

Однак фінанси, на наш погляд, наскільки б значні в своєму розмірі вони не були, хоча і важливий, але тільки ресурс, що дозволяє досягати певних цілей і реалізовувати прийняті рішення.

Незважаючи на це, невирішені проблеми продовжують зберігатися, а досягнуті результати не відповідають суспільним очікуванням. Зростання витрат не вирішує проблеми недофінансування, а призводить тільки до ще більшого розмивання коштів без поліпшення якісних результатів. Так, за останні п'ятнадцять років кількість театрів зросла в 1,6 рази, музеїв більш ніж в 2 рази. Одночасно кількість вистав впала в 1,9 рази, число глядачів – в 1,9 рази, щорічна кількість виставок скоротилася в 1,1 рази, відвідуваність музеїв – майже в три рази, театрів-майже в 4 рази [7, с. 254]. Відштовхуючись від цих цифр, напрошується висновок, що збільшення бюджетних витрат призводить до нарощування збиткових закладів культури.

Ми дозволимо собі не погодитися з таким твердженням і повторимося ще раз – фінанси – це лише ресурс і ефективність його розподілу залежить

від наявності чітко сформульованих пріоритетів і орієнтацій у розвитку сфери культури, як на центральному, так і регіональному рівні. Причому розроблятися вони повинні з урахуванням реально існуючої в даний момент ситуації і наявності передумов для досягнення поставлених цілей.

Ми вже говорили вище про пасивність інших, крім держави, потенційних суб'єктів політики, що не сприяло досягненню поставлених в 90-і рр. ХХ ст. цілей. Сьогодні реальність продовжує залишатися такою, що такий підхід до політики формується зі значними труднощами. Ряд авторів бачать причину ситуації, що склалася в тому, що влада намагається взаємодіяти окремо з бізнесом і окремо з громадянським суспільством, для чого конструює для кожної з них свої паралельні структури. У свою чергу, кожна з них орієнтується не на прийняття рішень на основі згоди, а на нав'язування державою своєї позиції в рамках владної вертикалі [7, с. 43]. До цього слід додати і пасивність населення в реалізації своїх прав, тобто відсутність системи демократичного контролю за діями органів влади. У сфері культури ця ситуація ускладнюється, оскільки зараз жодна з реально діючих політичних сил не розглядає її як предмет своєї пильної уваги. Тому навряд чи можна говорити про те, що в сучасній Україні реалізація поставлених цілей розвитку сфери культури буде досягнута.

Курс на підвищення ефективності роботи державних органів влади, що проводиться в рамках адміністративної реформи, підкріплюється змінами, що запроваджуються бюджетною реформою. В основі перетворення бюджетного процесу, знаходиться перехід від управління ресурсами, тобто витратами, до управління результатами шляхом підвищення відповідальності учасників бюджетного процесу за досягнення певних цілей і використання переважно програмно-цільових методів бюджетного планування.

В якості переваг такого підходу ряд авторів наводить наступні позиції:

- оптимізує процес прийняття рішень, усуває непотрібні ланки: дозволяє будувати управлінський процес «зверху-вниз», націлюючи діяльність

всіх підсистем на виконання мети замість підходу «знизу-вгору», при якому може збиратися і оброблятися непотрібна і другорядна інформація, вживатися зайві заходи;

- активізує системний підхід у вирішенні задачі: встановлює взаємозв'язки між підсистемами (різними підрозділами, процесами, командами виконавців);
- дозволяє більш чітко оцінити реалістичність і терміни досягнення мети, планувати етапи, розподілити їх по роках;
- стимулює перехід від оцінки дій до оцінки результату;
- дозволяє зробити більш прозорою систему стимулювання – за результат, а не за набір дій, функцій, обов'язків і т. д.;
- націлює на врахування думки споживача послуг;
- дозволяє знизити корупцію і «кумівство» на держслужбі: невиконання завдань через низьку кваліфікацію керівників програм приховати значно важче [8, с. 17].

Практичний механізм цього процесу виглядає наступним чином. Міністерство культури України готує доповідь про результати і основні напрямки своєї діяльності, в якій фіксуються цілі, завдання, вирішення яких необхідно для досягнення мети, вимірні показники, за якими можна оцінити ступінь досягнення мети або рішення завдань, програми, за допомогою яких передбачається вирішувати завдання, що стоять перед Міністерством, витрати, необхідні для реалізації цих програм [8, с. 18].

В якості загальної системи координат, для всіх суб'єктів бюджетного планування – міністерств були розроблені система цілей уряду, яка спрямована на створення умов, в яких суб'єкти ринку і суб'єкти громадянського суспільства реалізують діяльність, необхідну для суспільства. Ця система цілей повинна бути максимально повною. Для кожного періоду вибираються пріоритети, виходячи з яких, оцінюється діяльність суб'єктів бюджетного планування, розподіл ресурсів і визначення

завдань, що стоять перед окремими відомствами. Формулювання цілей включає дві складові: словесний опис мети і набір показників, за якими можна оцінити динаміку просування, оскільки від вибору показника в значній мірі залежить і зміст мети. Показники розпадаються на дві групи: суб'єктивна оцінка населення просування до наміченого результату і статистично вимірювані параметри.

Більшість цілей є наскрізними. На кожному рівні влади є свої інтереси, свої інструменти та свої обмеження щодо тих інструментів, які вони можуть використовувати [9]. Однак необхідно враховувати, що реалізація наскрізних цілей вимагає взаємодії всіх рівнів влади.

У зведеній доповіді про напрямки та основні результати діяльності Міністерства культури України формулюється його основна місія як провідного суб'єкта державного регулювання сфери культури України, розвиток і реалізація культурного і духовного потенціалу нації як основи цілісності, стійкого і динамічного розвитку України.

На питання про те, чи є дане формулювання місії, відповідної з управління результатами, на наш погляд, немає однозначної відповіді. Безумовно, така орієнтація розвитку культури України заслуговує підтримки. Однак говорити про можливість кількісних показників результативності такої місії не можна – вимір культурного і духовного потенціалу можливо якісними показниками, що враховують суб'єктивні оцінки їх інтерпретацій. У протиріччя ж з місією на наш погляд вступають і стратегічні цілі її реалізації, які вже припускають цілком конкретне кількісне вираження, але не мають на увазі обов'язкового вимірювання якісного змісту. Таким цілями є:

- забезпечення прав громадян на доступ до культурних цінностей;
- забезпечення свободи творчості та прав громадян на участь у культурному житті;
- забезпечення прав громадян у сфері інформації та розширення

інформаційного простору.

В якості альтернативного варіанту місії, якій би відповідали ці цілі, можна припустити наступне дещо змінене формулювання: створення умов для реалізації і розвитку духовного потенціалу нації як складової цілісного, стійкого і динамічного розвитку України. Визначення нами діяльності Міністерства культури України як одного з елементів цілісного, стійкого і динамічного розвитку України, пов'язано з тим, для досягнення цієї мети повинна працювати вся система державних органів влади і оголошувати це суттю діяльності тільки одного міністерства тим більше в умовах управління результатами не зовсім вірно, оскільки до того напрямку примикає і ряд інших держструктур, наприклад, Міністерство освіти і науки України.

Безпосередньою технологією реалізації поставлених цілей є цільові програми. Слід зазначити, що програмне фінансування в 90-і рр. ХХ ст. стало для сфери культури одним з найбільш актуальних способів формування та реалізації державної політики, тому слід в рамках розгляду бюджетної реформи зробити деяку ретроспективу.

З початку 90-х рр. ХХ ст. програма розглядалася як спосіб, який на противагу кошторису дозволить у конкурсному порядку фінансувати окремі напрямки діяльності сфери культури у відповідність з їх важливістю для розвитку суспільства та оптимізує видатки бюджету. Такі програми на настійну вимогу Мінфіну стало розробляти кожне міністерство, інакше можна було не отримати необхідних коштів. До початку ХХІ ст. склалося три типи програм:

1. Імітуючі програми. Хоча вони і називаються «програмами», але в реальності не відповідали необхідним критеріям і орієнтовані були виключно на необхідність отримання фінансування;

2. Демонстраційні програми. Такі програми задовольняли всім вимогам – в них був присутній аналіз ситуації, озвучувалися основні проблеми. Але основним їх недоліком слід визнати той факт, що

розроблялися вони не тими, хто їх буде реалізовувати. Внаслідок цього вони не відображали реальні наміри і можливості реальних суб'єктів регулювання, а значить, не могли бути ефективно реалізовані;

3. Партисипативні програми. Такі програми і за формою були правильними, і склалися тими, хто їх реально здійснював. Однак кількість таких програм була вкрай обмеженою і в основному представлена окремими елементами регіональних програм збереження і розвитку культури.

Причини такої ситуації в тому, що Мінфін представивши програму в якості форми на отримання бюджетних коштів, при обговоренні цього документа цікавився виключно тим, скільки і на що треба витратити, не приділяючи увагу змістовній стороні. Цей низький рівень вимог і зумовив характер програм як документів «хоч якось обґрунтовують витрати».

Складовою реформування державного управління є реформа місцевого самоврядування. Розглядати цей напрямок перетворень необхідно з урахуванням того, що на даний момент значна кількість об'єктів культури знаходиться саме у віданні муніципальних утворень. Реалізоване в ході реформи розмежування повноважень між рівнями влади і зняття їх спільної компетенції з питань культури, залишає органи місцевого самоврядування в ситуації відсутності необхідних ресурсів для підтримки мережі закладів культури та охорони пам'яток. Існуюча в сучасній Україні залишкова увага до культури в умовах переходу від старої схеми до нових територіальних основ і організаційної структури місцевого самоврядування, може негативно позначитися на стані мережі установ і пам'яток культури, оскільки основна увага буде приділятися питанням соціально-економічного характеру.

У відповідність з проведеними перетвореннями на місцеві органи влади лягати відповідальність за затвердження і реалізацію обсягу надаваних муніципальних послуг, в тому числі культурних, ґрунтуючись на можливостях власного бюджету, внаслідок чого вони багато в чому несуть відповідальність за реалізацію конституційних культурних прав громадян.

Враховуючи той факт, що вже зараз відзначається масова ліквідація районних організацій культури або їх дроблення на більш дрібні мережеві одиниці, можна припустити, що виконання місцевою владою цих функцій буде неефективним.

На наш погляд, спостерігається тенденція, коли реформа самого державного управління стає якоюсь самоцінністю, за якою вже не видно тих сфер суспільного життя, заради яких проводяться ці перетворення. Як зазначає ряд авторів, які досліджують цей процес, характер реалізації реформ вказує на те, що її розробники не сприйняли тенденцію ускладнення взаємозв'язків між усіма суб'єктами взаємодії, в тому числі між керуючими на різних рівнях управління. Програми реформування розробляються кулуарно, авторство часто невідомо, тому і відповідальність покласти нема на кого. Проведені ж заходи часто не зрозумілі їх учасниками [10, с. 25].

Однак початок змінам покладено і організаціям сфери культури необхідно визначитися з подальшими діями. Фахівці, як правило, виділяють дві можливі стратегії поведінки на етапі становлення реформ: або спробувати змінити «правила гри», або «вбудовуватися» в реформи, адаптуватися до пропонованих обставин. Необхідно враховувати той факт, що одна стратегія не виключає іншу. Сфері культури необхідно зрозуміти, що реформування вже не скасувати. Звичайно, розвиток ситуації може піти і по шляху свого поступово загасання і все залишиться так, як є. Однак більш оптимальним варіантом буде той, при якому мається на увазі якщо і не підтримка реформ в тому їх варіанті, який є зараз, то безпосередня участь в розробці і реалізації змін до них, які б стали основою такої політики, яка б влаштовувала всі зацікавлені в розвитку культури сторони.

Висновки. Таким чином, необхідно відзначити, що протягом розглянутого періоду трансформація політичної системи зумовила зміни основ функціонування сфери культури. Проведений нами аналіз дозволяє виділити два основних протиріччя, які характеризують рівень державного

регулювання сфери культури. По-перше, не врахування реального стану культурних інститутів, специфіки їх функціонування, національних особливостей призвели до того, що сформульовані цілі реформування культури не мають передумов для їх досягнення. Внаслідок цього, виникає друге протиріччя, коли декларовані цілі розходяться з реальністю їх виконання. Це в свою чергу утворює замкнуте коло. В результаті, кількість проблем, з якими доведеться зіткнутися і державі, і суспільству щодо розвитку культури, буде тільки зростати. Проведені в даний час реформи, на жаль, не завжди враховують минулі помилки. Це призводить до того, що державне регулювання змінює форму, але не змінює змісту. Посилюється цей процес відсутністю реальної альтернативи діям держави – структури бізнесу громадянського суспільства малоактивні і практично не беруть участі в питаннях державного регулювання сфери культури. Проведені реформи посилюють процес децентралізації, передаючи значний обсяг компетенції та відповідальності за розвиток культурних інститутів органам місцевого самоврядування.

Література

1. 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.
2. Бутник О.О. Державне управління становленням та розвитком культури в Україні / О.О. Бутник // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2015. Вип. 1. С. 90–95.
3. Культурна політика в Україні. Аналітичний огляд / за ред. О. Гриценка. К. : УЦКД, 2007. 160 с.
4. Сучасний сталий розвиток в сфері культури: зарубіжний досвід для України: монографія / Драгомирецька Н.М., Дружинін С.С., Думинська,

- С.В., Жилавська Р.П., Ковальова Ю.В. / за заг.ред. д.держ.упр., професора Н. М. Драгомирецької. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 238 с.
5. Малімон В.І. Проблеми державної культурної політики в Україні на сучасному етапі розвитку суспільства / В.І. Малімон // Університетські наукові записки. 2008. № 4. С. 355–360.
 6. Кучин С. Теорія державного регулювання економічним розвитком сфери культури [Текст] : монографія / Сергій Кучин ; Нац. акад. упр. Київ : Нац. акад. упр., 2018. 243 с.
 7. Дегтяр А.О. Прийняття державно-управлінських рішень у соціальній сфері : монограф. / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр. Харків : Вид-во С.А.М., 2014. 252 с.
 8. Головченко М.Ф. Культура як об'єкт культурної функції сучасної держави / М.Ф. Головченко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. 2013. №6. С. 16-19.
 9. 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. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013116.
 10. Дегтяр А.О. Прийняття державно-управлінських рішень у соціальній сфері: монограф. / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр. Харків : Вид-во С.А.М., 2014. 252 с.

References

1. 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 – Bulletin of Berdyansk University of Management and Business, 2 (34), 69–73 [in Ukrainian].

2. Butnyk, O.O. (2015). Derzhavne upravlinnia stanovlenniam ta rozvytkom kultury v Ukraini [State management of formation and development of culture in Ukraine] // Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia – The science of rozvidki from the state and municipality, 1, 90-95 [in Ukrainian].
3. Hrytsenko, O. (2007). Kulturna polityka v Ukraini. Analitychnyi ohliad [Cultural policy in Ukraine. Analytical review]. Kyiv: UTsKD [in Ukrainian].
4. Drahomyretska, N.M., Druzhynin, S.S., Dumynska, S.V., Zhylavska, R.P., Kovalova, Yu.V. (2019). Suchasnyi stalyi rozvytok v sferi kultury: zarubizhnyi dosvid dlia Ukrainy [Modern sustainable development in the sphere of culture: foreign experience for Ukraine]. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].
5. Malimon, V.I. (2008). Problemy derzhavnoi kulturnoi polityky v Ukraini na suchasnomu etapi rozvytku suspilstva [Problems of state cultural policy in Ukraine at the present stage of development of society] // Universytetski naukovi zapysky – University Scientific Notes, 4, 355–360 [in Ukrainian].
6. Kuchyn. S. (2018). Teoriia derzhavnoho rehuliuвання ekonomichnym rozvytkom sfery kultury [Theory of state regulation of economic development of the cultural sphere]. Kyiv: Nats. akad. upr. [in Ukrainian].
7. Dyehtyar, A.O., Dyehtyar O.A. (2014). Pryynyattya derzhavno-upravlins'kykh rishen' u sotsial'niy sferi [The adoption of the state-administrative decisions in the social sphere]. Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].
8. Holovchenko, M.F. (2013). Kultura yak ob'ekt kulturnoi funktsii suchasnoi derzhavy [Culture as an object of cultural function of the modern state] // Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Yurysprudentsiia – Scientific Herald of the International Humanitarian University. Jurisprudence, 6, 16-19 [in Ukrainian].
9. Ihnatcheyko, I.H. (2013). Osoblyvosti realizatsii derzhavnoi polityky Ukrainy u sferi kultury: suchasnyi stan ta svitovi standarty [Features of realization of

state policy in the sphere of culture: current status and global standards] // Teoriia i praktyka pravoznavstva – Theory and practice of jurisprudence, Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013116 [in Ukrainian].

10. Dyehtyar, A.O., Dyehtyar O.A. (2014). Pryynyattya derzhavno-upravlins'kykh rishen' u sotsial'niy sferi [The adoption of the state-administrative decisions in the social sphere]. Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].