
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НАУКИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 35:342.25

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.38>

К. Є. Балабуха

заступник директора Інституту економіки
Класичного приватного університету

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРУ КУЛЬТУРИ

У статті розкрито принципи побудови системи управління сферою культури на території різних країн світу. Кожна держава визначає для себе власну модель здійснення культурної політики, яка є індивідуальною та спрямованою на розвиток держави. Розподіл коштів відповідно до цілей здійснення культурної політики є різним за механізмом виділення фінансів. У міру того, як ринки надалі будуть замінювати державу у сфері фінансування культури, посиляться процес загальної інтернаціоналізації культури. Структуровано принципи культурної політики, яка передбачає управління культурними процесами, це управління виражено комплексом оперативних дій для вирішення проблем інститутів, що покликані забезпечити розширене відтворення актуальних культурних форм у межах конкретних фінансових коштів, кадрів, інструментів і технологій. Виділено чотири основні моделі, базовим критерієм для розрізнення чинних моделей є саме принцип фінансування культурної сфери, а не політичні фундаменти. Для України прийнятна система розподілу ресурсів не скасовує, а, навпаки, передбачає можливість фінансування культурних проектів, програм та окремих колективів приватними особами й організаціями, чиє рішення не підлягає критиці, оскільки тут мова йде про власні кошти, які їх господар вільний витратити на власний розсуд. Підкреслено, що, яка б модель не вибиралася як базова для формування фундаменту становлення культурної політики для тієї чи іншої країни, варто пам'ятати, що часто це лише формально проголошені принципи, які в реальності сильно коригуються неформальними правилами. Наголошується, що особливістю країн, які розвиваються, є підстава, в основі якої держава є ключовим інститутом, здатним компенсувати недоліки інфраструктури, у якій неможливе забезпечення розвитку культури відповідно до необхідних загальнонаціональних вимог. Сформовано вимоги до вдосконалення реалізації реформи децентралізації у сфері культури на території України, в основі яких лежить твердження щодо індивідуалізації культурної політики відповідно до культурних процесів, що розвиваються в країні.

Ключові слова: сфера культури, децентралізація, реформування органів місцевого самоврядування, зарубіжний досвід, управління, інфраструктура, громада.

Постановка проблеми. Сфера культури – невід'ємна частина політики країн сучасного світу. Декларований вигляд країни (як зовнішній, так і внутрішній), туристська привабливість, підкреслення власної історичної і сформованої своєрід-

ності – усе це формується під впливом реалізації державної та муніципальної культурної політики.

Культурна політика передбачає управління культурними процесами, яке виражене комплексом оперативних дій для вирішення проблем інститутів, покликаних забезпечити розширене відтворення

актуальних культурних форм у межах конкретних фінансових коштів, кадрів, інструментів і технологій [3].

Запропонована тема є актуальною і практично необхідною для з'ясування світового досвіду в реалізації реформи децентралізації сфери культури й виявлення відмінних рис її реалізації на Україні на відміну від зарубіжних країн.

Децентралізація управління культурною політикою виражена в наданні широких повноважень у цій сфері місцевим органам влади, у значному посиленні позицій приватних благодійних фондів, спонсорських організацій та інших недержавних інститутів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема дослідження зарубіжного досвіду впровадження реформи децентралізації у сферу культури впродовж тривалого часу вивчалася як вітчизняними, так і зарубіжними вченими.

Н. Бібік і Г. Шаповал [1] вивчили й узагальнили досвід європейських країн щодо розвитку територіальних громад і впровадження децентралізованої системи управління та визначення напрямів його впровадження в Україні.

І. Архипенко [2] відокремив особливості проведення децентралізації влади у Франції, Польщі та Швеції, обґрунтував, що досвід децентралізаційних реформ кожної з країн є унікальним і відображає специфіку розвитку окремої країни, у зв'язку з чим недоцільним є впровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного й політичного розвитку конкретної країни.

Із зарубіжних учених варто відзначити роботи E. Carniti, F. Cerniglia, R. Longaretti, A. Michelangeli [3], E. Ahmad, M. Bordignon and G. Brosio [4], D. Allain-Dupré [5].

Незважаючи на масштабність наукових досліджень щодо аналізу зарубіжного досвіду впровадження реформи децентралізації у сферу культури, згадана тема залишається вивченою неповною мірою й потребує подальших досліджень.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду впровадження реформи децентралізації у сферу культури.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація стала нормою для куль-

турної політики багатьох націй. Будь-якому сучасному уряду важко ігнорувати проголошену, хоча й невизначену «культуру для всіх». На цих принципах формується сучасна культурна політика.

У багатьох країнах особливо останніми роками децентралізація «в моді», будучи однією з основних цілей політики. Рада з культурного співробітництва при Раді Європи здійснила дослідний проект щодо оцінювання національних культурних політик, де «децентралізація» є одним із основних критеріїв поряд із «творчістю» й «участю».

Культурна політика повинна постійно вдосконалюватися. Однак відзначимо, що в усіх країнах вона знаходиться на різному рівні. Тому кожна держава визначає для себе власну модель здійснення культурної політики [6]:

На підставі розподілу коштів:

а) держава – натхненник. У рамках цієї моделі держава не втручається в культурну діяльність, але шляхом надання податкових пільг стимулює грошове фінансування культури окремими особами й організаціями. Державний бюджет бере участь у фінансуванні культури не безпосередньо, отримуючи при цьому менше податкових коштів;

б) держава – патрон. У рамках цієї системи держава фінансує роботу організацій, що здійснюють свою діяльність в галузі культури шляхом управління за принципом «на відстані витягнутої руки». Держава тільки встановлює загальний рівень підтримки культурної діяльності за допомогою виділення відповідних коштів із бюджету. Класичним прикладом такої держави є Сполучене Королівство Великобританії;

в) держава – інженер. У рамках цієї системи державне фінансування організацій сфери культури спрямовано на освіту й естетичне виховання населення;

г) держава – архітектор. Так само, як і держава «інженер», тут підтримується культура через спеціалізовані державні організації – міністерства або відділи культури. Чиновники приймають рішення про грошові субсидії, їх спрямування та розмір. У рамках цієї моделі культура фінансується відповідно до соціальних стандартів.

Отже, якщо застосовувати цю типологію для класифікації України, то її можна зарахувати до моделі «державно-інженер». (Стала підтримка культури з боку держави, державне фінансування становить основу державних гарантій, спрямованих на збереження та розвиток культурної спадщини країни.)

По всьому комплексу управлінських, організаційних і фінансових заходів управління:

а) ліберальна модель, за якої:

– держава не може вторгтися в автономну сферу культури;

– ринок культурних цінностей виконує важливі завдання;

– система грошового фінансування в основному проводиться через спеціальну систему приватних фондів, систему державного фінансування (приклад такої системи – модель «витягнутої руки» в Америці);

б) частково-державна модель:

– частина державних обов'язків делегується конкретному органу управління (наприклад, колегіальному або художньому органу);

– демократизація культури (прикладом такої моделі є культурна політика Ірландії, Великобританії);

в) бюрократично-просвітницька/соціалістична модель. Політичний, фінансовий та ідеологічний абсолютизм держави над культурою (приклад такої моделі: культурна політика Радянського Союзу, сьогодні – політика Китаю й Північної Кореї);

г) престижно-просвітницька/національна модель:

– на державу покладається відповідальність за розвиток у суспільстві культурних цінностей і підвищення їх престижу;

– першочерговим напрямом є розвиток національної культури та обмеження впливу масової культури інших країн (прикладом такої моделі є культурна політика Франції);

д) національна модель емансипації. Першочерговий напрям – відродження, збереження й розвиток самобутньої культури, яка в колишні часи стрімко придушувалася (приклад національної моделі емансипації – колишні колонії або країни

за тоталітарного режиму; приклад цієї моделі – культурна політика Африки);

е) культурна політика перехідного періоду;

– створена в суспільстві, де раніше діяв тоталітарний режим;

– іноді держава цілком знімає із себе відповідальність за досягнення певних цілей (наприклад, у Харкові приблизно 50% населення взагалі не відвідує театр) [7] (приклад – культурна політика України).

Бонна Андреас Візанд розкриває перспективи ролі держави в умовах реалізації моделі культурної політики ринкового типу. На його думку, у міру того, як ринки все більше будуть замінювати державу в справі фінансування культури, посилиться процес загальної інтернаціоналізації культури. Візанд припускає, що в майбутньому держава повинна стати джерелом інновацій і забезпечувати культуру гнучким фінансуванням із залученням різних фондів, а населення – культурними послугами, орієнтованими на конкретного клієнта. Виникає питання: чи існують країнові відмінності у формуванні тих чи інших моделей культурної політики? Чи залежать вони від політичних або від економічних факторів? Як здійснюється фінансування сфери культури? Відповіді на ці питання частково дає європейська група експертів, яка виділяє чотири моделі культурної політики, що використовуються в різних країнах світу і представляють водночас різні сценарії розвитку.

Дуже важливо, що базовим критерієм для розрізнення цих чинних моделей є саме принцип фінансування культурної сфери, а не політичні фундаменти.

Перша модель – американська: роль державної влади в галузі культури тут слабка. Федеральне агентство «Національний фонд мистецтв» володіє обмеженими засобами [8]. Основну частку фінансування дають приватні спонсори, фонди та фізичні особи.

Друга модель децентралізації (діє, наприклад, у Німеччині) – бюджетне фінансування здійснюється регіональною та місцевою владою. Центр, позбавлений міністерства, має обмежені компетенції

в галузі культури, беручи участь у цьому процесі лише як додаткове джерело грошей. Політика у сфері культури, що приймається й законодавчо підтримується, у цьому випадку включає приватне фінансування поряд із державним і громадським.

Третя модель, прийнята у Великобританії, скандинавських країнах, Канаді, спирається на принцип «витягнутої руки», згідно з яким уряд, визначаючи загальну суму дотацій на культуру, не бере участі в їх розподілі. Цю функцію здійснюють незалежні адміністративні органи, які, у свою чергу, право розподілу фінансових коштів передають спеціальним комітетам і групам експертів. Подібна практика покликана «тримати політиків і бюрократів на відстані «довжини руки» від роботи з розподілу фінансових коштів, а також захищати діячів мистецтва й установ від прямого політичного тиску або незаконної цензури. У Великобританії, наприклад, члени Ради у справах мистецтв хоча й призначаються міністром культури, відбираються серед найбільш шанованих інтелектуалів і фахівців сфери культури. Передбачається, що всі члени Ради політично нейтральні, не мають особистої зацікавленості й не представляють ніякі приватні інтереси.

Згідно із зауваженням К. Робінсона, який мав досвід роботи головою Ради у справах мистецтв Великобританії, зібрати авторитетних інтелектуалів дійсно вдається, вони добре справляються з поставленими перед ними завданнями: «У членів Ради немає ніякої іншої мотивації, крім того, щоб намагатися знайти правильне рішення в інтересах майбутнього мистецтва всієї країни. Члени Ради повинні бути професіоналами екстракласу, носіями вищих культурних цінностей і здатні «вибрати між найкращим, кращим і середнім» [9].

Важливим моментом при цьому є повна незалежність таких експертів від державних структур; вони не отримують за свою роботу жодної винагороди, для них це – почесна місія. Оскільки позиція кожного члена Ради стає надбанням гласності, це виключає махінації: власна репутація дорожча. Сприяє неупередженості рішень і ротація складів таких рад. Подібна

система розподілу ресурсів не скасовує, а, навпаки, передбачає можливість фінансування культурних проектів, програм та окремих колективів приватними особами й організаціями, чиє рішення не підлягає критиці, оскільки тут мова йде про власні кошти, які їх господар вільний витратити так, як йому заманеться [2]. На думку європейських експертів, така модель є найбільш прийнятною для України.

Четверта модель ґрунтується на існуванні сильної адміністрації у сфері культури на центральному рівні, адміністрації, яка понад свої прямі витрати на підтримку культурного розвитку відіграє й роль спонукальної та координувальної сили в діяльності всіх партнерів щодо культурного життя, зокрема регіональних і місцевих спільнот. Цей орган є своєрідним мотором, він із повагою ставиться до концепцій, до програм, які розробляють керівники організацій культури. Підтримка й фінансування розподіляються не довільно в тиші кабінетів чиновниками, а на основі думок спеціалізованих комісій, до складу яких входять експерти й незалежні фахівці [10].

Однак, яка б модель не вибиралася як базова для тієї чи іншої країни, варто пам'ятати, що часто це лише формально проголошені принципи, які в реальності сильно коригуються неформальними правилами.

В основі державного управління європейських країн лежить протиріччя. Воно полягає у величезному розриві між словом і ділом. Усі держави постійно роблять заяви про важливість культурної політики, але ці заяви не підкріплюються справами. Міністерства культури або інші відомства, що керують культурою, навіть за умови щедрого фінансування й постійних зусиль не можуть змінити суспільні пріоритети. Незважаючи на благі наміри, досягнення культурної політики незначні, а якщо говорити з погляду її реалізації, то й узагалі сумнівні. Видається, що в більшості громадян досі немає чіткого уявлення, які ж наміри та цілі їхніх урядів у цій галузі.

Висновки і пропозиції. Крім державного впливу на культурне життя згідно із цілями й ресурсними можливостями,

вплив чинять й інші суб'єкти культурного життя: творці культурних цінностей, їх носії й пропагандисти в своїх політичних, національних, конфесійних та інших інтересах, аж до окремих фізичних осіб. Найважливішим інститутом, що істотно впливає на культуру в розвинених країнах, є бізнес.

Маючи у своєму розпорядженні значні кошти й функціональний інтерес у сфері культури, цей сектор відіграє вагомую роль у регуляції культурної політики та побудови культурної сфери.

Особливістю країн, що розвиваються, є те, що держава є ключовим інститутом, здатним компенсувати недоліки інфраструктури, у якій неможливе забезпечення розвитку культури відповідно до необхідних загальнонаціональних вимог.

Конструювання культурної політики залежить від норм та уявлень про природу культурних процесів у конкретній країні, відрізняється за системою фінансування, рівнем залученості держави, обсягом і характером реалізованих у межах її сфери напрямів. Отже, можна зробити висновок, що культурна політика України повинна розвиватися за власним принципом, ураховуючи лише деякі позитивні аспекти зарубіжного досвіду в реалізації культурної політики, оскільки в українській дійсності багато принципів зарубіжної політики працювати не будуть, тому необхідно сформувати власний досвід реалізації культурної політики.

Список використаної літератури:

1. Бібік Н.В., Шаповал Г.М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2 (8). С. 5–14. URL: <https://doi.org/10.30837/2522-9818.2019.8.005>.
2. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 4 (39). С. 7–15.
3. Carniti E., Cerniglia F., Longaretti R., Michelangeli A. Decentralization and economic growth in Europe: for whom the bell tolls. *Regional Studies*. 2019. Vol. 53. Issue 6. P. 775–789. URL: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1494382>.
4. Ahmad E., Bordignon M. and Brosio G. (2016). Multi-level finance and the Euro crisis. Causes and Effects, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
5. Allain-Dupré D. (2017). Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine, Presentation Regional Development Policy Division: OECD.
6. Бовсунівська І.В., Бутник О.О. Децентралізація в сфері культури: досвід ефективної реформи європейських країн для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 24. С. 79–84.
7. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
8. Колодій О.М. Процес децентралізації: німецький досвід в українських реаліях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 17. С. 130–134.
9. Чернеженко О. Розвиток процесу децентралізації в Румунії. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 216–222.
10. Пянковський В. Іноземний досвід проведення децентралізації та пропозиції для України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 1. С. 102–106.

Balabukha K. Foreign experience in implementing the decentralization reform in the sphere of culture

The article describes the principles of building a system of management of the cultural sphere in the territory of different countries of the world. Each state defines for itself its own model of cultural policy implementation, which is individual and aimed at the development of the state. The allocation of funds according to cultural policy objectives is different in the mechanism of financial allocation. As markets continue to replace the state in the field of cultural financing, the process of universal internationalization of culture will intensify. The principles of cultural policy, which presupposes the management of cultural processes, are structured, this management is expressed as a complex of operative actions for solving the problems of the institutions, which are intended to ensure the widespread reproduction of current cultural forms within the specific financial means, personnel, tools and technologies.

Four basic models have been identified, and the basic criterion for distinguishing existing models is the financing of the cultural sphere, not the political foundations. For Ukraine, an acceptable system of resource allocation does not abolish, but, on the contrary, provides for the possibility of financing cultural projects, programs and individual collectives by individuals and organizations, whose decision is not subject to criticism, since it is a matter of their own resources, which their owner is free to spend so on, own discretion. It is emphasized that whichever model is not chosen as the basis for shaping the foundation of cultural policy for a particular country, it should be remembered that often these are only formally proclaimed principles, which in reality are strongly modified by informal rules. It is emphasized that the peculiarity of developing countries is the basis on which the state acts as a key institution, able to compensate for the shortcomings of the infrastructure in which it is impossible to ensure the development of culture in accordance with the necessary national requirements. Requirements for improvement of the implementation of the decentralization reform in the sphere of culture on the territory of Ukraine have been formed, on the basis of which claims are made about the individualization of cultural policy in accordance with the cultural processes developing in the country.

Key words: *sphere of culture, decentralization, reform of local self-government bodies, international experience, management, infrastructure, community.*