

УДК 351.85

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.9>**К. Є. Балабуха**заступник директора Інституту економіки
Класичного приватного університету

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ОДИН ІЗ ПЕРСПЕКТИВНИХ НАПРЯМКІВ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто реформу децентралізації як один із перспективних напрямків удосконалення механізмів державного регулювання сфери культури в Україні. Окреслено генезис реформи децентралізації загалом та у сфері культури зокрема. Наводяться принципи децентралізації у сфері культури в Україні, які ґрунтуються на рівномірному розподілі поступу до культурних заходів та подій на всій території України, реорганізації культурних закладів із оновленням функціонального навантаження; перерозподілі повноважень регіонам; регулюванні фінансового розподілу між всіма рівнями та створенні мультифункціональних центрів на базі бібліотек та будинків культури. Окреслено фінансову складову частину процесу з розподілом відповідальності джерел фінансування між різними рівнями реалізації культурної політики в Україні. Наводяться принципи управління культурною сферою в умовах упровадження реформи децентралізації зі структурним розподілом повноважень із метою підвищення ефективності регулювання дій учасників процесу. Визначено, що на регіональному і місцевому рівні стратегічні управлінські рішення повинні бути диференційовані саме залежно від рівня готовності окремих регіонів і громад до модернізаційних перетворень. Урахування кожного окремого рівня та громади надасть якісно нові принципи управління та зробить можливим підвищення ефективності адресних програм. Конструктивна взаємодія держави і суспільства в розробленні та подальшій реалізації, формування цільових програм функціонування та розвитку сфери культури призведе до якісного нового рівня функціонування сфери культури на території України.

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

Постановка проблеми. В умовах сьогодення сфера культури потерпає від епохальних змін. Одним із головних досягнень останніх п'яти років є реформа децентралізації, яка безпосередньо торкнулась і культурної сфери. Децентралізація передбачає повне реформування органів місцевого самоврядування, в тому числі делегування прав вирішувати питання за всіма напрямками діяльності на нижніх ланках системи управління – на рівні громад.

Фундаментальною основою децентралізації є передача як повноважень, так і бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Це рішення надає можливість реалізувати повноваження максимально ефективно з мінімаль-

ними витратами. Як наслідок, громади районів та областей мають у своєму розпорядженні необхідні ресурси для того, щоб самостійно та на належному рівні утримувати будинки культури та клуби, сквери та культурні пам'ятки, театри та будинки молоді, інфраструктуру тощо. Водночас накладається відповідальність за законність (в умовах чинного законодавства України) та ефективність упроваджених рішень.

Три основні бази, або загальне підґрунтя, на якому базується ефективна модель місцевого самоврядування, – це контроль, повноваження та фінансові ресурси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У поточному десятилітті спостерігається стійке зростання досліджень і розробок щодо реформи децентралізації

загалом та її впливу на сферу культуру в Україні зокрема.

І.В. Бовсунівська та О.О. Бутник [1] розкрили досвід ефективної реформи європейських країн для України в умовах децентралізації. Авторами детально опрацьовано принципи географічної децентралізації, досліджено напрямки подолання фінансової нерівності.

Основні методичні підходи до реалізації механізмів децентралізації розкрито в науковій доповіді [2]. У науковій доповіді представлено методичні підходи до оцінювання впливу процесів адміністративно-фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток територій – регіонів, районів, міст та об'єднаних територіальних громад.

О. Єжова [3] обґрунтувала сутність упровадження реформи децентралізації, зазначила, що добровільне об'єднання територіальних громад продемонструвало значний позитивний результат і зміни на краще. Тому сприяння максимальному подальшому процесу – одне з головних завдань. На всій території України мають бути створені спроможні та дієздатні органи місцевого самоврядування базового рівня – територіальні громади. Процес добровільного об'єднання територіальних громад створив передумови для трансформації територіального устрою і субрегіонального рівня.

Незважаючи на масштабність наукових досліджень щодо впровадження реформи децентралізації у сферу культури в Україні, згадана тема залишається вивченою не повною мірою та потребує подальших досліджень.

Мета статті. Метою статті є дослідження реформи децентралізації як одного з перспективних напрямків удосконалення механізмів державного регулювання сфери культуру в Україні.

Виклад основного матеріалу. У 2014 році була затверджена загальна концепція реформи децентралізації на Україні, в рамках якої детально окреслена філософія того, як вона (реформа) повинна проводитися. У контексті цієї філософії були прийняті кілька ключових нормативно-правових актів. Одними з найбільш значущих стали: закони про

добровільне об'єднання територіальних громад (ОТГ) та співробітництво громад. Також у рамках бюджетної децентралізації були внесені зміни до Бюджетного кодексу. Таким чином, були оформлені юридичні рамки для старту і проведення першого етапу реформи.

На території сучасної України процес децентралізації до 2016 року не торкався сфери культури. І лише у 2016 році реформа децентралізації почала активно реалізовуватися. Фундаментальною базою послужили законодавчі акти України (Концепція «Децентралізація: сектор Культура», Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури», Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами та ін.), впровадження фінансової підтримки територіальних громад, яка спрямована на забезпечення повноцінного соціально-економічного та культурного розвитку регіонів країни.

Головними принципами децентралізації у сфері культури в Україні є:

– рівномірний розподіл поступу до культурних заходів та подій на всій території України, враховуючи сільську місцевість, відповідно до потреб місцевого населення;

– реорганізація культурних закладів із оновленням функціонального навантаження та регулюванням соціальної і економічної складових частин локальних закладів культури;

– перерозподіл повноважень регіонам із метою ефективного використання потенціалу та розмежування функціонального навантаження між усіма рівнями влади;

– регулювання фінансового розподілу між усіма культурними закладами різних рівнів та окремими культурними проектами. Для підвищення ефективності фінансування та збільшення прибутків альтернативним способом існує краудфрандинг;

– створення мультифункціональних центрів на базі бібліотек та будинків культури.

Звісно, в умовах становлення економіки України першочерговими завданнями є фінансування сфери культури та визначення суб'єктів відповідальності за використання фінансових коштів. Як інструмент для розроблення управлінських рішень у сфері визначення джерел і напрямів фінансування сфери культури в Україні пропонуємо розглянути матрицю відповідальності (табл. 1).

Управління у сфері культури обов'язково повинно здійснюватися з урахуванням усіх реалій сучасної змішаної економіки. При цьому у сфері культури ринковий аспект управління стає важливим інструментом використання маркетингових технологій, оскільки в даний час орієнтація на споживача, а також формування і задоволення попиту виступає як один із ключових принципів здійснення діяльності організацій сфери культури.

Надана підтримка безпосередньо з боку держави, меценатів, спонсорів певною мірою залежить від того, наскільки різні сфери культури, затребувані суспільством, є соціально значущими, привабливими для різних цільових аудиторій. Активне застосування ринкових механізмів у безпосередньому поєднанні з державною підтримкою, а також упровадженням стратегічного планування також сприятиме розвитку сфери культури в регіонах і на місцях, що більшою мірою дозволить враховувати інтереси місцевого населення в реалізації наявних культурних потреб. У цьому плані як актуальне управлінське завдання можна назвати пошук балансу між державною участю в діяльності сфери культури і наявністю найбільш повної свободи культурного самовираження [4].

У даний час на території України в області культури не тільки недостатньо фінансових ресурсів, але також і не простежується чітких механізмів із їх перерозподілу, проведеної оцінки ефективності витрачання,

Таблиця 1

Розподіл відповідальності джерел фінансування між різними рівнями реалізації культурної політики в Україні

Рівні реалізації державної політики у сфері культури	Способи та джерела фінансування культурної політики в Україні		
	Державний або муніципальний бюджети	Приватні інвестиції	Ресурси некомерційних організацій та громадян, які проявляють ініціативу
Державний	Великі проекти національного масштабу, що мають, перш за все, соціальну ефективність і спрямовані на формування загальнолюдських і загальнонаціональних цінностей	Великі проекти, які мають національний масштаб і яскраво виражений комерційний ефект (фільми, спектаклі)	–
Регіональний	Проекти, що мають яскраво виражену соціальну ефективність і спрямовані на підтримку і формування національних, культурних і релігійних традицій і особливостей простору регіону	Проекти, спрямовані на розвиток території і населення регіону, що мають комерційний ефект (культурно-розважальні центри, виставкові центри)	Мікропроекти, спрямовані на формування регіонального культурного середовища (свята, фестивалі, виставки, конкурси)
Муніципальний	Проекти, що мають яскраво виражену соціальну ефективність, спрямовані на підтримку і формування національних, культурних і релігійних особливостей культурного простору муніципальної освіти	Проекти, до яких інвестор, крім комерційної вигоди, має приватний, суб'єктивний інтерес (фінансування окремих виставок художників, вистав, мікропроектів)	Мікропроекти, спрямовані на формування локального культурного середовища (свята, фестивалі, виставки, конкурси, квести)

яка безпосередньо відповідає сучасним вимогам і реаліям. Також слід звернути особливу увагу на розвиток системи управління і стратегічного планування з обов'язковим урахуванням тих особливостей, які накладаються галузевими параметрами і характеристиками функціонування ряду галузей сфери культури в умовах децентралізації. Такий підхід допоможе впровадити діяльність управлінських механізмів у культурній діяльності на регіональному та місцевому рівнях, оптимізувати процедури менеджменту в даній сфері, що дозволить нормалізувати дію механізмів отримання і подальшого розподілу фінансових ресурсів на окремі культурні заходи, проекти і програми.

Важливою проблемою виступає також вироблення критеріїв оцінки ефективності робіт установ культури. Це має велике значення з огляду на розподіл фінансових ресурсів і потоків, які забезпечують виконання різного роду культурних проектів та заходів. Одним із інструментів, який дозволив би поліпшити роботу в цьому напрямку, може бути впровадження спеціальної системи коефіцієнтів результативності в роботі установ культури [5]. Також у муніципальних утвореннях важливо вдосконалювати систему здійснення фінансування культурних установ з обов'язковою орієнтацією на вже розроблені нормативи надання населенню культурних сервісів із безпосереднім урахуванням стандартів у сфері культури із застосуванням нормативів подушного фінансування.

Україна як самостійна держава потребує дій у сфері збільшення питомої ваги програмно-цільових методів як в управлінні, так і у фінансуванні сфери культури регіонів і муніципалітетів, що у процесі реалізації культурної політики забезпечить системний характер, підвищить ефективність бюджетного фінансування. Програми в культурній сфері повинні бути орієнтовані саме на підвищення стартових можливостей, на реалізацію людського потенціалу населення окремої території. Основним компонентом соціально-економічного розвитку областей України має бути відтворення людини з формуванням відповідної інфраструктури для її діяльності і життєзабезпечення.

У сфері культури стратегічні управлінські рішення на регіональному і місцевому рівні повинні бути диференційовані саме залежно від рівня готовності окремих регіонів і громад до модернізаційних перетворень. Урахування специфіки регіонів сприятиме підвищенню ефективності та адресних культурних програм. Важливою в цьому плані є і наявність конструктивної взаємодії держави і суспільства в розробленні та подальшій реалізації, формуванні цільових програм функціонування та розвитку сфери культури. Хоча багато організацій сфери культури із самого початку не орієнтовані на одержання прибутку як свою основну діяльність, проте в сучасній змішаній економіці вони повинні враховувати специфіку ринкових відносин і конкуренції, застосовувати механізми стратегічного планування і маркетингові інструменти.

Нинішнє фінансове становище багатьох українських організацій культури зумовлює необхідність модернізації системи управління, включення в неї цілісної концепції маркетингу, виділення маркетингової діяльності в один із пріоритетних напрямків. Таким чином, сучасна система механізмів управління у сфері культури вимагає переходу від директивного методу до більш гнучкого регулювання культурних процесів у регіоні та на рівні громад, а також формування децентралізованої системи регулювання, яка є максимально демократичною, з активною участю в даному процесі населення. У цьому відношенні принципи реформи децентралізації виступають як один із найважливіших засобів здійснення структурної управлінської політики на регіональному рівні та на рівні муніципалітету.

Висновки та пропозиції. В Україні сучасні умови культурного розвитку потерпають від нерівномірного розподілу коштів та засобів, спрямованих на реалізацію культурної політики в межах держави. Реформа децентралізації є провідним механізмом в інноваційному розвитку та модернізації сфери культури. Зважаючи на мінімальний рівень розвитку культурної сфери в селах, саме впровадження реформи децентралізації надасть можливість самостійно визначати першочерго-

вість завдань і пріоритетів фінансування, чим може поліпшитися не тільки місцева інфраструктура, але і сфера культурних індустрій, що підвищить рівень культурного розвитку населення та загальний індекс людського розвитку у країні загалом. Диференціація управлінських рішень на регіональному і місцевому рівні сприятиме локальному переходу до модернізаційних перетворень. Вплив на розроблення та подальшу реалізацію, формування цільових програм функціонування та розвитку сфери культури здійснить конструктивна взаємодія держави і суспільства, що призведе до якісно нового рівня функціонування сфери культури на території України.

Список використаної літератури:

1. Бовсунівська І.В. Децентралізація у сфері культури: досвід ефективної реформи європейських країн для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 24. С. 79–83.
2. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянської І.З. Львів : ІРД НАНУ, 2018. 144 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
3. Єжова О. Результати впровадження реформи децентралізації. *Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 30 жовтня – 30 листопада 2018 р.* / за заг. ред. І.А. Чикаренко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 29–37.
4. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» ; за ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с.
5. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. ; за наук. ред. Я.А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.

Balabukha K. Decentralization reform as one of the promising areas for improving the mechanisms of state regulation of the cultural sphere in Ukraine

The article considers decentralization reform as one of the promising directions for improving the mechanisms of state regulation of the cultural sphere in Ukraine. The genesis of decentralization reform in general and in the cultural sphere in particular is outlined. The principles of decentralization in the sphere of culture in Ukraine are presented, which are based on a uniform distribution of progress to cultural events and events throughout the territory of Ukraine, reorganization of cultural institutions with updating of functional load; redistribution of powers to regions; regulation of financial distribution between all levels and creation of multifunctional centers based on libraries and houses of culture. The financial component of the process of allocation of responsibility of sources of funding between different levels of cultural policy implementation in Ukraine is outlined. The principles of cultural management in the context of the implementation of decentralization reform with a structural division of powers are presented in order to increase the efficiency of regulating the actions of participants in the process. It is further defined that at the regional and local level strategic management decisions should be differentiated precisely depending on the level of readiness of individual regions and communities for modernization transformations. Taking into account each individual level and community, it will provide new management principles and increase the effectiveness of targeted programs. Constructive interaction of the state and society in the development and further realization, formation of targeted programs of functioning and development of the sphere of culture will lead to a qualitative new level of functioning of the sphere of culture in the territory of Ukraine.

Key words: culture, decentralization, reform of local self-government, financing, governance, infrastructure, community.