

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-10-86-17>

УДК 352.075

Митник А.А., Бутко Л.В., Данийленко В.Є.

Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

## ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДАМИ КУЛЬТУРИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**Анотація.** В сучасних умовах обрання курсу України до децентралізації постають питання щодо діяльності закладів культури в сільській місцевості. Українське законодавство містить цілий комплекс норм і положень, що регулюють суспільні відносини у сфері соціокультурної діяльності. Ці норми складають правову основу діяльності у сфері культури, визначають засади, цілі та механізми реалізації державної політики щодо неї. Для більш широкого розуміння стану соціокультурної діяльності в Україні, а саме існування її в умовах децентралізації, потрібно звернути увагу на творчі індустрії, адже їх стимулювання є одним з ключових трендів як культурної, так і економічної політики розвинутих держав світу.

**Ключові слова:** децентралізація, міжнародна культура, державна політика, заклади культури, фінансування соціокультури.

Mytnyk Aliesia, Butko Larysa, Danyilenko Vladyslava

Kremenchug National University named after Mykhailo Ostrogradsky

## MAIN PROBLEMS OF ACTIVITY OF ACTIVITIES BY CULTURAL INSTITUTIONS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

**Summary.** The culture has always been funded residually. And now funding continues to be made available to address the immediate needs of communities. Subventions received by communities as part of the reform were aimed at road mending, renovating municipal equipment, water suppling, and upgrading. As a result, it is impossible to maintain cultural institutions and provide quality cultural services to the population in less well-off communities. This may result in depressed territories being left without cultural facilities, cultural programs and projects. Another problem that exists in villages, towns and small towns is the so-called «staff shortage». Low wages and lack of professional prospects in rural areas don't help involvement of experts to work for positions in the field of culture. In the more capable ATCs, as well as in the communities that have become the centers of the community, there is often at least a team of the director, the artistic director, the circle leaders who organize the cultural life in the community. But in small villages, in houses of culture, the enthusiasm of only one person who has worked in this position all his life is still held. This person is at the same time a director, artistic director, head of all circles, and sometimes a technical worker. According to R. Yu. Mylian, increased attention to solving problems of the sociocultural development of rural settlements will contribute to the preservation and development of cultural institutions in rural areas, prevent the outflow of the working and most educated population, especially young people, and will eventually strengthen the sustainable development potential of Ukraine as a whole. The organization and holding of mass cultural events in rural areas is an effective means of strengthening the competitiveness of rural areas, enhances the development of cultural interregional and cross-border cooperation, event-tourism and has a positive impact on the branding of rural settlements as tourist attractions. To address the above issues, is invited to identify an approach whereby a State, acting by the Culture Ministry, will develop standards for the minimum volume and quality of cultural services, compliance with which will be mandatory for local governments in communities. This may occur by defining and establishing a set of basic services guaranteed by the State and financed from the State budget. For the normal functioning of State culture, it is necessary to establish a new concept of these institutions activities in the ATC, to provide for tax exemption by legal acts and to clearly define the types of services provided by cultural activity.

**Keywords:** decentralization, international culture, public policy, cultural institutions, financing of socio-culture.

**Постановка проблеми.** Для повноцінного впровадження реформи децентралізації в Україні, необхідно охопити усі сфери життя. Винятком є і соціокультурна діяльність, яка вимагає більшої уваги, враховуючи, що за часи становлення незалежної України, державне регулювання закладів культури було на нижчому рівні і йому приділялося найменше уваги. На момент початку реформи децентралізації, процес надання культурних послуг не оформлено нормативно та організаційно на тому рівні, щоб суб'єкти надання даних послуг могли безперешкодно та повно виконувати свої функції. Постають питання щодо подальшого розвитку соціокультурної інфраструктури та культурних послуг в умовах реалізації державної політики реформ децентралізації.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема розвитку соціокультурної ді-

яльності, а також неможливість нормального розвитку закладів культури в умовах реформи проведення децентралізації займалися як вітчизняні так і зарубіжна науковці: В.А. Мерзляк, О. Матвійчук, О.О. Греськів, Р.Ю. Мільян, Ю.Д. Івашків та інші.

**Мета статті.** Дослідити нормативну базу, за допомогою якої і здійснюється публічне управління соціокультурною діяльністю в Україні. Також, виявити прогалини у регулюванні закладів культури в умовах децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з конституційних свобод громадяни України є «свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з інтелектуальною діяльністю у вказаній галузі» [1]. На цьому поло-

женні ґрунтується процес державного управління сферою культури.

Під культурою, яка є об'єктом державного управління, у широкому розумінні мається на увазі сукупність різноманітних матеріальних і духовних цінностей і благ, створених суспільством, що характеризує певний рівень його розвитку в державі. Культурно-мистецькі заходи в державі здійснюються переважно закладами культури, якими вважаються музеї, театри, філармонії, демонстратори фільмів, клубні заклади, бібліотеки, видавництва, цирки, парки культури та відпочинку, школи естетичного виховання тощо [2].

В сучасних умовах державне регулювання, а також керівництво діяльністю закладів культури має виходити на новий рівень і враховувати європейський досвід у цій галузі, при цьому вирішуючи існуючі проблеми в Україні в період впровадження реформи децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад.

Однією з ключових проблем для ОТГ є зношеність соціокультурної інфраструктури та низька енергоефективність закладів культури, що робить їх утримання надмірно затратним. В ході децентралізації повноваження по утриманню цих установ лягли на плечі об'єднаних громад (ОТГ). Жодні механізми державної підтримки в цьому сенсі не були передбачені. Більшість будинків культури та сільських клубів не ремонтувалися протягом десятків років і потребують встановлення системи опалення, системи водовідведення, капітального ремонту, оновлення обладнання, меблів, апаратури. Такі витрати є непропорційно великими для бюджетів новостворених громад.

Крім того, культура завжди фінансувалася за «залишковим принципом». І зараз кошти продовжують виділятися на вирішення нагальних проблем громад. Субвенції, що отримали громади в рамках реформи, були спрямовані на ремонт дорожнього покриття, оновлення комунальної техніки, водопостачання, благоустрій. Як наслідок, у менш спроможних громадах просто немає змоги утримувати культурні заклади і надавати якісні культурні послуги населенню. А це може призвести до того, що депресивні території можуть залишитись взагалі без культурних закладів, без культурно-мистецьких програм і проєктів.

Ще однією проблемою, яка існує у селах, селищах та маленьких містах, є так званий «кадровий голод». Низька заробітна плата та відсутність професійних перспектив в сільській місцевості не сприяє залученню фахівців до роботи на посадах у сфері культури. У більш спроможних ОТГ, а також у населених пунктах, що стали центрами громади, часто є хоча б команда з директора, художнього керівника, керівників гуртків, які організовують культурне життя в громаді. А от у маленьких селах в будинках культури та сільських клубах все тримається на ентузіазмі лише однієї людини, яка працює на цій посаді все життя. Вона одночасно є директором, художнім керівником, керівником всіх гуртків, а подекуди і технічним працівником. На думку Милан Р.Ю., посилення уваги до вирішення проблем соціокультурного розвитку сільських поселень сприятиме збереженню та розвитку закладів культури у сільській місцевості, запобіганню відтоку

працездатного та найбільш освіченого населення, насамперед молоді, і зрештою зміцнить потенціал сталого розвитку України в цілому. Організація та проведення масових культурних заходів у сільській місцевості є дієвим засобом зміцнення конкурентоспроможності сільських територій, активізує розвиток культурного міжрегіонального та транскордонного співробітництва, івент-туризму та здійснює позитивний вплив на формування брендингу сільських населених пунктів як туристичних об'єктів [7].

Найбільш ефективним на сьогоднішній день у зарубіжних державах стали «американська» та «британська» моделі державної культурної політики (успішно реалізуються в США, Великобританії, Ірландії, Фінляндії), які вважаються «ринковими» та полягають у виокремленні конкретних цілей, змісту, характеристик та результатів державної політики у сфері культури. У межах такої політики реалізується принцип політичного невтручання у справи сфери культури та у прийняття рішень у частині розподілу фінансових коштів у межах галузі. У наслідок такого підходу останнім часом була сформована так звана модель управління сферою культури «на відстані витягнутої руки», яка передбачає прийняття багатьох управлінських рішень у сфері культури за участі незалежних інституцій, наприклад, Національної ради у справах мистецтва (Великобританія), Національний фонд підтримки мистецтва (США) [3]. У деяких країнах, таких як, Франція, Італія, Німеччина, Великобританія поширений механізм надання гарантій по кредитах різним суб'єктам у сфері культури. Також у більшості європейських держав розвиваються додаткові джерела фінансування сфери культури, у тому числі для таких цілей використовуються надходження від лотерей та азартних ігор, прибуткових галузей культури тощо [4].

Як вважає Мерзляк А.В., сучасний стан державного управління сферою культури в Україні характеризується трансформаційними процесами та адаптацією до європейських стандартів. Найбільш ефективними на сьогоднішній день у зарубіжних державах зарекомендували себе такі підходи, які втілюють в собі принцип політичного невтручання у прийняття рішень та розподіл коштів у межах галузі, просувається принцип децентралізації, застосовується досвід управління на основі консультативно-дорадчого підходу. В Україні ж, навпаки, рішення у сфері культури приймають переважно централізовано відповідні державні структури. Також вимагає диверсифікації механізм фінансування сфери культури в Україні, який реалізується в основному лише через бюджети різних рівнів, що є недостатнім. Для порівняння, у зарубіжних країнах практикується фінансування сфери культури шляхом впровадження специфічних податків, надання гарантій по кредитах суб'єктам сфери культури, пошук додаткових джерел фінансування [5]. Але з точки зору Івашків Ю.Д., серед найбільш конструктивних пропозицій – зберегти заклади культури шляхом співфінансування і з боку держави, і з боку місцевих громад, особливо на перших етапах реформи. Непрості завдання стоять і перед менеджерами культури, адже, крім втілення новітніх стратегій у життя та привичаювання пра-

проводити роботу в суспільстві щодо майбутніх змін, а почати розвіювати різні міфи. Зокрема, це стосується і фінансування закладів культури. Відтак, сьогодні, як ніколи, важливо почути аргументовані думки керівництва галузі щодо закладів культури, та й взагалі всієї соціокультурної сфери, у перспективах реформаторської діяльності, особливо щодо подальшого їх існування та шляхів можливого розвитку. Збереження та розвиток соціокультурної сфери територіальних громад є наріжною проблемою не лише громади, а й Міністерства культури України, яке опікується встановленням та контролем за виконанням усіх норм соціокультурного обслуговування та інших стратегічних дискурсів у нинішніх складних умовах. Основне завдання держави на початковому етапі реформування – максимально допомогти закладам і людям на місцях зберегти своє призначення і освоїти нові повноваження [6].

Що стосується підвищення ефективності окремих складових гуманітарної політики, що реалізується у сільській місцевості, то до пріоритетних напрямів доцільно віднести: збереження та цільове державне фінансування законодавчо визнаної необхідною мережі закладів культури (клубів, бібліотек, місцевих музеїв); використання існуючої інфраструктури культури і мистецтва для потреб створення у сільських поселеннях навчально-виховних комплексів, що дозволить не лише зберегти спеціалізацію об'єкта, але й підвищити рівень його фінансування та привабливості для населення; поліпшення кадрового забезпечення закладів культури шляхом залучення молодих фахівців, зокрема, за рахунок реалізації регіональних програм, пов'язаних із забезпеченням молоді житлом, оплатою комунальних послуг, соціально-культурним обслуговуванням, організацією оздоровлення тощо [7].

В останні роки в Україні схвалено цілий ряд концепцій, стратегій, дорожніх карт і планів заходів, пов'язаних із галузевими політиками та реформами. У рамках дослідження розглядалися деякі концепції, які могли б спрямувати нашу країну необхідним курсом задля досягнення більш високих та ефективних рішень, що дозволить в умовах децентралізації не лише не втратити сільський соціокультурний потенціал, а й відродити місцеві звичаї, культурні заходи та ін.

**Висновок.** Для вирішення проблем з вищезазначених питань, пропонується визначити підхід, за яким держава у особі Міністерства культури сформує стандарти щодо мінімального обсягу та якості культурних послуг, дотримання яких буде обов'язковим для органів місцевого самоврядування в громадах. Це може відбутися шляхом визначення і встановлення набору базових послуг, гарантованих державою та фінансових за рахунок коштів державного бюджету. Для нормального функціонування сфери державної культури потрібно сформувати нову концепцію діяльності даних закладів в ОТГ, передбачити нормативними актами звільнення від сплати податків та чітко встановити види послуг та суб'єктів здійснення культурної діяльності.

Таким чином, закріплені у законодавстві засади державної політики у сфері культури відстають від життя і потребують певного корегування, а пріоритети державної політики – принципового перегляду з урахуванням суспільно-політичних змін в Україні та глобальних тенденцій культурного розвитку. Здійснюючи реформування управління культурною сферою в рамках більш масштабної реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, Україна має більш орієнтуватися на зарубіжних колег та переймати ефективний досвід управління соціокультурною діяльністю.

## References:

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (accessed 01.09.2020).
2. Horodetska, I.A. (2011). *Administratyvne pravo Ukrainy Zahalna chastyna: navch. posib.* [Administrative law of Ukraine. General part of tutorial]. Nizhyn: NDU n. M. Hoholia, p. 192. (in Ukrainian)
3. Ihnatchenko, I.H. (2013). Osoblyvosti realizatsii derzhavnoi polityky u sferi kultury: suchasnyi stan ta svitovi standarty [Features of the implementation of state policy in the field of culture: current status and world standards]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva* [Theory and practice of jurisprudence] (electronic journal), vol. 1. Available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2013\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_16) (accessed 10 September 2020).
4. Kuchyn, S.P. (2013). Osoblyvosti derzhavnoi polityky v sferi kultury ta osvity (sotsialno-ekonomichnyi aspekt) [Features of state policy in the field of culture and education (socio-economic aspect)]. *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo* [Foreign trade: economics, finance, law], vol. 2, pp. 40–48.
5. Merzliak A.V., & Ohnarov Ye.S. (2017). Derzhavne upravlinnia sferoiu kultury : vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid [Public administration in the field of culture: domestic and foreign experience]. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka* [Public administration: theory and practice] (electronic journal), vol. 1(17). Available at: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/4.pdf) (accessed 11 September 2020).
6. Ivashkiv, Yu.D. (2018). Sotsiokulturna sfera Ukrainy: detsentralizatsiia u konteksti realizatsii stratehii staloho rozvytku [Socio-cultural sphere of Ukraine: decentralization in the context of implementing the strategy of sustainable development]. *Visnyk Natsionalnoi akademii kerivnykh kadrov kultury i mystetstv* [Bulletin of the National Academy of Management of Culture and Arts], no. 2, pp. 102–104.
7. Mylian, R.Yu. (2013). Problemy ta priorytety sotsiokulturnoho rozvytku silskykh terytorii [Problems and priorities of socio-cultural development of rural areas]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy* [Socio-economic problems of the modern period of Ukraine], vol. 6(104), pp. 326–331.