



УДК 351.85

Бабицька Світлана Ігорівна

здобувач кафедри політології та філософії

Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КУЛЬТУРОЮ В РЕГІОНІ

***Анотація:** У статті розглянуто основні принципи державного управління культурою в регіоні, зокрема такі, як принцип проблемно-цільової орієнтації державного управління культурою, що передбачає вирішення територіальних проблем з урахуванням можливостей держави, а також проблем конкретних соціальних груп і категорій населення, які становлять соціальну базу культурної політики; принцип деполітизації державного управління соціокультурними процесами; принцип державного сприяння самоорганізації соціально-культурного життя; принцип державного забезпечення різноманіття, поліфонічності соціально-культурного життя, що передбачає багатосуб'єктність соціокультурної діяльності, альтернативність проєктів, програм, концепцій, ідей.*

***Ключові слова:** культура, культурна політика, держава, державне управління, принципи державного управління, соціально-культурного життя.*

Babytska S.I. The basic principles of state management culture in the region

***Annotation:** The article deals with the basic principles of public administration of culture in the region, such as the principle of problem-target orientation of public administration of culture. it provides for the solution of territorial problems taking into account the capabilities of the state, as well as the problems of specific social groups and categories of the population that make up the social base of cultural policy; the principle of depoliticization of state management of socio-cultural processes; the principle of state assistance in the self-organization of socio-cultural life; the principle of state support of diversity, polyphonicity of socio-cultural life involves a lot of subjectivity of socio-cultural activities, alternative projects, programs, concepts, ideas.*

***Key words:** culture, cultural policy, state, public administration, principles of public administration, social and cultural life.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сформовані в попередні десятиліття стереотипи культурної політики, зокрема принцип залишкового фінансування культури, не були зруйновані, хоча було зрозуміло, що вони не придатні в сучасних умовах. Сьогодні актуалізувалася потреба не просто коригувати цілі й завдання культурного



розвитку, але й формулювати їх заново. З середини 90-х рр. ХХ ст. держава намагається перейти на нову стратегію культурної політики, що відбито у програмах соціокультурного розвитку.

У сфері культури все більшу роль починають відігравати громадські, комерційні організації, незалежні творчі спілки, асоціації діячів культури, громадські та приватні фонди. Вони не лише активно освоюють ринок культури, але й використовують некомерційні джерела фінансування культурної діяльності.

У той же час з'являються нові проблеми у сфері культури, оскільки певні соціальні категорії громадян не в змозі самотійно забезпечити задоволення своїх культурних потреб і реалізувати свій культурний потенціал. У цій ситуації досягнення соціокультурної стабільності й рівноваги між окремими соціальними, регіональними, національними та іншими спільнотами, які мають відмінні культурні зразки і норми та претендують на їхню виняткову пріоритетність і державну підтримку, вимагає адекватної культурної політики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні основи державного управління культурою висвітлено в працях як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на сферу культури зробили такі вчені, як М. Бідняк [1], В. Біліченко [1], С. Вдовенко [2], Ю. Вдовенко [2], І. Горобінська [3], Н. Кара [4], Г. Корецька [4], В. Краївська [4], С. Легкий [5], А. Матвєєва [6], А. Павлюк [7], В. Шинкаренко [11], Л. Харсун [12] та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження державного управління культурою мають загальнонауковий сенс і більш описовий характер. Однією з причин такої спрямованості досліджень є відсутність дієвого, науково обґрунтованого



підходу і методу, що враховував би комплексну природу державного управління культурою.

Формулювання цілей статті. Метою цієї статті є визначення основних принципів та методів державного управління культурою та надання пропозицій з удосконалення цього процесу.

Виклад основного матеріалу. Реформування системи державного устрою передбачає завдання державного будівництва як продуманої системи заходів з модернізації різних інститутів влади. Один із напрямків – реалістична соціальна політика, що держава ставить за значущістю на перше місце, віддаючи пріоритет розвитку сфери охорони здоров'я, освіти й культури. Державна політика в галузі культури базується на визнанні основоположної ролі культури в розвитку і самореалізації особистості, гуманізації суспільства, збереженні національної самобутності народів і затвердженні їх гідності. Сфера культури визначає і формує мету й цінності суспільного життя. Саме вона сприяє новому ціннісному сприйняттю змін, що відбуваються в державному устрої країни, а отже й формуванню нового ставлення до влади, яка здійснює політику переходу до демократичної держави з ринковою економікою.

Водночас декларування основної ролі культури в розвитку українського суспільства поки що не означає реалізацію цієї тези в практиці державного управління.

Чинне розуміння функцій держави щодо культури [1, с. 17] дозволяє синтезувати сутність описаних у літературі принципів державного управління соціокультурними процесами в регіоні:

1. Принцип проблемно-цільової орієнтації державного управління культурою передбачає вирішення територіальних проблем з урахуванням можливостей держави, а також проблем конкретних соціальних груп і категорій населення, що становлять соціальну базу



культурної політики. Аргументи на користь проблемно-цільового підходу є такими:

– по-перше, змінюється роль соціологічних досліджень, з допомогою яких традиційно вивчалися раніше інтереси і запити населення. Соціологи, які досліджували процеси у сфері культури за допомогою опитувань населення, фіксували сформовану картину смаків, уподобань, культурних орієнтацій людей. Управління ж соціокультурними процесами передбачає цілеспрямований вплив на духовне життя суспільства з метою його зміни. За цим принципом, на першому місці серед чинників, що потребують обліку, стоять проблеми, цілі й можливості зміни соціокультурної ситуації. Потрібно переходити до інших соціологічних процедур – таких як соціальна діагностика, експертиза, соціальне проектування, прогнозування та інші прийоми отримання й використання соціологічної інформації, що об'ємно описуються поняттям «соціальний аудит» [8, с. 108]. Картина вже сформованих інтересів і потреб постає як важлива, але вторинна інформація. Вона має враховуватися під час розроблення та реалізації програм, але параметри бажаного майбутнього стану культури задаються більш сучасними і складними соціологічними процедурами.

Важливу роль можуть відігравати соціологічні дослідження, коли потрібно підтвердити ефективність управління соціокультурними процесами – фіксувати результати реалізації управлінських програм щодо змін у масовій свідомості.

Відзначимо, що тут ідеться про державні програми. Іншу роль відіграють соціологічні дослідження в ході реалізації культурно-дозвіллевих програм, що фінансуються самим населенням (платні заходи, послуги тощо), тобто комерційних. Для розроблення таких програм особливого значення набуває саме вивчення інтересів і потреб населення, а точніше – попиту та готовності людей оплатити певні послуги. По суті це



маркетинг потенційного ринку, де будуть реалізовані певні види товарів і послуг у сфері дозвілля;

– по-друге, більш об'ємно бачиться об'єкт управління, адже в програмі інтегруються художні, моральні, фізичні, психологічні аспекти соціально-культурної діяльності держави, місцевого співтовариства й комерційних культурних організацій;

– по-третє, проблемна орієнтація культурної політики активізує участь населення в соціокультурній діяльності за рахунок певної синхронізації інтересів соціальних груп (прагнення вирішити свої проблеми) та органів управління (створити умови для розв'язання цих проблем). Якщо раніше існувала значна неузгодженість цілей суб'єкта державної культурної політики (виховати людину відповідно до заданого «згори» ідеалу) та суб'єктів соціально-культурної діяльності (для них мотиви включення в культурну діяльність були пов'язані із задоволенням особистих потреб), то тепер їх зусилля об'єднує проблемно-цільова орієнтація;

– по-четверте, проблемно-цільова орієнтація дозволяє посилити соціальну значущість і престижність соціокультурної діяльності як в очах населення, так і представників владних структур. Остання обставина заслуговує на увагу ще й тому, що здатна залучити додаткові кошти для фінансування соціально-культурних програм, які перебувають на перетині кількох пріоритетів і відповідних їм соціальних інститутів [6, с. 59]. Так, програми соціально-культурного розвитку території можуть об'єднувати зусилля державних, муніципальних і комерційних установ культури та спорту, охорони здоров'я, освіти.

2. Принцип деполітизації державного управління соціокультурними процесами.

Для суб'єктів державного управління культурою цей принцип



означає потребу створення умов для виявлення самостійності соціально-культурних ініціатив громадян, відмову від кон'юнктурної актуальності й орієнтацію на довгострокові пріоритети та цінності. Лише в такому разі культурна політика стане засобом самореалізації сутнісних сил людини, формою історико-культурного самовизначення соціальних груп і територій, «культурні» межі яких не завжди збігаються з адміністративними, установленими часом досить довільно й часто насильницькими методами. Культура здатна подолати такі межі, стати основою для консолідації різних верств і груп (партій, релігійних і громадських організацій з різними політичними орієнтирами та цінностями). Актуалізація і пріоритет загальнолюдських цінностей дозволить частково зняти соціальну напруженість, об'єднатися для спільного вирішення проблем, що мають не лише регіональний, але і глобальний характер.

Принцип деполітизації державного управління соціокультурними процесами не передбачає його деідеологізацію, а швидше навпаки. Справа в тому, що культура останніх десятиліть за всієї видимості її ідеологічного характеру по суті не була такою, оскільки в суспільстві були відсутні умови для розвитку самої ідеології. Ознаки останньої – це, по-перше, наявність концепцій та ідей, що відбивають інтереси певних соціальних груп – від професійних інтересів до класів і націй включно, їх зіткнення, боротьба; по-друге – наявність ідеологів, тобто творців, генераторів ідей.

За відсутності таких ознак маємо ідеологію без ідей та ідеологів, тобто квазіідеологію. По суті така ідеологія є способом (або механізмом) нав'язування інтересів певної соціальної групи всьому суспільству, підміною всього різноманіття інтересів цінностями однієї соціальної групи. У такому разі видимість ідеології забезпечується за допомогою системи соціальних інститутів, до завдання яких входить насильницьке



поширення ідей, імітація їх зв'язку з реальністю, контроль над людиною та її переконаннями, нівелювання інтересів всіх соціальних груп і впровадження ідеї створення «спільності інтересів». Відсутність «ідеологів» компенсується «освяченням» єдиної концептуальної схеми (марксизм – ленінізм), елементи якої підлаштовані один до одного за принципом виключення: з попередньої концепції вилучається все, що суперечить дальшій [10, с. 74].

Сьогодні на зміну квазіідеології, на думку багатьох авторів, приходить епоха справжньої ідеологічної боротьби – зіткнення інтересів різних соціальних груп. Тому заклики до деідеологізації культури – це спроба повернутися до тотальної ідеології, а отже, до адміністративно-командної системі управління. Лише за умови безлічі ідей, цінностей, концепцій культура зможе виконати функцію осмислення корінних інтересів соціальних груп, пошуку основ для їх погодження і співіснування, що зрештою забезпечить повноцінне формування та розвиток структур громадянського суспільства. Своєю чергою, таке суспільство стає середовищем, що забезпечує різноманіття й повноту духовного життя, реалізацію гуманістичного людино творчого потенціалу культури.

3. Принцип державного сприяння самоорганізації соціально-культурного життя. Реалізація цього принципу в практиці державного управління культурою скорочує поле неефективного адміністративного втручання держави в соціокультурні процеси, збільшуючи тим самим його можливості управлінського впливу на них у властивих державі формах.

Перехід культури в режим самоорганізації передбачає децентралізацію державного управління і створення нової організаційно-економічної моделі, що відповідає реаліям сьогодення. В основу такої моделі має бути покладено такі позиції:



а) створення паралельних структур громадського самоврядування на всіх рівнях культурної політики (місцевому, державному), що доповнюють і компенсують обмежені можливості державної системи управління. Різноманіття громадського руху має отримати, по-перше, організаційне оформлення в «горизонтальних» недержавних структурах; по-друге, мати соціально правовий статус і механізм взаємодії та впливу на діяльність державних інститутів і політику управлінських органів, що курирують сферу культури і дозвілля. Ідеться про свідому активізацію об'єктів управління культурою з метою більш ефективної їх участі у здійсненні процедур державного управління соціокультурними процесами;

б) децентралізація управління й надання суб'єктам організації культурно-дозвілдової діяльності максимальної юридичної, організаційної та економічної самостійності [2, с. 27]. За останніми має бути визнана свобода у визначенні принципів організації своєї діяльності, установленні системи і функцій органів управління, форм і методів роботи.

Державне управління недержавними установами має полягати в правовому регулюванні їх діяльності з позицій інтересів суспільства у формі реєстрації статутів, наданні пільг, правового та фінансового контролю правомірності надаваних послуг і т. ін.

Створюючи правові та економічні умови саморозвитку культури, слід урахувати й використовувати досвід деяких зарубіжних країн, зокрема Німеччини, де держава не лише не протидіє, а й підтримує альтернативні рухи і громадянські ініціативи з метою пом'якшення соціальної напруженості в суспільстві, попереджаючи їх перехід на нелегальні способи існування й конфронтацію з державою. Такий підхід зумовлюється тим, що, по-перше, соціальний світ – це один із суспільних пріоритетів, по-друге, альтернативність суспільного життя є одним із показників розвитку культури суспільства.



4. Принцип державного забезпечення різноманіття, поліфонічності соціально-культурного життя передбачає багатосуб'єктність соціокультурної діяльності, альтернативність проектів, програм, концепцій, ідей. Культура – це потенційна нескінченність, множинність позицій, думок, звичаїв, способів життя і т. ін. У такому разі йдеться про потребу створення державою правових та економічних умов для вільної самореалізації людини в культурі.

Різноманіття соціально-культурного життя виражається у формі безлічі організаційних форм самодіяльності громадян. Отже, воно забезпечується юридично закріпленим з боку держави правом вільно створювати «знизу» будь-які організаційні структури (клуби за інтересами, об'єднання, фронти, партії, рухи, фонди тощо) незалежно від їх ідеологічної спрямованості. Це право надзвичайно важливе не лише для особистісного самовизначення, але й для культури загалом.

Як відомо, у кожному вихідному стані культура містить в собі потенційні варіанти свого майбутнього, представлені в найменш інституалізованих утвореннях – у формах самодіяльного руху. Отже, для повноцінного розвитку культури всі «субкультурні» утворення, незалежно від ступеня їх відповідності системі цінностей офіційної ідеології та культури, мають рівні умови для вільного розвитку [8, с. 108]. В іншому разі культура розпадається як по вертикалі, так і по горизонталі на низку незалежних і недотичних (або навіть конфліктувальних) субкультур. Стримувальні механізми та санкції «офіційної», державної культури, стандартизація й регламентація, придушення і блокування соціальних ініціатив породжує екстремізм, протестні форми поведінки, переорієнтовує соціальну активність на антикультурні, антигромадські, часом протизаконні форми поведінки, що зрештою призводить до кризи культури як цілісної системи. Тому природний і вільний розвиток неінституційних



пластів культури (насамперед самодіяльного руху в усіх його різновидах і модифікаціях, свобода культурного самовизначення особистості, соціальних груп) – це провідний принцип і механізм саморегуляції та саморозвитку культури загалом. Історичний досвід засвідчує, що авторитарні монологічні моделі культури непорушно виявляли тенденцію до стагнації, регресу, перетворення культури на один із додатків тоталітарної держави.

Цей принцип є однією з основних умов саморозвитку культури, найбільш сутнісною її характеристикою.

Між тим не випадково в зарубіжній практиці культурна політика держави оцінюється насамперед не як діяльність одного відомства або навіть кількох відомств, а як його здатність створювати правові та економічні умови для розвитку такої соціокультурної ситуації, коли в творчості, збереженні культурної спадщини беруть участь найрізноманітніші суб'єкти культурної політики – учені, громадські діячі, працівники культури і мистецтва, підприємці і т. ін.

Фахівцями наголошується, що саме досягнення згоди між офіційними, творчими, громадськими силами у відносинах пріоритетності цілей культурного розвитку – початкова умова розроблення культурної політики [9].

З основних типологічних компонентів системи управління соціокультурними процесами можливо визначити її цілі або пріоритетні завдання, компетенцію суб'єктів управління, культурне життя як предмет регулювання, економіко-правові, адміністративно-організаційні механізми реалізації культурної політики, адресати культурної політики (вікові групи, регіони, етнічні групи тощо).

Характерно, що однією з найважливіших цілей культурної політики всіх розвинених країн світу стало розширення доступу до культури



широких верств населення, під чим слід розуміти прагнення до демократизації та розвитку культурного життя населення загалом.

Проте гасло «демократизації» чи «децентралізації» культурної політики залишиться лише гаслом, якщо не буде віднайдено стійкий принцип його втілення в життя.

За кордоном віднайдено такий принцип, який можна вважати досить загальним і таким, що має важливе значення для методології державного управління у сфері культури. Це відомий принцип «довжини руки». Він має тримати політиків і бюрократів на відстані від роботи з розподілу фінансових коштів, а також захищати діячів мистецтва від прямого політичного тиску або незаконної цензури. Він забезпечується, зокрема, системою «оцінювання рівного», що пішло з традиційного англійського права, згідно з яким судити іншого може лише рівний за становищем, (тобто художника має судити лише художник), а в ухваленні рішень про надання субсидій мають брати участь самі діячі культури.

Якою мірою держава впливатиме на «природні» культурні процеси, залежить і від наявності відповідного концептуального опрацювання пріоритетів державної культурної політики. Це особливо важливо для перспективного планування, управління, що належать до класу завдань невизначеної структури, для яких істотно саме постановлення завдання, його концептуалізація, що, своєю чергою, визначає потрібну для його вирішення інформацію.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, нами було визначено основні принципи державного управління культурою в регіоні – такі як принцип проблемно-цільової орієнтації державного управління культурою, що передбачає вирішення територіальних проблем з урахуванням можливостей держави, а також проблем конкретних соціальних груп і категорій населення, які становлять соціальну базу



культурної політики; принцип деполітизації державного управління соціокультурними процесами; принцип державного сприяння самоорганізації соціально-культурного життя; принцип державного забезпечення різноманіття, поліфонічності соціально-культурного життя, що передбачає багатосуб'єктність соціокультурної діяльності, альтернативність проектів, програм, концепцій, ідей.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому плануємо дослідити позитивну практику в цій сфері державного управління зарубіжних країн.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Головченко М. Ф. Культура як об'єкт культурної функції сучасної держави / М. Ф. Головченко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – Вип. 6-1(1). – С. 16-19.
2. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні / В. Гройсман // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 26-37.
3. Дорош Т. Л. Основні принципи державного управління сферою культури / Т. Л. Дорош // Акт. пробл. держ. упр. – 2011. – № 2 (40). – С. 149–156.
4. Дубок І. П. Джерела фінансування сфери культури в Україні та напрями їх розширення / І. П. Дубок // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2015. – № 2. – С. 63–70.
5. Євсєєва О. О. Стратегічні напрями соціального розвитку, шляхи державного регулювання : монограф. / О. О. Євсєєва. – К. : СПДФО Коваленко В. Ф., 2011. – 524 с.
6. Кучин С. П. Теоретичні аспекти розвитку соціально-культурної сфери як об'єкта впливу механізмів державного управління / С. П. Кучин // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2017. – №1 (57). – С. 56-60.
7. Малінін В. В. Механізми формування соціокультурної ідентичності в умовах паритетної демократії / В. В. Малінін // Актуальні проблеми політики : збірник наукових праць. – Одеса, 2012. – Вип. 47. – С. 42-48.
8. Мазурик О. В. Соціальний аудит як сучасна діагностична технологія: теоретико-методологічні засади дослідження, західний досвід, вітчизняні перспективи / О. В. Мазурик // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи. – 2015. – № 1148, Вип. 34. – С. 107-113.
9. Мерзляк А. Державне управління сферою культури: вітчизняний та зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / А. Мерзляк, Є. Огнар'єв // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2017. – Вип. 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_1_4.



10. Політико-ідеологічний процес в українському суспільстві в умовах модернізації: порівняльний аналіз : монографія / за заг. ред. Ф. М. Рудича. – К. : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. – 448 с.

Statement of the problem. The stereotypes of cultural policy formed in previous decades, in particular the principle of residual financing of culture, have not been destroyed, although it was clear that they are unsuitable in modern conditions. In the sphere of culture, public and commercial organizations, independent creative unions, associations of cultural figures, public and private foundations are beginning to play an increasingly important role. They not only actively explore the cultural market, but also use non-commercial sources of funding for cultural activities.

At the same time, there are new problems in the sphere of culture, as certain social categories of citizens are not able to independently meet their cultural needs and realize their cultural potential. In this situation, the achievement of socio-cultural stability and balance between individual social, regional, national and other communities, which have excellent cultural patterns and norms and claim their exclusive priority and state support, requires an adequate cultural policy.

Urgency. One of the reasons for this focus of research is the lack of an effective, scientifically based approach and method that would take into account the complex nature of public administration of culture.

The purpose of the article and our task is to determine the basic principles and methods of public administration of culture, and to provide suggestions for improving this process.

Summary. The reform of the system of government, in particular, contains the task of state-building as a well-thought-out system of measures for the modernization of various institutions of power. One of the directions is a realistic social policy, which the state puts in the first place, giving priority to



the development of health, education and culture. The state policy in the field of culture is based on the recognition of the fundamental role of culture in the development and self-realization of the individual, the humanization of society, the preservation of the national identity of peoples and the affirmation of their dignity. The sphere of culture acts as a determining and forming purpose and value of public life. It promotes a new value perception of the changes taking place in the state structure of the country, and hence the formation of a new attitude to power, carries out the policy of transition to a democratic state with a market economy.

Conclusions and outcomes. Thus, we have defined the basic principles of state management of culture in the region, such as the principle of problem-target orientation of state management of culture. it provides for the solution of territorial problems taking into account the capabilities of the state, as well as the problems of specific social groups and categories of the population that make up the social base of cultural policy; the principle of depoliticization of state management of socio-cultural processes; the principle of state assistance in the self-organization of socio-cultural life; the principle of state support of diversity, polyphonicity of socio-cultural life involves a lot of subjectivity of socio-cultural activities, alternative projects, programs, concepts, ideas.