

Усаченко Олександр Олександрович,
к. держ. упр.,
доцент кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом,
м. Київ
ORCID 0000-0002-5458-8976

УДК 351.9:008

doi: 10.34213/tp.20.01.15

РЕАЛІЗАЦІЯ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ ТА ОРІЄНТИРИ РОЗВИТКУ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

На засадах теоретико-методологічного обґрунтування розроблено науково-практичні рекомендації щодо визначення орієнтирів розвитку державної політики України у сфері культури в умовах проведення адміністративної реформи. Встановлено, що реалізація сучасної державної політики у сфері культури здійснюється в умовах адміністративного реформування, що, у свою чергу, передбачає певні орієнтири розвитку, зокрема: спрощення структури управління, заохочування міжсекторної взаємодії та міжміністерські заходи, упровадження засобів електронного врядування, виокремлення адміністративних процесів тощо, що відповідає цілям і завданням Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр.

Ключові слова: сфера культури, державне управління, державна політика у сфері культури, адміністративне реформування.

Постановка проблеми. Державна політика стосується всіх сфер, галузей, територій, відносин суспільства, а відтак, як і стратегічне управління, вона може розроблятися за різними напрямками як функціонування та еволюційного розвитку суспільства, так і функціонування та еволюційного розвитку самої системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукове обґрунтування розроблення та реалізації державного управління шляхом проведення державних політик наведено в численних працях як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Найбільш відомими є публікації: М. Альберта [17], Г. Атаманчука [3], В. Афанасьєва [4], П. Брауна [7], Т. Геблера [27], Д. Гупта [9], Л. Джонеса [26], Ч. Ендрейна [24], М. Мескона [17], Д. Осборна [27], А. Пала [18], Ф. Томпсона [26], Ф. Хедоурі [17], Дж. М. Хігенса [25], А. Шарканські [28] та ін.

Серед вітчизняних вчених вагомий внесок за цим напрямом переважно в галузі науки “Державне управління” належить: В. Аверьянову [1], В. Бакуменку [5], С. Білій [6], О. Валевському [8], А. Дуді [10], Ю. Кальнищу [12], О. Карпенку [12], С. Кравченку [14], О. Кучабському [15], Т. Маматовій [16], В. Тертичці [22], В. Токовенко [23] та ін.

Проте державну політику України у сфері культури, визначення орієнтирів розвитку в умовах проведення адміністративної реформи досліджено недостатньо.

Метою статті є аналіз державної політики України у сфері культури та визначення орієнтирів розвитку в умовах проведення адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Для визначення сутності державної політики звернімося до Енциклопедичного словника з державного управління, у якому державна політика розглядається з двох позицій: “по-перше, це дії

системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності, а по-друге – це запропонований курс діяльності уряду для задоволення потреб чи використання можливостей, сформульованій із зазначенням очікуваних результатів та їх впливу на наявний стан справ і конкретне розв'язання проблем” [11]. Є й інші визначення державної політики, які узагальнено в роботах науковців [2; 5; 8; 18; 22; 23].

Як зазначила А. Шарканські у своїй роботі [28], “публічною політикою є все те важливе, що робить уряд <...> формулювання урядових програм, в яких виражається сутність проведеної політики, визначається характером чутливості адміністративно-політичної системи до навколишнього середовища, до тих імпульсів, які йдуть від базових інтересів, й залежить від того, що можна назвати процесом обговорення і прийняття політичного рішення”.

Д. Гуптом наведена така схема політичного циклу: вплив (необхідність зміни політики) → порядок денний → вироблення нової політики → ухвалення (прийняття) політики → упровадження політики → оцінювання політики → зміна політики (припинення політичного курсу) [9, с. 83].

Між державними стратегіями та державними політиками мають бути безпосередні зв'язки.

Як зазначав Ч. Ендрейн, “ефективність політичних програм залежить від правильності обраних цілей і засобів, і значить, вона визначається загальним механізмом вироблення подібних програм і стратегій [24].

Державна політика, у свою чергу, реалізується як проект, що інтегрує виконання кількох пріоритетних завдань у межах свого об'єкта державного управління, здебільшого в середньостроковій перспективі. У цій якості вона виступає як інтегрований механізм подолання цільової неорганізованості функціонування систем державного управління.

Відповідно до законодавства України у сфері культури встановлено основні засади державної політики у сфері культури, зокрема [19]:

- визнання культури одним з основних факторів самобутності Українського народу – громадян України всіх національностей (далі – Український народ);
- сприяння створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури;
- захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури;
- сприяння утвердженню гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті;
- забезпечення свободи творчості, захист прав інтелектуальної власності, авторського права і суміжних прав;
- гарантування прав громадян у сфері культури;
- створення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня, естетичного виховання громадян, доступності освіти у сфері культури для дітей та юнацтва, задоволення культурних потреб Українського народу, розвитку закладів культури незалежно від форми власності, залучення до сфери культури інвестицій, коштів від надання платних послуг, благодійництва, інших не заборонених законодавством джерел;

– сприяння діяльності професійних творчих спілок та громадських організацій у сфері культури, активному функціонуванню державної мови в культурному просторі України, доступу громадян до культурних благ;

– визначення естетичного виховання дітей та юнацтва пріоритетом розвитку культури;

– забезпечення діяльності базової мережі закладів культури, закладів освіти сфери культури;

– підтримка діяльності у сфері культури, пов'язаної з виготовленням і розповсюдженням електронних та друкованих засобів масової інформації, аудіо- та аудіовізуальної продукції, розробленням комп'ютерних технологій та підвищенням їхнього потенціалу для розширення доступу та залучення громадськості до діяльності у сфері культури тощо;

– пропагування української національної культури у всій її різноманітності за кордоном та світового культурного надбання в Україні;

– підтримка вітчизняного виробника у сфері культури;

– забезпечення розвитку міжнародного культурного співробітництва;

– створення страхового фонду документації про культурні цінності та документів на об'єкти культурної спадщини.

Пріоритети державної політики у сфері культури, а відповідно і орієнтири розвитку визначені [19]:

– програмами Президента України, щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України та програмами діяльності Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), у яких обов'язково враховуються аспекти розвитку культури;

– державними цільовими програмами у сфері культури, що розробляються і затверджуються згідно із законодавством;

програмою діяльності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв, із розвитку культури на відповідний рік, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв, та затверджується КМУ.

Водночас держава у пріоритетному порядку створює умови:

– для розвитку культури української нації, корінних народів та національних меншин України;

– збереження, відтворення та охорони історичного середовища;

– естетичного виховання громадян, передусім дітей та юнацтва;

– розширення культурної інфраструктури села;

– охорони, заохочення та підтримки культурного розмаїття як одного з найважливіших чинників сталого розвитку держави.

Згідно з Положенням про Міністерство культури України, затвердженим Постановою КМУ від 03.09.2014 р. № 95 [20], Міністерство культури України (далі – Мінкультури) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ. Мінкультури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері кінематографії [20].

Також Мінкультури є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин. З метою організації своєї діяльності Мінкультури здійснює:

- у межах повноважень, передбачених законом, заходи щодо запобігання корупції та контроль їхньої реалізації в апараті Мінкультури, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

- добір кадрів в апарат Мінкультури, на підприємства, в установи та організації, що належать до сфери його управління, формування кадрового резерву на відповідні посади, організацію роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та працівників апарату Мінкультури;

- організацію планово-фінансової роботи в апараті Мінкультури, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

- контроль використання фінансових і матеріальних ресурсів, організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку;

- ефективне і цільове використання бюджетних коштів;

- у межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль її збереження в апараті Мінкультури;

- у межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

- у межах повноважень, передбачених законом, залучення громадян до участі в управлінні державними справами, ефективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства, здійснення громадського контролю за діяльністю Мінкультури, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах, що належать до компетенції Мінкультури;

- заснування в установленому порядку засобів масової інформації з метою висвітлення питань, що належать до компетенції Мінкультури;

- провадження в установленому порядку інформаційної, рекламної та видавничої діяльності з питань, що належать до його компетенції;

- організацію ведення діловодства та архівного зберігання документів відповідно до встановлених правил.

В умовах адміністративного реформування (згідно зі Стратегією реформування державного управління на 2016–2020 рр.) орієнтирами розвитку для Мінкультури стає:

- спрощення структури управління шляхом збільшення горизонтальних зв'язків та більшого залучення/участі;

- заохочування міжсекторної взаємодії та міжміністерських заходів (туризм, освіта, децентралізація, економічний розвиток);

- упровадження засобів електронного врядування;

- виокремлення адміністративних процесів, пов'язаних із культурною спадщиною (обмеження корупційних ризиків);

- створення окремого Агентства з питань релігії або переведення питань релігії до іншого міністерства (релігії та мистецтво);

- скорочення децентралізації та переміщення персоналу до нових функцій (моніторинг упровадження) та розвитку партнерства (розширення співфінансування, використання міжнародного фінансування, пов'язаного як з економічним розвитком, так і з культурою);

– перетворення будинків культури на осередки креативності, з'єднання таких осередків у мережу.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, реалізація сучасної державної політики у сфері культури здійснюється в умовах проведення адміністративного реформування що передбачає певні орієнтири розвитку, зокрема: спрощення структури управління, заохочування міжсекторної взаємодії та міжміністерські заходи, упровадження засобів електронного врядування, виокремлення адміністративних процесів відповідно до цілей і завдань Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа та правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20–23.
2. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: конспект лекц. до навч. модуля / уклад.: В. А. Ребало, В. В. Тертичка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 80 с.
3. Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность. Москва : Академ. Проект ; Культура, 2006. 543 с.
4. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. Москва : Политиздат, 1981. 432 с.
5. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 22–24.
6. Біла С. О. Структурна політика в системі державного регулювання економіки в умовах суспільної трансформації : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.05. Київ, 2002. 36 с.
7. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. Київ : Основи, 2000. 243 с.
8. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія. Київ : НІСД, 2001. 242 с.
9. Гупта К. Дипак. Анализ публичной политики: концепции, инструменты и методы : пер. с англ. 2-е изд. Київ, 2001. 386 с.
10. Дуда А. В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2001. 20 с.
11. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна та ін. Київ : НАДУ, 2010. С. 44.
12. Кальниш Ю. Г. Формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні України : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2007. 36 с.
13. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2016. 36 с.
14. Кравченко С. О. Теоретико-методологічні засади здійснення державно-управлінських реформ : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2010. 36 с.
15. Кучабський О. Г. Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України : автореф. дис... д-ра. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2011. 36 с.
16. Маматова Т. В. Теоретико-методологічні засади реалізації функції державного контролю як публічної послуги : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Запоріжжя, 2011. 36 с.
17. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента : пер. с англ. Москва : Дело ЛТД, 1994. 702 с.
18. Пал Леслі А. Аналіз державної політики : пер. з англ. Київ : Основи, 1999. 422 с.
19. Про культуру : Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17> (дата звернення: 04.02.2019).
20. Про затвердження Положення про Міністерство культури України : Постанова КМУ від 03.09.2014 р. № 495. URL: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244908502&cat_id=244908427 (дата звернення: 04.02.2019).
21. Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 роки : презентація. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249140701&cat_id=246711250 (дата звернення: 04.02.2019).

22. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2004. 36 с.
23. Токовенко В. В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2004. 36 с.
24. Эндрейн Ч. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования. М. : ИНФРА-М ; Весь Мир, 2000.
25. Higgins J. M. Organizational Policy and Strategic Management : Text and Cases. 2nd ed., Homewood : Richard D. Irwin, 1983. P. 3–56.
26. Jones L. and Thompson F. Public Management Institutional Renewal for Twenty-First Century, Stanford, Con. : JAI Press Inc., 1999.
27. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York et al. : A Plume Book, 1992.
28. Sharkansky I. Public Administration. Policy-Making in Government Agencies, Chicago : Markham Publishing Company, 1982.

References

1. Averyanov, V.B. (2002). Administrative reform and legal science. *Pravo Ukrayiny*, 3, 20–23 [in Ukrainian].
2. Rebkalov, V.A., Tertychka, V.V. (2002). Derzhavnapolityka: analiz ta vprovadzhennya v Ukrayini [State policy: analysis and implementation in Ukraine]. Kyiv: UADU [in Ukrainian].
3. Atamanchuk, H.V. Upravlinnya: sutnist, tsinnist, efektyvnist. Management: essence, value, efficiency. Moscow: Akadem. proekt; Kultura [in Russian].
4. Afanasyev, V.H. (1981). Obshchestvo: sistemnost, poznanie i upravlenie [System, Knowledge and Management]. Moscow: Polytyzdat [in Russian].
5. Bakumenko, V.D. (2000). Formuvannya derzhavno-upravlinskikh rishen: problemy teorii, metodolohiyi, praktyky [Formation of state-management decisions: problems of theory, methodology, practice]. Kyiv: UADU ONTU [in Ukrainian].
6. Bila, S.O. (2002). Structural policy in the system of state regulation of the economy in conditions of social transformation. Extended abstract of Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
7. Braun, M.Pol. (2000). Posibnyk z analyzy derzhavnoyi polityky [Policy Analysis Toolkit]. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
8. Valevska, O.L. (2001). Derzhavna polityka v Ukrayini: metodolohiya analyzy, stratehiya, mekhanizmy vprovadzhennya [State policy in Ukraine: methodology of analysis, strategy, implementation mechanisms]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
9. Hupta, K.Dipak. (2001). Analiz publichnoyi polityky: kontseptsiyi, instrumenty I metody [Analysis of public policy: concepts, tools and methods]. Kyiv [in Russian].
10. Duda, A.V. (2001). Improvement of the functions and structure of the Cabinet of Ministers of Ukraine during the period of administrative reform. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
11. Surmin, Yu.P., Bakumenko, V.D., Mykhnenko, A.M. ta in. Entsyklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. (2010). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
12. Kalnysh, Yu.H. (2007). Formation of theoretical and methodological foundations of political analytics in the state administration of Ukraine [in Ukrainian].
13. Karpenko, O.V. (2016). Mechanisms of formation and implementation of service-oriented state policy in Ukraine. Extended abstract of Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
14. Kravchenko, S.O. (2010). Theoretical and methodological principles of implementation of state-management reforms. Extended abstract of Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
15. Kuchabsky, O.H. (2011). Theoretical and methodological principles of administrative-territorial organization of Ukraine. Khakiv [in Ukrainian].
16. Mamatova, T.V. (2011). Theoretical and methodological principles of realization of the function of state control as a public service. Extended abstract of Doctor's thesis. Zaporizhzhia [in Ukrainian].
17. Meskon, M., Albert, M. and Khedouri, F. (1994). Osnovy menedzhmentu [Fundamentals of Management]. Kyiv: Delo LTD [in Russian].
18. Пал Лесли А. Аналіз державної політики : пер. з англ. Київ : Основи, 1999. 422 с.

18. Pal Lesli, A. (1999). Analiz derzhavnoyi polityky [Analysis of State Policy]. Kyiv [in Ukrainian].
19. Pro kulturu: Zakon Ukrainy vid 14.12.2010 r. № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>.
20. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Regulation on the Ministry of Culture of Ukraine (2014). URL: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244908502&cat_id=244908427.
21. Strategy for reforming public administration for 2016–2020: presentation. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?Art_id=249140701&cat_id=246711250.
22. Tertichka, V.V. (2004). State policy: analysis and implementation in Ukraine. Extended abstract of Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
23. Tokovenko, V.V. (2004). Optimization of the interaction of political leadership and public administration in the conditions of modernization of the political and administrative system of Ukraine. Extended abstract of Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
24. Endreyn, Ch. (2000). Sravnitelnyj analiz politicheskikh sistem. Effektivnost' osushchestvleniya politicheskogo kursa i sotsialnye preobrazovaniya [Comparative analysis of political systems. The effectiveness of the political course and social transformation]. Moscow: YNFRA-M, Vydavnytstvo "Vsesvit" [in Russian].
25. Higgens, J.M. (1983). Organizational Policy and Strategic Management. 2nd ed., Homewood: Richard D. Irwin.
26. Jones, L. and Thompson, F. (1999). Public Management Institutional Renewal for Twenty-First Century, Stanford, Con.: JAI Press Inc.
27. Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York [et al.]: A Plume Book.
28. Sharkansky, I. (1982). Public Administration. Policy-Making in Government Agencies, Chicago: Markham Publishing Company.

Usachenko A. A.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor Public Administration Department, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv
ORCID 0000-0002-5458-8976*

MODERN STATE POLICY REALIZATION IN THE FIELD OF THE CULTURE AND DEVELOPMENT IN ADMINISTRATIVE REFORMATION CONDITIONS

The purpose of the article is to analyze the state policy in Ukraine in the field of culture and identify the development guidelines in the context of administrative reform. The methodology of the research is based on linguistic, complex, system and activity approaches. The linguistic approach is used to define the essence of the concept "state policy". An integrated approach has allowed to outline the research field. The system approach allowed to reveal the peculiarities of state policy in the field of culture and to formulate development benchmarks in the context administrative reform in Ukraine. Activity approach, which connects goals, tasks, directions of development, allowed to determine the place and spheres of culture in public management processes. The scientific novelty of the work consists in theoretical and methodological substantiation and development of scientific and practical recommendations on the definition of guidelines for the development of the state policy in Ukraine in the field of culture in the context administrative reform. Conclusions. The implementation of the current state policy in the field of culture is carried out in the context administrative reform, which includes certain guidelines for development, in particular: simplification of the management structure, encouragement of inter-sectoral cooperation and inter-ministerial measures, implementation of e-governance tools, separation of administrative processes, etc., in line with the goals and objectives of the State Reform Strategy management for 2016-2020 years.

Keywords: sphere of culture, public administration, state policy in the sphere of culture, administrative reform.

Надійшла до редколегії 20.02.2020 р.