

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного
управління та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності
та публічного управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

СУРДУШКІНА Олена Володимирівна
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 352:332.1
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ КУЛЬТУРИ
НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на
відповідне джерело

_____ О. В. Сурдушкіна

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
Довженко Валентина Анатоліївна
(прізвище, ім'я, по батькові)
к.е.н., доцент
(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2021

АНОТАЦІЯ

Сурдушкіна О. В. Публічне управління сферою культури на місцевому рівні в умовах адміністративно-територіальної реформи. – Рукопис.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування». – Поліський національний університет, Житомир, 2021.

Досліджено теоретичні основи та інституційне забезпечення управління сферою культури. Проаналізовано кількісні показники та особливості функціонування сфери культури в умовах адміністративно-територіальної реформи. Запропоновано напрями удосконалення публічного управління сферою культури на місцевому рівні та підвищення її значення в розвитку територіальних громад.

Ключові слова: культура, культурні послуги, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна реформа.

SUMMARY

Surdushkina O.V. Public management of culture at the local level in terms of administrative-territorial reform. – Manuscript.

Qualification work for the degree of «Master» in specialty 281 – «Public administration» – Polissya National University, Zhytomyr, 2021.

Theoretical bases and institutional support of cultural sphere management are researched. Quantitative indicators and peculiarities of the functioning of the cultural sphere in the conditions of administrative-territorial reform are analyzed. The directions of improvement of public management of the sphere of culture at the local level and increase of its value in development of territorial communities are offered.

Key words: culture, cultural services, local self-government, administrative-territorial reform.

Зміст

Вступ	4
Розділ 1. Теоретичні основи та інституційне забезпечення публічного управління сферою культури	7
Висновки до розділу 1	14
Розділ 2. Аналіз показників функціонування сфери культури в умовах адміністративно-територіальної реформи	15
Висновки до розділу 2.....	23
Розділ 3. Перспективи публічного управління розвитком сфери культури на місцевому рівні	24
Висновки до розділу 3	31
Висновки	32
Список використаних джерел	35
Додатки	40

Вступ

Успішність реформ в Україні залежить від динамічного розвитку культури. Культура є ключовою основою для гуртування українського суспільства, створює умови для вирішення соціально-економічних проблем та забезпечення сталого розвитку територій, що обумовлює необхідність та напрями реалізації культурної політики на різних рівнях. Адміністративно-територіальна реформа та політика децентралізації формують нові форми публічної влади та управління у сфері культури. Утворені територіальні громади активно трансформують повсякденний життєвий простір своїх громадян та систему інституцій локального рівня. Переосмислення економічного потенціалу культури в новостворених територіальних громадах стимулювало необхідність визначення напрямів управління цією сферою та перспектив її розвитку. Зокрема сучасна культурна сфера потребує модернізації відповідно до нових соціально-економічних умов її існування.

Дослідженням питань державної культурної політики та проблем управління сферою культури на різних рівнях в умовах політики децентралізації займаються багато науковці-дослідників, зокрема І. Безена [1], І. Бовсунівська, О. Бутник [2], Д. Борисенко [4], Л. Бутко [6], Т. Дорош [5], І. Ігнатченко [15], В. Карлова [7], С. Кучин [39], С. Овчаренко [12], Г. Пінковська [13], Н. Плотнік [8], П. Ситник [9], М. Шевченко [10], Л. Шум [11] та ін. Однак, для забезпечення нормального функціонування сфери культури потребують певного коригування підходи, механізми та стратегічні пріоритети в системі публічного управління цією галуззю на місцевому рівні., що й зумовило вибір теми дослідження.

Предметом дослідження є система правових та інституційних відносин, пов'язаних з управлінням сферою культури на місцевому рівні в умовах адміністративно-територіальної реформи. Об'єктом дослідження є процес реалізації публічного управління культурою органами місцевого самоврядування.

Метою дослідження є визначення і обґрунтування теоретичних та практичних аспектів оптимізації публічного управління сферою культури на місцевому рівні та особливостей його реалізації в умовах адміністративно-територіальної реформи.

Відповідно до сформульованої мети були поставлені та розв'язані наступні завдання:

- дослідити теоретико-методологічні основи публічного управління сферою культури;
- проаналізувати сучасний стан соціокультурної сфери на місцевому рівні;
- запропонувати шляхи оптимізації здійснення публічного управління сферою культури органами місцевого самоврядування в умовах адміністративно-територіальної реформи.

Для досягнення поставленої мети та вирішення поставлених завдань дослідження було використано *загальнонаукові та спеціальні методи та прийоми*. Зокрема використано: аналіз, синтез, наукового абстрагування, порівняння; структурно-функціональний метод; історико-логічний метод, статистичний аналіз та узагальнення; методи порівняння, синтезу, індукції та дедукції. Системний підхід дозволив проаналізувати сучасну соціокультурну ситуацію, виявити суперечності публічного управління у сфері культури, визначити особливості реалізації культурної політики ні місцевому рівні.

Елемент наукової новизни кваліфікаційної роботи полягає у визначенні напрямів сучасної політики у сфері культури і на основі цього розроблено практичні рекомендації органам місцевого самоврядування щодо впровадження ефективних механізмів її реалізації.

Практичне значення отриманих результатів. Наведені у роботі підходи, висновки та пропозиції спрямовані на розвиток культури на локальному рівні та підвищення ефективності механізмів публічного управління сферою культури на рівні місцевого самоврядування.

Перелік публікацій. Основні положення дослідження за темою кваліфікаційної роботи опубліковані у двох наукових публікаціях: Принципи та функції публічного адміністрування в процесі адміністративної реформи (тези конференції 23.06.2021 р., м. Житомир) [44]; Регіональні аспекти публічного управління сферою культури (журнал: Наукові перспективи. Серія: Державне управління. 2021. №10(16). С. 67–75) [45].

Інформаційною базою даного дослідження є наукові праці вітчизняних і закордонних вчених в сфері публічного управління культурою на різних управлінських рівнях, нормативно-правові акти, що врегульовують діяльність культурної сфери, звіти органів виконавчої влади, ресурси Internet-мережі.

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел з 45 найменувань та додатків. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи складає 34 сторінки.

Розділ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ КУЛЬТУРИ

Культуру можна визначити як соціальний досвід людства, що історично сформувався, і стосується селекції, акумуляції та використання таких форм діяльності та взаємодії, які поряд з утилітарною функцією задоволення життєвих потреб є прийнятними за своєю соціальною ціною і наслідками та закріплюються як система цінностей і традицій [12, с. 81]. Результатом культури як практики та технології мислення і діяльності є матеріальні та нематеріальні об'єкти. Людина, враховуючи свої власні потреби, здійснює мисленнєве проектування цих об'єктів, внаслідок чого вони споріднюються. Саме тому культуру поряд з факторами довкілля вважають однією з невід'ємних умов існування людини [12, с. 82]. Водночас людина в сфері культури одночасно є виробником та споживачем послуг, а також і «продуктом» культурних цінностей. Все соціальне середовище просякнуте культурними відносинами, а людина створює культуру як штучне середовище свого повсякденного існування [12, с. 83].

Культура в нинішніх умовах певною мірою виступає важливим соціальним механізмом, який може забезпечувати формування людського капіталу, існування соціальної громади, її особливості визначають специфічність форми самоорганізації окремої людини та соціальної громади загалом, впливають на характер регулювання процесів колективної життєдіяльності [13, с. 8].

Послаблення впливу держави на процеси управління сферою культури в кінці ХХ ст. негативно позначилось на духовному та моральному становищі суспільства. Намагання реформувати культурну галузь повинні були спрямовуватись не на обмеження ролі держави, а на нове розуміння функцій держави у цій сфері. Нині зміст і структура публічної управлінської діяльності стали здійснюватися у відповідності з новим розумінням функцій

держави. Адміністративно-територіальна реформа та реформа децентралізації в останні роки внесли певні корективи у процеси управління культурною сферою, що проявилось у перерозподілі завдань між загальнодержавним, регіональним та рівнем місцевого самоврядування.

Певна частина різноманітних процесів у сфері культурної діяльності суспільства відбувається стихійно. Ця діяльність підкорюється лише законам соціальної самоорганізації людей в їх колективній життєдіяльності. Водночас, слід наголосити, що окремі складові культурного процесу все ж піддаються цілеспрямованому впливу, регулюванню, а також стимулюванню одних тенденцій і згортанню інших, що можна здійснювати з позицій бачення стратегічних шляхів розвитку цивілізації [13, с. 10].

Сфера культури залишається найменш реформованою серед інших галузей. Нині відсутні організаційні та інституційні новації, які могли б дати поштовх щодо розвитку та забезпечили підвищення ефективності культурної політики. Також спостерігаються проблеми інституційного розвитку культурної політики. Культурна політика на сучасному етапі реалізується в умовах трансформації центральних органів влади та політики децентралізації в системі управління. За цих умов важливими є питання щодо розмежування повноважень та відповідальності між центральними органами влади та структурами місцевого самоврядування, які стосуються реалізації культурної політики [14].

Особливої актуальності набуває тема публічного управління сферою культури на місцевому рівні. Адже за часів командно-адміністративної економічної системи всі управлінські процеси були централізовані. Одержавлення духовного життя формувало визначеність ситуації, вся культурна політика формувалась на рівні держави, а на місцевому рівні здійснювалась лише її реалізація. В сучасних умовах очевидним є те, що адміністративно-командні централізовані методи управління культурною застаріли. Внаслідок політики децентралізації саме на регіональному та місцевому рівнях має формуватися стратегія локального розвитку культурної

сфери із врахуванням соціально-економічних особливостей, інтересів і потреб населення та ресурсного потенціалу територій. На місцевому рівні має створюватися система пріоритетів культурного розвитку, тоді культурна політика держави зможе поєднувати загальнонаціональні тенденції та локальні особливості.

Компетенції місцевого самоврядування у сфері культури можна визначити як «встановлені нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які забезпечують здійснення культурних функцій у межах певної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізацію завдань регіональної культурної політики» [15]. Публічне управління сферою культури на місцевому рівні – це діяльність органів місцевого самоврядування, що спрямована на забезпечення ефективного функціонування закладів культури, як сфери суспільної діяльності [15].

Питання децентралізації в публічному управлінні сферою культури є досить актуальними в останні роки. Так, одним із принципів Довгострокової стратегії розвитку української культури, що була прийнята Кабінетом Міністрів України у 2016 р. визначено «децентралізація менеджменту культури – передача повноважень громадам разом із передачею відповідальності за виконання загальнодержавних і місцевих стратегічних завдань у сфері суспільно-культурного розвитку» [16]. В цьому ж документі децентралізація є однією з стратегічних цілей і передбачає «реформування системи управління культурою, зокрема передача повноважень та ресурсів разом із відповідальністю на місця; запровадження стандартів надання безоплатних послуг у сфері культури державою як необхідної передумови децентралізації сфери культури» [16].

Більшість нормативно-правових документів з питань розвитку сфери культури за часів радянської системи мали декларативний характер. Набуття Україною незалежності, економічна криза та соціальні проблеми зумовили

виникнення питання щодо відродження сфери культури. Сьогодні в українському законодавстві є ряд норм і положень, що регулюють розвиток сфери культури. Вони формують правову основу функціонування сфери культури, визначають основні засади, цілі та механізми реалізації культурної політики. Нормативно-правова база у сфері культури є досить складною та великою за об'ємом.

Законодавство України, що стосується сфери культури, спрямоване на забезпечення реалізації та захисту культурних прав громадян, що визначені в Конституції України. Зокрема, забезпечуються права на вільне провадження культурної діяльності, свободу творчості, доступ до інформації, а також культурної спадщини. Відповідними законами врегульовуються відносини між суб'єктами в сфері культури та права на захист результатів інтелектуальної діяльності та підприємницьку діяльність. Історія розвитку законодавчої бази державного управління в сфері культури почала формуватися у 1992 р., коли було прийнято Закон України «Основи законодавства України про культуру» (14.02.1992 № 2117-ХІІ). Однак, цей закон втратив чинність внаслідок розробки, прийняття і введення в дію Закону України «Про культуру» у 2010 р. (14.12.2010 №2278-17) [12]. Окремі нормативно-правові акти, що стосуються культури, та їх основні положення наведено в додатку А та додатку Б.

В Конституції України немає окремої статті, яка б розглядала культуру, її роль в житті суспільства чи необхідність здійснення державної культурної політики. Водночас, Конституція містить окремі положення, які закріплюють окремі права та обов'язки громадян у сфері культури.

Правову основу публічного управління сферою культури на місцевому рівні становлять: Конституція України, Закони України «Про культуру», «Про місцеве самоврядування», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про засади державної мовної політики», «Про музеї та музейну справу», «Про охорону культурної спадщини», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» та інші нормативно-

правові акти. Окремі питання щодо повноваження органів місцевого самоврядування у культурній сфері конкретизуються у програмах культурного розвитку сіл, селищ та міст, а також у статутах та програмах розвитку територіальних громад, які розробляться на місцевому рівні і дозволяють враховувати історичні та національно-культурні особливості територій [15].

Законодавство у сфері культури характеризується низькими показниками дотримання законодавчих актів. Це відбувається тому, що відсутні дієві механізми відповідальності за порушення законодавчих норм. Також, слід вказати на значний вплив на сферу культуру нормативно-правових документів, які не пов'язані безпосередньо з нею, зокрема, бюджетне, трудове, податкове законодавство та нормативно-правові акти у сфері місцевого самоврядування. Ефективність державної культурної політики є низькою через неможливість розробки оптимальних засобів і механізмів її реалізації, адже законотворча діяльність стосовно культурної сфери протягом перших двох десятирічь незалежності була безсистемною та нестабільною.

З відновленням західного вектора розвитку України у 2014 р. розпочато процес розробки і прийняття прогресивних законів у сфері культури, який продовжує динамічно змінюватися. Майже щороку законодавчим органом вносяться зміни в закони та нормативно-правові акти, які охоплюють окремі сфери культури, та спрямовані на інтеграцію українських культурних інституцій до європейських мереж і програм [17, с. 110]. В окреслених змінах чітко прослідковується важливість комерційної складової діяльності у сфері культури. Вважається, що саме економічна складова культури дасть можливість розвиватися цій галузі. Особливою увагою користуються креативні індустрії. Однак, мало уваги в законодавстві про культуру приділяється відносинам цієї сфери із туризмом, хоча нині таку співпрацю розглядають одним із ключових факторів розвитку культури.

Питання культури у законодавстві про туризм займає вагоме значення. Так, серед видів туризму актуальним є культурно-пізнавальний туризм, послуги сфери культури є однією із складових туристичних послуг, а в останні роки туристична привабливість територій значно залежить від наявності локальних культурних цінностей. Також незаперечним є твердження, що туризм сприяє збереженню об'єктів культурної спадщини, відродженню традицій тощо.

Зміни в законодавчому полі та прихід у державне управління на центральному рівні фахівців із недержавного сектора відкрив можливість для більш прямого й прозорого впливу та адвокатування змін у галузевих політиках, які реалізувалися у створенні нових стратегій, нових інституцій та започаткуванні впровадження учасницької моделі урядування. В нових державних стратегічних документах були сформульовані конкретні напрямки розвитку культурно-мистецької сфери, які пропонують активне використання культурного потенціалу як економічного фактору, зокрема й у галузях туризму та культури. Значна увага приділяється й інноваційним підходам щодо фінансування культури – запровадження системи податкових стимулів задля підвищення привабливості приватних інвестицій, створення системи грантової підтримки на засадах співфінансування закладів культури, створення державного гарантійного фонду для заохочення кредитування культурних операторів та індустрій із боку фінансових інституцій [17, с. 110].

Публічне управління сферою культури, що здійснюється органами центральної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування передбачають вплив через такі підсистеми: заклади культури, культурно-мистецькі проекти, національні та регіональні культурно-мистецькі цільові програми, об'єкти культурного призначення та діяльність у сфері культури (рис.1). Засади та пріоритети публічного управління сферою культури повинні визначатись з врахуванням таких джерел фінансування цієї галузі: державний бюджет, місцевий бюджет, підприємницька діяльність, надання платних послуг, грантові кошти, благодійні внески, пожертвування.

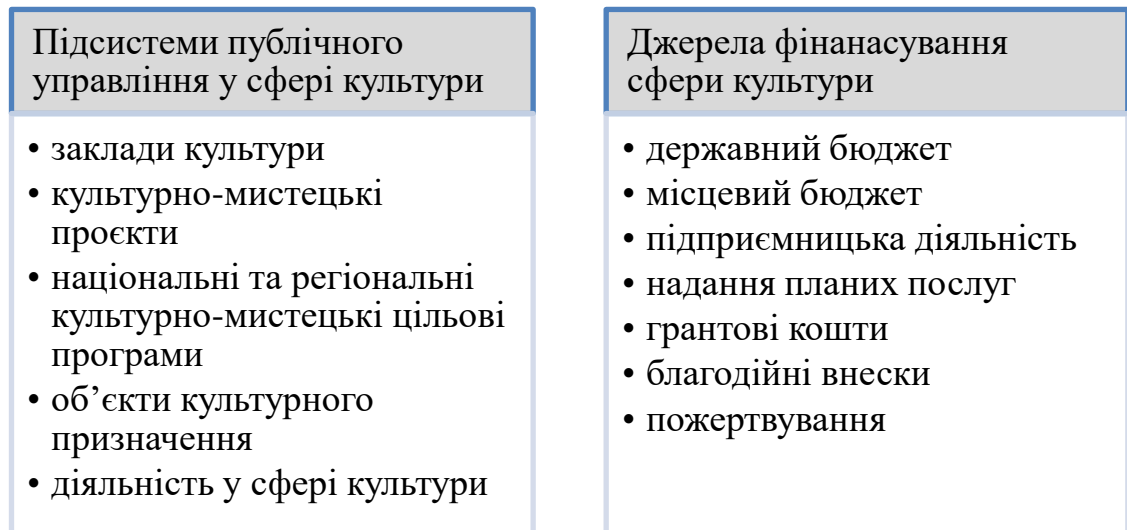


Рис. 1. Підсистеми публічного управління та джерела фінансування у сфері культури

Джерело: складено автором на основі [12].

Адміністративно-територіальна реформа, реформа децентралізації та новітні підходи до стратегічного планування вимагають переглянути існуючі структури та методи управління і усунути неузгодженості між різними рівнями влади, а також впровадити відповідні дієві механізми координації їх взаємодії. На центральному рівні, в результаті реформаторських заходів в роботі Міністерства культури було створено Український культурний фонд та Інститут Книги. Тепер потрібно розробляти державну політику у сфері культури з врахуванням того, що її будуть реалізовувати новостворені державні агентства та інституції. На нижчих рівнях – регіональному та місцевому – остаточно не узаконено розподіл повноважень та ресурсів у сфері управління культурою, що потребує відповідних змін.

Заслуговує на увагу думка вчених, що передумовою розвитку більшості розвинених країн є динамічна рівновага між розвитком соціально-культурної сфери і рівнем розвитку економіки. Для забезпечення такої динамічної рівноваги необхідно також забезпечити пропорційність між видатками, які йдуть на розвиток культури і темпами росту національного доходу. Однак, у окремих випадках коли визначається інвестиційний напрям

з урахуванням їх ефективності приходится вибирати між капіталовкладеннями в культурну або інші галузі економіки [13, с. 11].

Діяльність закладів культури належить до найважливіших соціально-культурних факторів розвитку і зростання ефективності виробництва. Застосування сучасних підходів до формування організаційно-економічного механізму управління культурою дозволить дати потужний імпульс розвитку цієї сфери, інтенсифікувати її вплив на людину, створити передумови для докорінних соціально-економічних перетворень в нашій державі, тому що вітчизняна культура – важливий стратегічний ресурс української держави, реальна основа її подальшого соціально-економічного прогресу [13, с. 11].

Висновки до розділу 1

Нормативно-правова база у сфері культури є досить складною та великою за об'ємом. Інституційною основою державної політики у сфері культури є Закон України «Про культуру». Розробкою основних положень та реалізацією державної політики у сфері культури займається Міністерство культури, а на місцевому рівні органи місцевого самоврядування,

Публічне управління сферою культури органами центральної виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізується через такі підсистеми: заклади культури, культурно-мистецькі проекти, національні та регіональні культурно-мистецькі цільові програми, об'єкти культурного призначення та діяльність у сфері культури. Адміністративно-територіальна реформа та реформа децентралізації зумовили необхідність перегляду існуючих структури та методів управління, зокрема усунути неузгодженості між різними рівнями влади та впровадити дієві механізми координації їх взаємодії. На регіональному та місцевому рівнях потрібно остаточно узаконити розподіл повноважень та ресурсів у сфері управління культурою.

Розділ 2

АНАЛІЗ ПОКАЗНИКІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Метою формування органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування базової мережі закладів культури є забезпечення цілісного розвитку цієї сфери, всіх жанрів і видів мистецтва, цілісності національної культури, дотримання прав громадян у сфері культури та державних соціальних нормативів. Формування базової мережі закладів культури здійснюється у визначеному Кабінетом порядку та з дотриманням державних соціальних нормативів у сфері обслуговування закладами культури, що передбачені відповідним законодавчим актом [21].

Згідно Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» державними соціальними нормативами у сфері обслуговування закладами культури є: «перелік та обсяг безоплатних послуг, які надаються населенню закладами, підприємствами, організаціями та установами культури; показники якості надання населенню послуг закладами, підприємствами, організаціями та установами культури; нормативи забезпечення населення закладами, підприємствами, організаціями та установами культури» [22].

До базової мережі закладів культури місцевого рівня, відповідно до Закону України «Про культуру», належать «комунальні заклади культури (бібліотеки, музеї, галереї, заповідники, виставкові зали, театри, філармонії, концертні організації, мистецькі колективи, кінотеатри, кіновідеопрокатні підприємства, об'єднання, палаци і будинки культури, інші клубні заклади, заклади освіти сфери культури, мистецькі школи, студії, парки культури та відпочинку тощо)». Базова мережа закладів культури місцевого рівня визначається і затверджується місцевими органами влади [21].

В результаті реалізації адміністративно-територіальної реформи згідно розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. «Про

визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Житомирської області» [24] в області визначено чотири районні адміністративні центри та 66 територіальних громад. Станом на 5 січня 2021 р. в Житомирській області завершено процес передачі соціально важливих об'єктів спільної власності територіальних громад районів (закладів освіти, культури, охорони здоров'я та ін.) у комунальну власність територіальних громад та відповідно мають фінансуватися за рахунок коштів їх бюджетів [25]. Отже, органи місцевої влади відтепер мають повноваження на реалізацію публічного управління сферою культури на місцевому рівні.

В Житомирській області розвинута мережа установ у сфері культури. В області функціонують два театри та три концертних організації. «На державний облік взято 6645 нерухомих пам'яток історії та культури, з них 1924 – археології, 4641 – історії, 80 – монументального мистецтва» [26]. На території Житомирщини спостерігається нерівномірний рівень забезпеченості населення області закладами культурної інфраструктури. В сільських населених пунктах швидкими темпами зникають об'єкти культурної інфраструктури. Натомість є міста з тисячолітньою історією, в яких збереглися об'єкти архітектурної та історико-культурної спадщини. Найбільш поширеними закладами культури і мистецтв на місцевому рівні є музеї, бібліотеки та клубні заклади.

Станом на 1 січня 2019 р. діюча мережа музеїв Житомирської області була представлена 34 установами комунальної та приватної форм власності, серед яких ДУ «Музей коштовного та декоративного каміння» в смт Хорошів підпорядковується Міністерству фінансів України; чотири музеї обласного підпорядкування; три – муніципальні; два приватних та двадцять чотири музеї перебувають у віданні підприємств, установ та організацій, в яких зберігаються музейні колекції та музейні предмети, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України. Кількість відвідувачів зазначених музейних установ у 2017 р. різко зросла

майже у два рази порівняно з попереднім роком, проте у 2018 р. – зменшилась на 7,2 тис. осіб. Це свідчить про певне усвідомлення українцями значення власної культурної складової та зростання інтересу до місцевих культурних об'єктів [27].

Мережа публічних бібліотек Житомирської області у 2016 р. нараховувала 816 установ. Однак, спостерігається тенденція до постійного щорічного скорочення їх кількості. Таке скорочення працівники цієї сфери, насамперед, пов'язують із реформою децентралізації та утворенням територіальних громад. Місцеве самоврядування в новоутворених територіальних громадах не приділяє цій сфері належної уваги, що призводить до знищення бібліотечних закладів. Внаслідок цього можемо спостерігати порушення мінімальних соціальних нормативів щодо забезпечення населення публічними бібліотеками, що визначені Постановою Кабінету Міністрів України № 72 від 06.02.2019 р.

Всупереч Законам України «Про культуру» та «Про бібліотеки та бібліотечну справу» очільниками районних адміністрацій Бердичівського та Коростенського районів одноосібно було прийнято рішення про ліквідацію районних бібліотек. В інших районах теж спостерігається певна недбалість щодо організації роботи бібліотечних закладів та їх поступове закриття. В окремих територіальних громадах офіційно бібліотеки не закривають, але вони впродовж багатьох років не функціонують з незрозумілих причин. Значний відсоток бібліотек, що фактично не працюють, не мають відповідного документального підтвердження про їх закриття. Внаслідок цього їхні бібліотечні фонди не були передані жодній іншій бібліотеці та не списувались. Таким чином фонди бібліотек, які фактично не здійснюють своєї діяльності, але офіційно не ліквідовані, не відображаються у загальних фондах бібліотек області, що спотворює показники забезпеченості документами.

В окремих територіальних громадах області з метою оптимізації процесу управління та фінансування бібліотечної галузі усі або частину

бібліотек приєднали до профільного відділу. В результаті таких змін бібліотеки стали структурними підрозділами, що порушує положення нормативно-правових документів, зокрема Закони України «Про культуру» та «Про бібліотеки і бібліотечну справу».

Мережа бібліотек Житомирської області станом на 1 січня 2019 р. нараховувала 749 закладів, у тому числі 3 обласних (універсальна наукова, юнацька, дитяча) та 746 публічних, з них 633 – сільські бібліотеки [27]. До 2020 р. моніторинг показників діяльності бібліотек здійснювався в межах Електронної системи моніторингу базової мережі публічних бібліотек України, до якої бібліотеки області надсилали звіти.

На даний час згідно з даними науково-методичного відділу Житомирської обласної універсальної наукової бібліотеки ім. О. Ольжича мережа публічних бібліотек Житомирщини нараховує 694 установи, з них 581 знаходяться у сільській місцевості. Серед бібліотек обласні, центральні районні та міські публічні бібліотеки області, а також бібліотеки ОТГ, що мають статус комунального закладу [18]. Нині значна кількість громад та бібліотеки, що знаходились на їх території, не налагодили контакт із науково-методичним відділом ЖОУНБ ім. О.Ольжича та не надіслали звіти про статус та діяльність бібліотечних закладів. Отже, можна вважати, що формування бібліотечної мережі в територіальних громадах Житомирської області відбувається хаотично та з порушенням чинного законодавства [19]. Зміна статусу, ліквідація, об'єднання та інші дії стосовно бібліотек в територіальних громадах відбуваються без належного аналізу існуючої ситуації, вивчення та врахування потреб жителів громад.

Згідно з даними науково-методичного відділу ЖОУНБ ім. О.Ольжича при аналізі стану діяльності публічних бібліотечних закладів в Житомирській області за 2020 рік, можна оперувати даними 637 бібліотек. Про стан 48 бібліотек в територіальних громадах, що не надали інформації про них, немає актуальних відомостей, тому науково-методичний відділ вважає їх не діючими. Мережа бібліотек Житомирської області за останній рік

зменшилась на 179 установ. Найбільше скоротилось число бібліотек в Овруцькому (27 бібліотек), Черняхівському (18 бібліотек), Пулинському (17 бібліотек), Коростенському, Новоград-Волинському (по 14 бібліотек), Ружинському, Чуднівському (по 11 бібліотек), Житомирському (10 бібліотек), Баранівському, Романівському (по 9 бібліотек), Радомишльському (8 бібліотек) районах тощо [20].

Суттєве зміння мережі бібліотек негативно позначилось і на основних показників їх діяльності в порівнянні з попередніми роками (рис. 2.1.).

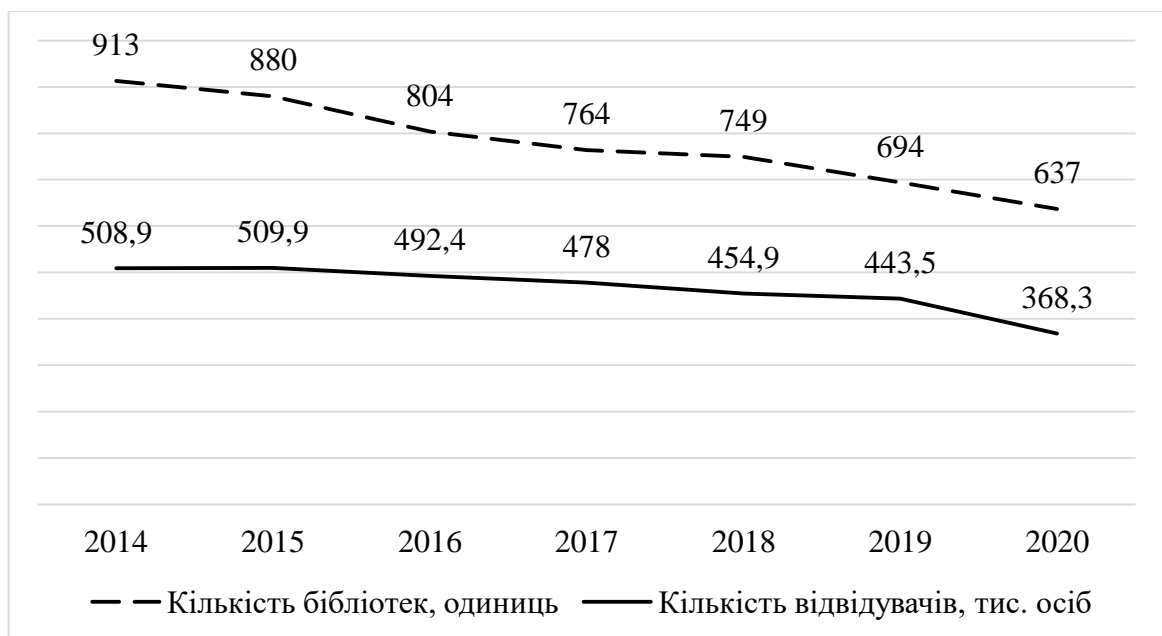


Рис. 2.1. Динаміка кількості бібліотек та відвідувачів у Житомирській області

Джерело: складено автором за [19, 27].

З даних рис. 2.1. бачимо, що у 2020 р. загальна кількість обслужених користувачів бібліотек області склала 368,3 тис. осіб, на 124,1 тис. менше, ніж у 2016 році. Подібна тенденція характерна і для сільських бібліотек області, де зменшення показника складає 66,3 тис. – з 229,0 тис у 2016 р. до 162,7 тис. у 2020 р. [19, 27]. Водночас в бібліотеках Брусилівського району, м. Житомира та Обласній бібліотеці для юнацтва спостерігалось незначне збільшення кількості відвідувачів. Істотне зменшення показника кількості

відвідувачів бібліотек області у 2020 р. також пов'язано з карантинними обмеження у зв'язку з пандемією COVID-19.

Впродовж 2018 р. кількість відвідувань бібліотек області становила 3569,5 тис. осіб, що в порівнянні з попереднім роком менше на 455,1 тис. осіб. Зменшилась також кількість відвідувань соціокультурних заходів, організованих у бібліотеках у 2018 р. на 6,5 тис. у порівнянні з 2017 р. Активне відвідування соціокультурних заходів відбувалось в тих бібліотеках області, де функціонують центри вільного доступу до мережі Інтернет, та бібліотеках, які мають власні сайти, блоги або сторінки в соціальних мережах. Протягом 2018 р. також значно зменшилась кількість звернень до сторінок інформаційних представництв бібліотек в мережі Інтернет до 305,6 тис., проти 353,9 тис. у 2017 р. [27].

У 2020 р. деякі показники діяльності бібліотек покращились. Так, незважаючи на скорочення кількості користувачів, кількість відвідувань бібліотек області збільшився на 432,9 тис. (3729,8 у 2016 р. та 4162,7 у 2020 р.). В окремих бібліотеках (Брусилівського, Коростишівського, Народицького районів, м. Бердичева, ЖОУНБ ім. О. Ольжича, Обласна бібліотека для дітей) збільшення відвідуваності спостерігається протягом останніх шести років. Це зумовлено тим, що бібліотеки намагаються активізувати свою діяльність в різноманітних напрямках та стають привабливими для населення територіальних громад. Карантинні обмеження через COVID-19 також внесли свої корективи у способи надання послуг закладами бібліотек.

Досить важливими є питання матеріально-технічного забезпечення бібліотек (додаток В) та фінансування цієї сфери культури (додаток Г). Зокрема, потребують капітального ремонту 40 бібліотечних установ області, поточного – 454 установи. У 2016 р. їх відповідно було: 57 та 510, але слід сказати, що зменшення показника зумовлено закриттям та ліквідацією частини бібліотек області. Також вартим уваги є факт, що 267 бібліотек не мають опалення, а 13 – освітлення.

На розвиток бібліотек Житомирської області у 2019 р. було виділено 103166,2 тис. грн., що на 8147,0 тис. більше, ніж у 2018 р. З виділених коштів бібліотеки області використали 102827,2 тис. грн., що на 8083,1 тис. більше ніж у 2018 р. Зокрема на комплектування бібліотечного фонду було витрачено 3389,6 тис. грн., що на 733,9 тис. більше, ніж у порівняному році [20].

Впродовж 2020 р. загальна сума фінансових надходжень до бібліотек Житомирської області склала 103914,8 тис. грн., що на 34411,0 тис. більше, ніж у 2016 р. Зокрема основними джерелами фінансування бібліотек є: бюджети різних рівнів, надання платних послуг, благодійні та спонсорські внески та інші джерела. У 2020 р. надходження від платних послуг та благодійних і спонсорських внесків збільшилося відповідно на 54,1 тис. і 491,0 тис. грн. порівняно з 2016 р. [19].

Основними осередками де формується, існує та розвивається культурне життя в сільській місцевості – це клубні установи, зокрема, будинки культури та сільські клуби. «До закладів культури клубного типу належать сільські, селищні, міські, районні, обласні будинки і палаци культури, клуби, народні доми, клуби технічної та художньої творчості, клуби-бібліотеки, центри дозвілля, клуби-кафе, культурно-спортивні центри тощо. На території кожної сільської, селищної, міської ради має функціонувати як мінімум один (базовий) клубний заклад. Кількість місць у ньому визначається відповідно до сумарної чисельності населення всіх населених пунктів, що знаходяться на території ради, та наведеного нормативу» [23].

Мережа клубних установ, що функціонують в сільській місцевості, становить понад 16000 закладів, 80% з яких – сільські клуби. На базі будинків культури також функціонують різноманітні вокальні, хореографічні, театральні, художні гуртки. Досить часто клубні установи, особливо в сільській місцевості, є єдиним місцем дозвілля та творчого розвитку для дітей та дорослих [30].

Адміністративно-територіальна та реформа децентралізації зумовили передачу повноважень щодо утримання клубних установ територіальним громадам. Водночас невідпрацьованими залишились питання щодо механізмів державної підтримки цих процесів. Територіальні громади не наділені правом самостійно приймати рішення про виключення будинків культури та сільських клубів з базової мережі закладів культури, для прийняття такого рішення потрібна згода Міністерства культури. У випадку не отримання відповідної згоди, органи місцевого самоврядування змушені утримувати клубні установи, навіть якщо ті не працюють.

Більшість клубних установ в сільській території не ремонтувались протягом десятків років, не мають опалення, водовідведення та інших комунікацій. Вони потребують капітальних ремонтів, оновлення обладнання та меблів. Для бюджетів новостворених територіальних громад такі витрати є непомірними. В громадах існує ряд нагальних проблем, що потребують вирішення, і сфера культури фінансується за залишковим принципом.

У фінансово неспроможних громадах відсутні можливості утримувати заклади культури та надавати культурні послуги своїм мешканцям. Такі території можуть залишитись без закладів культури та будь-яких культурно-мистецьких заходів. Не менш важливим є питання кадрового забезпечення клубних установ. Низька заробітна плата, непривабливість сільської місцевості та відсутність перспектив відлякує фахівців від роботи у сільських закладах культури. В невеликих селах в будинках культури зазвичай працює одна людина, якій досить важко поєднувати обов'язки директора, художнього керівника, керівника гуртків тощо [30].

Мережа клубних закладів сфери культури Житомирської області станом на 01 січня 2019 р. складає 1007 установ, з яких системи Міністерства культури України – 994 (з них 936 у сільській місцевості). Загальна кількість місць в клубних закладах становить 219257, з них 191238 у селах. Слід зазначити, що спостерігається динаміка до зменшення кількості клубних закладів в області (додаток Д). У 2015 та 2016 роках порівняно з

відповідними попередніми періодами кількість клубних закладів зменшилась відповідно на 20 та на 26, незначне покращення ситуації відбулося у 2017 році, коли показник збільшився на 2 одиниці, проте у 2018 році кількість клубів зменшилася на 36 [27].

Висновки до розділу 2

В Житомирській області досить розвинута мережа установ у сфері культури, проте спостерігається її нерівномірний розподіл. В сільських населених пунктах об'єкти культурної інфраструктури швидкими темпами зникають. В області функціонують два театри та три концертних організації. Станом на 1 січня 2019 р. діюча мережа музеїв області була представлена 34 установами комунальної та приватної форм власності.

Мережа бібліотек за останній рік зменшилась на 179 установ. Місцеве самоврядування в територіальних громадах не приділяє цій сфері належної уваги, що призводить до знищення бібліотечних закладів та порушення мінімальних нормативів щодо забезпечення населення публічними бібліотеками. В окремих територіальних громадах області з метою оптимізації процесу управління та фінансування бібліотечної галузі усі або частину бібліотек приєднали до профільного відділу. Зміна статусу, ліквідація, об'єднання та інші дії стосовно бібліотек в територіальних громадах відбуваються без належного аналізу існуючої ситуації, вивчення та врахування потреб жителів громад. Незадовільним залишається матеріально-технічне забезпечення та фінансування бібліотек.

Мережа клубних закладів сфери культури Житомирської області станом на 01 січня 2019 р. складає 1007 установ і спостерігається динаміка до зменшення їх кількості. У фінансово неспроможних громадах відсутні можливості утримувати заклади культури та надавати культурні послуги своїм мешканцям. Такі території можуть залишитись без закладів культури та будь-яких культурно-мистецьких заходів.

Розділ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СФЕРИ КУЛЬТУРИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У 2020 р. в Україні сформовано адміністративно-територіальний устрій, який відповідає сучасним потребам для всебічного розвитку і ефективного управління територіями. В тому самому році відбулися місцеві вибори. На виборах новосформовані територіальні громади змогли реалізувати своє право на місцеве самоврядування, а саме обрали склад сільських, селищних міських рад та їх голів, а також склад обласних і районних рад. Тобто населення територіальних громад довірило здійснювати владні повноваження обраному керівництву і право обирати курс розвитку своїх територій. В результаті реформ більшість повноважень, а також ресурси, були передані територіальним громадам. Тому з'явилося наступне завдання реформ – переформатувати районні та обласні державні адміністрації. «Саме ці органи представляють державну владу на місцях, тому важливо, щоб вони були ефективними партнерами місцевого самоврядування» [32].

Нині, по завершенню реформ – адміністративно-територіальної та децентралізації, в Україні є ще ряд проблемних питань, що потребують вирішення на науково-теоретичному, законодавчому та практичному рівнях. Зокрема, потрібно здійснити аналіз функцій та повноважень кожного рівня управління в загальнодержавній управлінській моделі та обґрунтувати їх оптимальний розподіл. Особливої ваги це питання набуває на рівні областей та районів, адже саме вони зазнали великих змін.

Ефективний розвиток сфери культури в умовах політики децентралізації потребує узгодження дій центральних органів державної влади з тими діями, що відбуваються на місцевому рівні. Водночас слід наголосити, що основою розбудови сфери культури залишається територіальна громада. Повноваження районів включають контроль за

об'єктами культурної спадщини та нагляд за реалізацією культурної політики на місцях. Обласні адміністрації здійснюють управління закладами культури обласного рівня – театри, великі музеї, туристичні заповідні об'єкти національного та місцевого рівня. Нині частина інфраструктури у сфері культури знаходиться у спільній власності громад та районних рад. З часом більшість цих об'єктів перейдуть у власність територіальних громад.

Найближчим часом очікуємо, що будуть прийняті законодавчі змін, які врегулюватимуть питання щодо передачі інфраструктурних об'єктів громадам. Насамперед потрібно визначити перелік, які перейдуть у комунальну власність громад. Водночас є об'єкти, що знаходяться на території або передбачають інтереси не однієї конкретної громади, а значно більших територій. У такому випадку громади матимуть пріоритетне право вирішувати напрями використання цих об'єктів. Зокрема, згідно з прийнятим законодавством про співробітництво громад, вони мають можливість приймати рішення про спільне фінансування певних інфраструктурних об'єктів та управління ними. Зокрема, йдеться і про співфінансування цих об'єктів.

Наразі відсутнє єдине бачення щодо специфіки публічного управління в умовах, що склалася. В результаті децентралізації, на думку окремих експертів, можуть навіть виникнути культурні автономії в регіонах [33]. Це зумовлено відсутністю розуміння стосовно чіткого розмежування функціональних повноважень у реалізації публічного управління сферою культури центральними та місцевими органами влади.

Органи місцевого самоврядування отримавши відповідальність за культурний розвиток територій повинні мати відповідний потенціал для реалізації належної культурної політики. Нині територіальні громади, враховуючи етнічні та історичні особливості території, самостійно визначають пріоритети культурного розвитку. Проте слід пам'ятати про необхідність поєднувати пріоритетні напрями, що визначені на місцях, із загальнодержавною культурною політикою та національними програмами у

сфері культури. Отже, публічне управління сферою культури на місцевому рівні потребує чіткого механізму узгодження своєї діяльності з регіональними та центральними органами влади, відповідної інституційної підтримки та забезпечення достатніми фінансовими ресурсами.

Пропозиції органами місцевого самоврядування територіальних громад щодо реалізації публічного управління сферою культури на місцевому рівні можна сформулювати таким чином:

1. Проаналізувати потреби мешканців громади у культурних послугах.
2. Провести аудит культурних цінностей на території громади.
3. Врахувати результати аналізу та аудиту в стратегічному плані розвитку громади.
4. Модернізувати заклади культури з врахуванням потреб у культурних послугах, можливостей створення поліфункціональних культурних центрів, наявних фінансових ресурсів та кадрового потенціалу.
5. Розглянути можливості надання культурних послуг у селах з малою чисельністю населення виїзними формами обслуговування: бібліотеки, будинки культури, концертні та інші заходи на свята.
6. Розробити модель розвитку культурного туризму на території громади.

Нині на розвиток культурної сфери на місцевому рівні, особливо сільських територіях, впливають зміни у культурних потребах населення, демографічні процеси, процеси децентралізації та ін. Все це потребує вивчення кількісних та якісних характеристик потреб населення у культурних послугах та врахування результатів в процесі реалізації культурної політики на місцях та в країні в цілому.

Громади після отримання можливостей управляти закладами культури можуть модернізувати їх. Зокрема, це можливо шляхом об'єднання закладів культури та надання їм сенсу. Наприклад, об'єднавши школу мистецтв та будинок культури можна створити центр естетичного виховання [35]. Досить виправданим є варіант трансформації застарілих закладів клубного типу та

створення на їх базі багатофункціональних «хабів». Такі культурно-освітньо-розважальні центри можуть об'єднувати в собі функції бібліотеки, комп'ютерного клубу, громадського простору для спілкування та бути місцем для проведення культурно-розважальних заходів [30]. Раніше об'єкти інфраструктури – школи з бібліотеками, клуби, бібліотеки, будинки культури – підпорядковувались різним районним управлінням, тому їх об'єднання було неможливим. Реформа децентралізації створила умови для використання різних варіантів поєднання об'єктів інфраструктури в межах територіальних громад, з врахуванням потреб населення та спроможності громади.

З цього приводу є певні зміни у законодавстві. Так, у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про культуру» щодо загальних засад надання населенню культурних послуг» від 29 квітня 2021 р. визначено, що «центр культурних послуг – це багатофункціональний заклад культури, що має зручне розташування для відвідування жителями територіальної громади/суміжних територіальних громад, забезпечений кваліфікованими кадрами, має сучасну матеріально-технічну базу та спроможний забезпечувати надання комплексу культурних послуг, консультаційної, інформаційної допомоги, доступ до користування приміщеннями та обладнанням для творчості, неформального навчання та спілкування жителів територіальної громади з урахуванням чисельності, вікового, статевого, національного, соціального, професійного складу населення, мінімальних стандартів забезпечення населення культурними послугами» [34]. В цьому ж законодавчому акті визначено, що центр культурних послуг органи місцевого самоврядування повинні формувати у відповідності до потреб та інтересів жителів територіальної громади.

Щодо застосування такого підходу вже є напрацьовані практики та позитивний досвід в окремих громадах. Наприклад, у Тербовлянській ОТГ Тернопільської області створили 5 Центрів культури і дозвілля, які об'єднують усі 25 сіл територіальної громади й адміністративний центр

громади та надають широкий спектр послуг [30]. Водночас приміщення колишніх сільських клубів не припинили свого існування, вони функціонують, в них проводяться заходи, але вони не мають статусу окремих юридичних осіб. Працівники клубів вважаються інструкторами новоутвореного центру.

Схожий приклад спостерігаємо в Іллінській територіальній громаді Вінницької області, де усі бібліотеки та будинки культури об'єднали під координацію Центру культури, мистецтва та естетичного виховання. Також цей заклад реалізував проект на створення інтерактивного публічного простору нового покоління в с. Павлівка, яка входить до громади. Таким чином із старого сільського клубу із бібліотекою створено сучасний центр надання мультимедійних послуг [36].

Змінити підхід до публічного управління сферою культури та спрямувати зусилля на її розвиток також вирішили і в Ружинській селищній громаді. З метою уніфікувати управління культурними закладами, розробити єдину стратегію розвитку культурної сфери, зміцнити матеріально-технічну базу культурної інфраструктури, покращити якість культурних послуг на одній із сесій селищної ради в цьому році було прийнято рішення про реорганізацію закладів культури громади та утворення комунальної установи «Центр культури та дозвілля» [37]. На території цієї громади існувала розгалужена мережа закладів культури, однак третя частина їх фактично не виконувала свої функції та не була ліквідована через складні бюрократичні процедури. В результаті децентралізації з'явилась можливість та повноваження у органів місцевого самоврядування застосувати новий підхід до управління сферою культури. Внаслідок цих змін об'єкти культурної інфраструктури в селах будуть об'єднані у сільські будинки культури-бібліотеки, які будуть філіями установи «Центр культури та дозвілля», а дві ружинські бібліотеки у філію «Публічна бібліотека». Планується створити 20 філій, а в селах, де бібліотеки відсутні, забезпечити обслуговування шляхом створення бібліотечного пункту чи пересувної бібліотеки. Такий підхід

дозволить зекономити кошти та використати їх на покращення матеріально-технічного забезпечення сформованих філій [37].

Ще одним напрямом удосконалення управління сферою культури на місцевому рівні є поєднання туризму з культурним потенціалом територій. Сьогодні люди все частіше бажають відвідувати ті місця та території, які пов'язані з відомими людьми, подіями, ідеями. Поряд з визначними пам'ятками культури важливого значення у виборі туристичного маршруту починають набувати звуки, смаки та загальна організація місця.

В останні десятиліття нерозривно пов'язаними стають питання туризму і культури. Це зумовлено зростанням інтересу до культури, як джерела ідентичності в умовах глобалізації, динамічним розвитком туристичної галузі та зростанням доступності культурних цінностей. У світовому туризмі культурний туризм нині є одним із найбільших секторів, що розвивається та швидко зростає. Так, за даними Всесвітньої туристичної організації зазначено близько 40% туристів обирають місце своєї подорожі на основі культурної пропозиції [17].

Зближення та поєднання сфери культури та туризму стимулювали такі фактори: зростання рівня культурного капіталу, внаслідок зростання рівня освіченості; зміна стилю споживацької культури постмодерну, з акцентами на особистому розвитку; зростання значення нематеріальної культури, іміджу та загального враження; мобільність та спрощення доступу до інших культур; доступність інформації про інші культури з використанням сучасних технологій; поява нових націй та регіонів, які прагнуть сконструювати та презентувати свою ідентичність; актуалізація проблем з фінансуванням сфери культури, внаслідок зростання культурних потреб населення та культурних інституцій [17].

Традиційно в стратегічних документах регіонального та місцевого рівнів питання культури висвітлювались в розділі соціальному, а питання туризму розглядають як підприємницьку діяльність і відносять до факторів розвитку. Нині в регіональних стратегіях запроваджується інноваційний

підхід, що передбачає активно використовувати культурний потенціал для підвищення туристичної привабливості територій.

Прикладом можна розглянути Житомирську область, яка може використати тенденцію щодо популяризації сільського, зеленого туризму серед населення України та Європи. Щодо цього в стратегії розвитку області до 2027 р. визначено наявність міст з тисячолітньою історією, об'єктів історико-культурної спадщини, природоохоронних територій сильними сторонами регіону, які сприятимуть реалізації такої можливості [27]. Зокрема на території області знаходяться 6568 пам'яток археології, історії та монументального мистецтва, 213 об'єктів природно-заповідного фонду (заповідники, заказники, пам'ятки природи, дендропарки, парки-пам'ятки садово - паркового мистецтва), а також збережені національні традиції і фольклор, історико-культурна спадщина Полісся, розвинена транспортна інфраструктура, наявні лісові та водні ресурси, що дозволяють розвивати сільський, зелений, культурний та світоглядний туризм.

Для залучення сфери культури в розвиток територіальних громад, необхідно враховувати наявні культурні ресурси, зокрема об'єкти культурної спадщини, традиції, заклади культури та ін. Саме ці ресурси органи місцевого самоврядування повинні визнавати та включати в процес планування розвитку територій.

Стійкий розвиток територіальних громад передбачає тісну співпрацю культурної політики з іншими стратегічними напрямками, наприклад, стратегією розвитку бізнесу, соціальної сфери, спорту, підтримки молоді, охорони здоров'я. При цьому необхідно зважати на те, що інтереси культури можуть не співпадати з економічними інтересами. Важливо пам'ятати, що культуру не варто використовувати як інструмент розвитку та досягнення економічних цілей. Проте слід налагоджувати взаємозв'язки між складними цілями різних зацікавлених сторін.

Важливим фактором розвитку місцевої економіки є культурний туризм. Отримати максимальну вигоду від цього напрямку можливо налагодивши

тісну співпрацю органів місцевого самоврядування та культурної сфери з жителями громади, бізнесом, громадськими організаціями. Модель розвитку культурного туризму в громадах передбачає такі елементи: довгострокове планування, залучення населення, співпраця органів місцевого самоврядування з усіма сферами для здійснення інфраструктурних змін. Одним із ключових факторів є врахування особливостей місцевої культури та концентрація уваги на особливостях місця і залучення населення в процес формування туристичних маршрутів.

Висновки до розділу 3

Отже, пріоритетними напрямками удосконалення інституційних умов публічного управління сферою культури на рівні окремої територіальної громади є:

1. Проаналізувати потреби мешканців громади у культурних послугах.
2. Провести аудит культурних цінностей на території громади.
3. Врахувати результати аналізу та аудиту в стратегічному плані розвитку громади.
4. Модернізувати заклади культури з врахуванням потреб у культурних послугах, можливостей створення поліфункціональних культурних центрів, наявних фінансових ресурсів та кадрового потенціалу.
5. Розглянути можливості надання культурних послуг у селах з малою чисельністю населення виїзними формами обслуговування: бібліотеки, будинки культури, концертні та інші заходи на свята.
6. Розробити модель розвитку культурного туризму на території громади.

Висновки

В ході дослідження здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення практичного завдання, щодо удосконалення системи публічного управління сферою культури на місцевому рівні в умовах адміністративно-територіальної реформи, що дозволило сформулювати такі висновки:

1. В ході вивчення теоретичних положень встановлено, що нормативно-правова база у сфері культури є досить складною та великою за об'ємом. Інституційною основою державної політики у сфері культури є Закон України «Про культуру». Розробкою основних положень та реалізацією державної політики у сфері культури займається Міністерство культури, а на місцевому рівні органи місцевого самоврядування, Публічне управління сферою культури органами центральної виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізується через такі підсистеми: заклади культури, культурно-мистецькі проекти, національні та регіональні культурно-мистецькі цільові програми, об'єкти культурного призначення та діяльність у сфері культури.

2. Встановлено, що в ході адміністративно-територіальної реформи та децентралізації органи місцевого самоврядування отримали значні повноваження, а у спроможних громадах і ресурси. Водночас, місцева влада стала відповідальною за показники рівня та якості життя населення та їх усесторонній розвиток, зокрема і у сфері культури. В результаті децентралізації зросла роль локальної культури у суспільному житті та розвитку кожної громади. Культурні особливості окремих територій стали сприйматися як можливості для культурного та економічного розвитку громад. Проте в цих умовах постало питання щодо переформатування діяльності закладів культури в напрямі розвитку корисних для громад культурних послуг.

3. В Житомирській області розвинута мережа установ у сфері культури. Проте, на території області спостерігається нерівномірний рівень

забезпеченості населення області закладами культурної інфраструктури. В сільських населених пунктах швидкими темпами зникають об'єкти культурної інфраструктури. В області функціонують два театри та три концертних організації. Станом на 1 січня 2019 р. діюча мережа музеїв Житомирської області була представлена 34 установами комунальної та приватної форм власності.

4. Мережа бібліотек Житомирської області за останній рік зменшилась на 179 установ. Місцеве самоврядування в новоутворених територіальних громадах не приділяє цій сфері належної уваги, що призводить до знищення бібліотечних закладів. Внаслідок цього можемо спостерігати порушення мінімальних соціальних нормативів щодо забезпечення населення публічними бібліотеками. В окремих територіальних громадах області з метою оптимізації процесу управління та фінансування бібліотечної галузі усі або частину бібліотек приєднали до профільного відділу. Зміна статусу, ліквідація, об'єднання та інші дії стосовно бібліотек в територіальних громадах відбуваються без належного аналізу існуючої ситуації, вивчення та врахування потреб жителів громад. Незадовільними є також питання матеріально-технічного забезпечення бібліотек та фінансування цієї сфери культури.

5. У фінансово неспроможних громадах відсутні можливості утримувати заклади культури та надавати культурні послуги своїм мешканцям. Такі території можуть залишитись без закладів культури та будь-яких культурно-мистецьких заходів. Мережа клубних закладів сфери культури Житомирської області станом на 01 січня 2019 р. складає 1007 установ та спостерігається динаміка до зменшення їх кількості.

6. Територіальні громади після отримання можливостей управляти закладами культури можуть модернізувати їх. Зокрема, це можливо шляхом об'єднання закладів культури та надання їм сенсу. Раніше об'єкти інфраструктури – школи з бібліотеками, клуби, бібліотеки, будинки культури – підпорядковувались різним районним управлінням, тому їх об'єднання

було неможливим. Реформа децентралізації створила умови для використання різних варіантів поєднання об'єктів інфраструктури в межах територіальних громад, з врахуванням потреб населення та спроможності громади.

7. Органи місцевого самоврядування отримавши відповідальність за культурний розвиток територій повинні мати відповідний потенціал для реалізації належної культурної політики. Нині територіальні громади, враховуючи етнічні та історичні особливості території, самостійно визначають пріоритети культурного розвитку. Проте слід пам'ятати про необхідність поєднувати пріоритетні напрями, що визначені на місцях, із загальнодержавною культурною політикою та національними програмами у сфері культури.

8. Ще одним напрямом удосконалення управління сферою культури на місцевому рівні є поєднання туризму з культурним потенціалом територій. Важливим фактором розвитку місцевої економіки є культурний туризм. Отримати максимальну вигоду від цього напрямку можливо налагодивши тісну співпрацю органів місцевого самоврядування та культурної сфери з жителями громади, бізнесом, громадськими організаціями. Модель розвитку культурного туризму в громадах передбачає такі елементи: довгострокове планування, залучення населення, співпраця органів місцевого самоврядування з усіма сферами для здійснення інфраструктурних змін. Одним із ключових факторів є врахування особливостей місцевої культури та концентрація уваги на особливостях місця і залучення населення в процес формування туристичних маршрутів.

9. Запропоновані заходи щодо модернізації системи публічного управління сферою культури на місцевому рівні позитивно вплинуть на інституційні умови розвитку цієї галузі, забезпечать активне залучення галузі до розвитку територіальних громад. Найважливішим ефектом буде підвищення рівня конкурентоспроможності громад та регіонів.

Список використаних джерел

1. Безена І. М. Сучасна державна етнокультурна політика: механізми реалізації регіонального рівня у процесах демократизації та децентралізації в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2020. №1. С. 58–64.
2. Бовсунівська І. В., Бутник О. О. Децентралізація в сфері культури: досвід ефективної реформи європейських країн для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. №24. С. 79–83.
3. Биркович Т. І. Вплив трансформаційних процесів у державі на формування принципів державного регулювання соціально-культурного розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. №3. С. 86–89.
4. Борисенко Д. В. Державна політика у сфері культури: її сутність та особливості реалізації. *Теорія та практика державного управління*. 2017. №4. С. 123–131.
5. Дорош Т.Л. Основні принципи державного управління сферою культури. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2 (40). С. 2–8.
6. Митник А., Бутко Л., Данийленко В. Основні проблеми здійснення діяльності закладами культури в умовах децентралізації. *Молодий вчений*. 2020. №10 (86). С. 83–85.
7. Карлова В.В. Особливості реформування державного управління у сфері культури на регіональному і місцевому рівні. *Суспільство. Держава. Управління. Право*. 2011. № 1. С. 33–45.
8. Плотнік Н. А. Культурний ресурс як основа розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. *Публічне управління XXI століття: синтез науки та практики: зб. тез XIX Міжнар. наук. конгресу*. (19 квітня 2019 р., м. Херсон). Херсон: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2019. С. 215–217.
9. Ситник П. К. Принципи децентралізації державного управління у сфері культури. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. №2. С. 89–94.

10. Шевченко М. Культурна політика України в умовах євроінтеграції: дилеми та виклики. *Міжнародні відносини: теоретико-практичні аспекти*. 2019. №3. С. 215–224.
11. Шум Л. Як громада може впливати на розвиток бібліотек: створення піклувальних рад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14043>.
12. Овчаренко С. В. Гуманітарна та культурна політика: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2013. 152 с.
13. Піньковська Г. В. Роль сфери культури у соціально-економічному розвитку регіонів країни. *Культура народів Причорномор'я*. 2013. № 254. С. 7–12. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/handle/123456789/92116>
14. Пріоритетні завдання державної культурної політики в умовах подолання соціально-економічної кризи. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень: офіційний сайт. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2225/>
15. Ігнатченко І. Г. Актуальні питання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері культури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. Вип. 21. Ч. 1. Т. 2. С. 151–155.
16. Довгострокова стратегія розвитку української культури – стратегія реформ. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2016 р. № 119-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248862610>
17. Сприяння розвитку культури в Україні: дослідження зв'язків культурно-мистецької сфери та туристичної привабливості територій. Український культурний фонд. 2020. 200 с. URL: https://uaculture.org/wp-content/uploads/2020/12/5.turystychna-pryvablyvist_r.pdf
18. Житомирська обласна універсальна наукова бібліотека ім. О. Ольжича. Офіційний сайт. URL: <http://www.lib.zt.ua/ua/tablealllibrary>
19. Бібліотечна Житомирщина: аналіз статистичних даних (2016-2020 рр.) / КЗ «Обласна універсальна наукова бібліотека ім. О. Ольжича», НМВ; уклад. Г. Козаченко, ред. Г. Врублевська. Житомир. 2021. 23 с.

20. Бібліотечна Житомирщина в цифрах: статистичний збірник (2018-2019 рр.) / Житомирська обласна універсальна наукова бібліотека ім. О. Ольжича; науково-методичний відділ. Житомир. 2020. 33 с.

21. Про культуру: Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>

22. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5.10.2000 р. № 2017-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 48. ст.409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>

23. Про нормативи забезпечення населення клубними закладами: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.11.1998 р. №1775. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1775-98-%D0%BF#Text>

24. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Житомирської області. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 711-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-centriv-ta-zatverdzhennya-teritorij-teritorialnih-gromad-zhitomirskoyi-oblasti-i120620-711>

25. 97,7% об'єктів передані у комунальну власність громад: дані моніторингу Мінрегіону. Сайт Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13248>

26. Стратегія розвитку Житомирської області на період до 2020 року. <https://economy-zt.gov.ua/files/Strateg/strategia2020.pdf>

27. Стратегія розвитку Житомирської області на період до 2027 року. URL: <https://www.minregion.gov.ua/>

28. Головне управління статистики в Житомирській області: офіційний веб-сайт. URL: <http://www.zt.ukrstat.gov.ua/>.

29. Про внесення змін до Порядку формування базової мережі закладів культури: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.2021 р. №970. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970-2021-%D0%BF#Text>

30. Баласанян В. Культура і децентралізація: що робити з сільськими клубами. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11957>.

31. Про схвалення Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 27-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-2019-%D1%80#Text>

32. Безгін В. Проект закону про місцеві держадміністрації – баланс, який ми знайшли з місцевим самоврядуванням. Сайт: Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14166>.

33. Пріоритетні завдання державної культурної політики в умовах подолання соціально-економічної кризи: Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень: офіційний сайт. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2225/>

34. Про внесення змін до Закону України «Про культуру» щодо загальних засад надання населенню культурних послуг: Закон України від 29.04.2021 р. № 1432-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 31. ст. 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1432-20#Text>

35. Розвиток культури на місцевому рівні: нові райони, повноваження та ресурси: *Громадський простір*. URL: <https://www.prostir.ua/?news=rozvytok-kultury-na-mistsevomu-rivni-novi-raiony-povnovazheniya-ta-resursy>

36. Шуткевич О. Презавантаження сільських клубів. Як на Вінниччині шукають шляхи для трансформації будинків культури в заклади нового типу. *День*. 2018. №64. URL: <https://cutt.ly/uT0D4UA>

37. У Ружинській громаді створюють «Центр культури і дозвілля». Ружинська селищна громада: офіційний сайт. URL: <https://ruzhynska-gromada.gov.ua/news/1636120519/>

38. Шум Л. Як громада може впливати на розвиток бібліотек: створення піклувальних рад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14043>

39. Кучин С. П. Сучасні напрями державної культурної політики в Україні. *Університетські наукові записки*. 2017. № 2. С. 175–182.
40. Сергієнко Л. В. Гуманітарна політика України: ідентифікація складових, об'єктів, суб'єктів та пріоритетів. *Вісник ЖДТУ: Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 2 (88). С. 162–173.
41. Давиденко І. В. Культурний туризм як сучасний напрям використання та збереження історико-культурної спадщини Одеського регіону. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2017. № 2 (2). С. 49–53.
42. Децентралізація у сфері культури: можливості та виклики: Фахівцю бібліосервісу. URL: <https://lib.if.ua/prof/?p=2085>
43. Децентралізація і культура. *Тиждень UA* URL: <https://tyzhden.ua/Culture/210164>
44. Лонська В. Г., Сурдушкіна О. В. Принципи та функції публічного адміністрування в процесі адміністративної реформи. *Інструменти і практики публічного управління в контексті децентралізації: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (25.06.2021 р., м. Житомир)*. Житомир: Поліський національний університет. 2021. С. 251–257.
45. Довженко В. А., Сурдушкіна О. В., Соболев О. І., Регіональні аспекти публічного управління сферою культури. *Наукові перспективи. Серія: Державне управління*. 2021. №10(16). С. 67–75.