

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

ОСІНСЬКА ОКСАНА ВІКТОРІВНА
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 351.82
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ КУЛЬТУРИ З
УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ
(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

І. В. МЕЛЬНИК
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
ДОВЖЕНКО Валентина Анатоліївна
(прізвище, ім'я, по батькові)

кандидат економічних наук, доцент
(науковий ступінь, вчене звання)

АНОТАЦІЯ

Осінська О. В. Публічне управління системою культури з урахуванням зарубіжного досвіду. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування – Поліський національний університет, 2022.

Вивчено зарубіжний досвід організації та публічного управління сферою культури. Розкрито сутність та основні чинники, які визначають ефективність державного управління та адміністрування сферою культури в умовах сучасних викликів. Проілюстровано європейську практику організації системи культури, визначено її основні сильні та слабкі сторони, окреслено перспективи для України. Запропоновано авторське визначення та елементи удосконалення існуючої системи через формування культурних середовищ.

Ключові слова: зарубіжний досвід, культура, публічне управління, органи влади, державна політика, зарубіжний досвід.

SUMMARY

Osinskaya O. V. Public management of the cultural system taking into account foreign experience – Qualification work on the rights of the manuscript.

Qualification work for a master's degree in specialty 281 – Public administration and administration. – Polissia national university, 2022.

Foreign experience of organizing and public management of the cultural sphere is studied. The essence and main factors that determine the effectiveness of Public Administration and administration of the cultural sphere in the context of modern challenges are revealed. The European practice of organizing the cultural system is illustrated, its main strengths and weaknesses are identified, and prospects for Ukraine are outlined. The author's definition and elements of improving the existing system through the formation of cultural environments are proposed.

Keywords: foreign experience, culture, public administration, government bodies, state policy, foreign experience.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІУМУ ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ	5
Висновки до розділу 1	12
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ.....	13
Висновки до розділу 2	23
РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ В ПЕРІОД НРМ.....	24
Висновки до розділу 3	32
ВИСНОВКИ.....	33
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	35
ДОДАТКИ.....	38

ВСТУП

Актуальність теми. Управління розвитком суспільства – основне завдання держави, проте в певні періоди розвитку тієї чи іншої держави на перший план виходили економічні або політичні завдання. В періоди економічних спадів, політичних криз, нестабільності органи державної влади через обмеженість фінансових та інших видів ресурсів часто нехтували потребами соціуму, вирішуючи більш актуальні на той період проблеми. Подібні тенденції відзначалися в різний час в різних державах. Актуальність аналогічних питань для розвитку України визначила вибір теми дослідження.

До питань публічного управління, витоків формування науки державотворення долучався розум таких вчених як М. Вебер, В. Вільсон, Е. Геррінг, Г. Кауфман, Л. Уайт, Дж. Фредеріксон, П. Еппелбі тощо. Дослідники достатньо уваги приділили аспектам оцінки ефективності державного управління з позиції розвитку соціуму, питанням детермінування публічного управління, також напрямам становлення інституту публічної влади. Постійний інтерес дослідників мали механізми публічного управління окремими сферами суспільних відносин. Широкий інтерес вітчизняних і зарубіжних вчених до питань публічного управління обумовлений актуальністю даного питання, оскільки постійно зростаючі потреби населення територій вимагають від органів влади постійного вдосконалення форм і методів управління суспільними процесами територій.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є узагальнення та систематизація зарубіжного досвіду в питаннях формування системи публічного управління розвитком соціуму та ефективного функціонування інституту публічної влади, зокрема сфери культури, а також розробка рекомендацій щодо використання та адаптації найбільш успішних практик до місцевих умов.. Поставлена мета зажадала вирішення взаємопов'язаних завдань: 1) дослідити теоретичні та методичні основи управління сферою культури; 2) визначити напрями розвитку сфери культури в умовах сучасних

викликів; 3) систематизувати особливості публічного управління сферою культури з урахуванням зарубіжного досвіду. *Об'єктом дослідження є механізми реалізації практики публічного управління сферою культури. Предметом дослідження – організаційно-правові основи публічного управління сферою культури.*

Методи дослідження. Виконання дослідження кваліфікаційної роботи проведено у відповідно до тематики науково-дослідної роботи кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління. В процесі дослідження використано економічний та статистичний аналіз, загальнонаукові методи, такі як аналіз та синтез та спеціальні – розрахунково-конструктивний, графічний, табличний. Це дозволило оцінити наявні проблеми розвитку сфери культури, запропонувати перспективні напрями їх вирішення, проілюструвати наслідки системних змін як механізму розвитку.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження представлені на міжнародних науково-практичних конференціях «Механізми управління розвитком територій» (Житомир, 26–28 жовтня 2022 р.); «Менеджмент, маркетинг, логістика: тренди та подолання викликів (Житомир, 6 грудня 2022 р.)», Науково-практичній конференції «Студентські наукові читання» (Житомир, 15 грудня 2022 р.).

Структура і обсяг кваліфікаційної роботи. Представлена кваліфікаційна робота має загальну структуру: вступ, висновки, три розділи (теоретичний, аналітичний та практичний), список використаних джерел, додатки.

РОЗДІЛ 1

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІУМУ ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ

Серед пріоритетних напрямів досліджень вчені сходяться на думці, що саме сьогодні в системі публічного управління відбуваються суттєві зміни, пов'язані з необхідністю підвищення ефективності та конкурентоспроможності системи державного управління. Неефективність системи публічного управління, найчастіше має загальну для різних держав основу. Серед загальних закономірностей можна виділити наступні: 1) відсутність або недосконалість системи стратегічного планування в органах публічної влади; 2) неефективна організація діяльності органів публічної влади; 3) високий рівень централізації органів виконавчої влади; 4) нераціональна організаційна система органів публічної влади на державному рівні; 5) відсутність чітких розмежувань повноважень органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях; 6) нераціональний адміністративно-територіальний устрій держави; 7) відсутність механізмів ефективної організації діяльності державних службовців; 8) неефективні взаємини між органами публічної влади та суспільством в особі його окремих громадян [13]. Однак, слід зазначити, що деякі держави успішно справляються з цими складнощами, а деякі ні, що відображається на переході від жорстких управлінських впливів на суспільство до політики активної взаємодії з соціумом. Так, дослідники вважають, що причина цього лежить в основі визначення форми держави, що є реальним відображенням її сутності і форми (рис. 1.1).

Різне поєднання форм устрою, правління і режиму в державі надає їй різні можливості і використовує різні методи та інструменти для досягнення поставлених цілей державного розвитку. На визначення форм держави надають вплив ряд факторів, серед яких історичні традиції, особливості становлення національної державності, політико-правові ідеї, національний склад населення, міжнародне становище тощо [12]. Ще Аристотель слідом за Пла-

тоном, аналізуючи різні форми організації державної влади в стародавньому світі, зробив спробу класифікації держав за критерієм суб'єктів правління і використовуваних ними методів, тобто за критерієм форми правління.

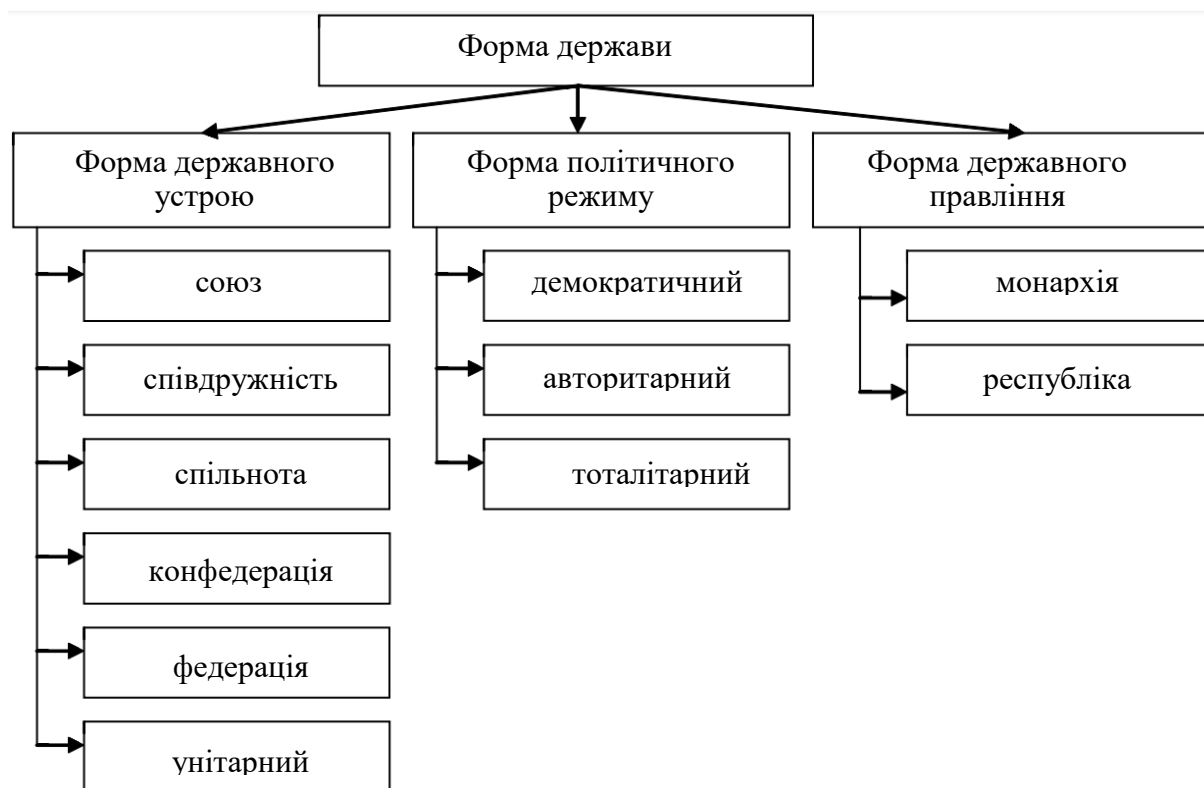


Рис. 1.1. Зміст поняття «форма держави» в системі публічного управління

Джерело: сформовано за даними [13].

Поклавши в основу систематизації способи організації державних органів влади, їх взаємодію та управлінські методи, він виділив наступні форми правління: республіку, монархію і деспотію. Основна проблема сучасності – визначити, яке з поєднань позначених форм є найбільш пристосованим до ефективного реалізації системи публічного управління і має великі результати в показниках якості життя населення і рівня соціально-економічного розвитку держави. Для цього проведемо аналіз відповідності форм державного устрою, державного правління та державного режиму окремих країн (табл. 1.1). Аналіз результатів дослідження закономірностей співвідношення форми держави і результатів соціально-економічної діяльності, наведений в таблиці, засвідчив, що пряма залежність взаємовідносин. Іншими словами, унітарна держава з демократичним режимом правління мо-

же займати як вершини рейтингів соціального і економічного розвитку, так і бути аутсайдером.

Таблиця 1.1

Взаємозв'язок форми держави та результатів її діяльності

№	Країна	Форма державного устрою	Форма державного правління	Форма політичного режиму	Індекс якості життя	Рейтинг рівня ВВП тис. на душу населення	Рейтинг
1	Ірландія	Унітарний	Парламентська республіка	Демократичний	8,333/1	46,55/20	10,5
2	США	Федеративний	Парламентська республіка	Демократичний	7,615/13	55,2/10	11,5
3	Німеччина	Федеративний	Парламентська республіка	Демократичний	7,048/26	47,64/17	21,5
4	Франція	Унітарний	Парламентсько-президентська республіка	Демократичний	7,084/25	42,96/23	24,0
5	Великобританія	Унітарний	Конституційна монархія	Демократичний	6,917/29	43,43/22	25,5
6	Україна	Унітарний	Парламентсько-президентська республіка	Демократичний	5,032/92	3,56/118	105,0

Джерело: сформовано за даними [17].

Таким чином, ефективність соціально-економічного розвитку держави і якість життя населення залежать від таких факторів, як: 1) нормативно-правова забезпеченість процесу публічного управління; 2) розмір території і чисельність населення, впливають на формування цілей і вибір організаційних структур управління; 3) рівень довіри до влади і стабільність в суспільстві (соціальна, економічна, політична, екологічна); 4) історичні, культурні, релігійні цінності та традиції; 5) ресурсний потенціал держави; 6) зовнішні зв'язки (міжнародна діяльність); 7) професіоналізм суб'єктів, які приймають управлінські рішення, і осіб, що реалізують їх; 8) методи і стиль управління державою; 9) застосування наукових підходів менеджменту у публічному управлінні; 10) система мотивації та відповідальності в органах публічної влади; 11) використання сучасних технологій.

Розглянемо досвід в організації та функціонуванні системи публічного управління з позиції перерахованих вище факторів. Ірландія, яка займає

лідуючі позиції за показниками якості життя населення, характеризується появою в кінці XIX ст. поняття «деволюція». За оцінками фахівців цей термін і сьогодні позначає делегування широкого спектру повноважень територіальним органам влади для вирішення питань регіонального (місцевого) значення [12, с. 83]. Деволюція, як форма децентралізації, надає можливість в обмеженому ступені регіональним і місцевим органам влади приймати самостійні політичні рішення. Система організації публічного управління повністю відповідає вимогам парламентської республіки: очолює державу президент, але він повноважений самостійно приймати лише два види рішень, а саме запропонувати на розгляд Верховного Суду Біль з метою перевірки його відповідності Конституції і відмовити Прем'єр-міністру в розпуску уряду, якщо той втратив підтримку більшості в нижній палаті парламенту. Всі інші рішення Президент приймає лише спільно з іншими інститутами влади – Прем'єр-міністром, урядом тощо. На початку 90-х ірландська економіка переживала бурхливе зростання. Податкові пільги і велика кількість високоосвічених випускників, які спеціалізувалися в тому числі в сфері інформаційних технологій, робили Ірландію надзвичайно привабливою для іноземних інвесторів, і багато транснаціональних компаній саме там відкрили свої європейські офіси. Сьогодні в Ірландії склалася стабільна система державного управління, обумовлена її економічною стабільністю. Однак політики не користуються особливою довірою серед населення. Для зміцнення іміджу влади державою витрачаються величезні кошти на розслідування інцидентів і боротьбу з корупцією.

Система організації управління в Сполучених Штатах Америки передбачає децентралізацією, широку функціональну незалежність муніципалітетів від центрального уряду, а також від штатів, відсутністю прямого підпорядкування органів самоврядування державній владі [11]. Становлення науки публічного управління у США почалося з есе в. Вільсона «Вивчення адміністрації» у 1887 р., у якому автор окреслив чотири теоретичні принципи публічного управління, які повинні реалізовуватися на практиці: поділ політичних та адміністративних питань; порівняльний аналіз

політичних і бізнес організацій; підвищення ефективності державної служби шляхом впровадження практик ділового адміністрування в роботу державних органів; підвищення ефективності діяльності державних службовців за допомогою підвищення професіоналізму в прийнятті рішень і рівня їх кваліфікації (включаючи освіту). Наслідком даного «практико-орієнтованого» підходу до вивчення публічного управління в США стало формування системи освіти в області публічного управління, характеризується націленістю на практичну підготовку адміністраторів, які володіють концептуальними основами публічного управління. З кінця 1990-х рр. публічне управління стало розглядатися з трьох сторін, в сукупності охоплюють сукупність взаємин громадян і держави: публічна політика, публічне адміністрування та соціальні державні програми. На сучасному етапі публічне управління розглядає людей як активних учасників управління, а не як прості економічні одиниці [21]. Серед основних сучасних проблем регіональних і місцевих органів публічної влади в США можна віднести недостатню забезпеченість власними фінансовими ресурсами, недосконалу організацію системи органів влади муніципального управління, нерівномірність економічного і соціального розвитку міст [11].

У Німеччині, як і в будь-якій іншій федеративній державі, організація системи публічного управління здійснюється з урахуванням гарантованого права на місцеве самоврядування. Воно є виключним правом конкретної Землі. В цілому система публічного управління Німеччини представлена п'ятьма адміністративними рівнями: федерація, землі, округи, райони і громади. У Німеччині немає виборних органів самоврядування округами, вони на більш низькому рівні. Головне призначення земель полягає в максимальному наближенні державного управління до громадян. Самоврядування, маючи великі повноваження виконавчої влади, знаходиться під суворим контролем держави. Передача федерацією і землями частини своїх повноважень на місцевий рівень утворює особливу сферу управління за дорученням. Організація системи публічного управління характеризується наступними ознаками: 1) міцна традиція державного управління на основі

закону; 2) неоднорідна і складна система державного управління; 3) нечисленні ініціативи реформування системи управління на федеральному рівень; 4) вищі ешелони федеральної державної влади надзвичайно політизовані; 5) широке поширення має співпраця громад; 6) роль федерального уряду зводиться в основному до законотворчої діяльності [14].

Франція – парламентсько-президентська республіка, при цьому Президент має більш широкі повноваження, ніж уряд. Управління в державі представлено наступними рівнями: комуни, дистрикти, контони, округи і регіони. У Франції термін «самоврядування» не використовується взагалі, широко застосовується назва «муніципальна влада» і «децентралізація». Французьку модель державного управління відрізняє розвинена етатистська традиція. В її основі лежить культ держави і принцип «адміністративної опіки» щодо суспільства, який змінився після реформи 1982 р. на принцип адміністративного контролю. Як свідчить політична історія, без жорстко централізованої держави і авторитарної влади було неможливе формування французької нації, мови і культури. До останнього часу саме політика, держава і його інститути задавали напрямки розвитку французького суспільства. Державна система Франції сформувала якусь «французьку модель суспільства», яку характеризують дві особливості: 1) прагнення утримувати владу на відстані і не допустити її концентрації; 2) прагнення вводити знеособлені правила, які, забезпечуючи незалежність всіх, захищали б кожного від свавілля самої влади [8].

Великобританія – унітарна держава, яка складається з чотирьох історично сформованих територій – Англії, Шотландії, Північної Ірландії, Уельсу. Адміністративно-територіальний поділ їх різний: в Англії і Уельсі основними одиницями є графства, які діляться на округи, в Північній Ірландії – округ, в Шотландії – область. Форма державного устрою Великобританії – конституційна монархія на чолі з королем, який має широкі повноваження. Однак реально її повноваження здійснюються членами уряду, які підписують акти, видані королевою, і несуть за них відповідальність. Місцеве управління в Англії та Уельсі є результатом демократизації, а не децентралізації. У ХІХ

ст. з'явилися перші органи місцевої влади – об'єднання допомоги бідним. Пізніше вони перетворилися в міські і сільські окружні ради. Структура місцевої влади Великобританії має триланкову систему: графства, райони, парафії у сільській місцевості. У них свої представницькі органи влади самоврядування. Графства включають міста, статус яких може отримати лише округ за королівською хартією. Кожен десятий житель країни є службовцям місцевої адміністрації. Місцева влада змушена рахуватися з думкою громадських організацій і вести з ними постійний діалог.

В Україні публічна влада реалізується у двох формах: інститутами публічної влади (державне управління) і безпосередньо громадянами (міське самоврядування). Система публічної влади являє собою чітко регламентовану, внутрішньо узгоджену систему взаємопов'язаних елементів. Органи публічної влади можуть класифікуватися за наступними критеріями: 1) органи державної влади та органи місцевого самоврядування належать до підсистеми публічної влади; 2) порядок формування – виборні і призначувані; 3) порядок прийняття рішень – одноосібні і колегіальні; 4) предметна підвідомчість – органи загальної та спеціальної компетенції; 5) територіальна підвідомчість – загальнодержавні та місцеві; 6) внутрішня структура – централізовані і децентралізовані; 7) час існування – постійні і тимчасові [15]. Слід зазначити, що загальною світовою тенденцією до організації системи публічного управління сьогодні є його децентралізація.

Надання більшої самостійності регіонам у питаннях ресурсного забезпечення територій та прийняття управлінських рішень сприяє підвищенню ефективності функціонування та розвитку органів влади. Це проявляється у підвищенні показників соціального та економічного розвитку, підвищенні рівня і якості життя населення. Це твердження обумовлене тим, що саме регіональні та місцеві органи влади мають найбільшу повну, актуальною і достовірною інформацією про існуючі на місцях проблеми, також на даному рівні найбільш ефективна організація процесу зворотного зв'язку і механізму контролю.

Висновки до розділу 1

1. Вивчення зарубіжного досвіду організації та функціонування систем публічного управління має важливе значення для вдосконалення та реформування управління державою. Найважливішим завданням становлення іта поліпшення умов функціонування орачів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема у сфері культури є розширення між культурної комунікації та взаємодії на різних рівнях, у тому числі міжнародної. Це обумовлено тим, що дослідження і порівняльний аналіз досвіду країн у реформуванні та апробації сучасних методів управління є визначальним для виявлення пріоритетних шляхів розвитку внутрішньодержавних реформ та перетворень в нашій країні. Наразі йде фундаментальне реформування інституту державності. Всюди зачіпаються питання, пов'язані з системою відносин. Наразі державним службовцям та фахівцям на місцях відведено роль сприяння формуванню ефективних інститутів громадянського суспільства, де державний службовець взаємодіє як з державою, так і з іншими учасниками суспільних відносин. Значної трансформації зазнає і сама технологія адміністрування. Підвищення вимог до неї наразі є як з боку людини (індивіда), так і з боку представників органів влади як в Україні, так і за її межами.

2. Найбільш показовим для наших умов є досвід Франції. Розглядаючи її державне управління, можна відзначити певний економічний, політичний і соціальний ефект проведеної в країні реформи управління. Адміністративний устрій Франції сформовано на основі поєднання багатьох територіальних утворень, що централізовано взаємодіють. На початку 80-х рр. XX ст. в цій країні, як наразі в Україні, було реалізовано процес децентралізації з наданням значних повноважень територіальним утворенням. Оскільки у Франції реформи проводяться поетапно, то окремі її напрямки здійснюються до теперішнього часу. Врахування наслідків як позитивного, так і негативного зарубіжного досвіду реформування державної влади дозволить Україні мінімізувати втрати та прискорити відновлення соціально-економічної сфери.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Разработка Міністерства культури та інформаційної політики України та експертне обговорення концепції нового закону про культуру та Державної стратегії регіонального розвитку, зокрема в контексті управління культурою на 2021–2027 роки, в цілому дискусія щодо напрямків подальшого розвитку державної політики у сфері культури на тлі загострення цивілізаційно-культурних протистоянь в світі визначає необхідність уточнення деяких теоретичних питань змісту і особливостей державного управління у сфері культури. Як обґрунтовано вказано у дослідженнях національних вчених система державного управління включає як політичні процеси, так і процеси адміністрування. У різних соціумах співвідношення політичного та адміністративного відрізняється. Фактично управлінський процес є сукупністю цих двох процесів, він пов'язує між собою, з одного боку, політичну владу/політичну еліту; з іншого – державну владу/державний апарат і громадськість, громадян – з третьої сторони [23].

Згідно з нашим визначенням, державне управління – це вид державно-владної діяльності з метою досягнення, реалізації, охорони і захисту публічних інтересів, забезпечення та реалізації регулятивних й інших функцій держави і ведення справ, змістом якої є комплексне планування, правове забезпечення і здійснення законодавчих, виконавчо-адміністративних, судових та контрольно-наглядових повноважень органів державної влади, включаючи правове і організаційно-ресурсне забезпечення, адміністрування та реалізацію послідовностей і комплексів управлінських рішень, встановлених законом інструментів (заходів, засобів і механізмів) державно-регулюючого та державно-адміністративного впливу щодо різних сегментів предметно-об'єктної сфери такого управління, здійснення контрольно-наглядової та іншої правоохоронної діяльності у зазначеній галузі.

Питання державного управління культури є одними з найскладніших у загальній теорії публічного управління. Предметно-об'єктна сфера державного управління у сфері культури залежить від меж усталеного розуміння змісту поняття «культури» та сфер культури (від прийнятого у державі розуміння меж втручання і меж невтручання держави у сферу культури, а також від особливостей і стану культури в конкретній державі. Відповідно, має сенс звернутися до значення поняття «культура» – у контексті публічного управління. Так, наприклад, Закон кантону Женева (Швейцарія) «Про культуру» від 16 травня 2013 р. у статті 1 містить визначення поняття «культура» як вираження інтелектуальних, художніх і духовних характеристик суспільства або соціальної групи. Закон також визначає культуру як компоненту економічного розвитку і забезпечення соціальної згуртованості. Пункт 1 статті 1 Закону Колумбії № 397 «Про культуру» від 7 серпня 1997 року також містить визначення культури, під яким розуміють сукупність відмінних духовних, матеріальних, інтелектуальних особливостей, властивих групам людей, у тому числі способу життя, гарантованих прав людини, системи цінностей, традицій та вірувань. Культура, як визначає пункт 2 статті 1 цього закону, в різних її проявах є національною і діяльнісною основою колумбійського соціуму в цілому.

Сегментами зазначеної предметно-об'єктної об'єкції (або напрямами публічного управління) є наступні: 1) сфера бібліотечної діяльності та функціонування бібліотечних організацій; 2) сфера музейної діяльності та функціонування музейних організацій; 3) сфера театрального мистецтва і театральної діяльності, функціонування театральних установ; 4) сфера кінематографа; 5) сфера народної творчості; 6) сфера танцювального мистецтва і хореографії, функціонування балетних установ; 7) сфера образотворчого та скульптурного мистецтва; 8) сфера музичного мистецтва; 9) сфера циркового мистецтва, функціонування циркових установ; 10) сфера археологічної діяльності; 11) напрямок охорони матеріальних пам'яток історії та культури [20].

Цілі та суб'єкти державного управління у сфері культури в різних державах можуть бути різними. Це визначається цивілізаційними особливостями населення держави, традиціями державного управління в цілому. Так, наприклад, Департамент культури, засобів масової інформації та спорту Великобританії заявляє однією з цілей своєї діяльності у сфері культури забезпечення загального доступу до культури і мистецтва, підтримка осіб, які займаються культурою і мистецтвом, для усунення соціальних бар'єрів, а також поліпшення благощедія і економіки Об'єднаного Королівства. Міністерство культури і спадщини Нової Зеландії в якості основної мети своєї діяльності заявляє збагачення життя всіх мешканців Нової Зеландії, підтримку динамічно розвивається культури, а також збереження культурної спадщини [32].

Як встановлює стаття 3 Союзного Закону Швейцарії «Про просування культури» від 11 грудня 2009 р., розвиток культури в Швейцарії має на меті зміцнення культурної згуртованості і різноманіття, пробеспеченія якості та багатоманіття масової культури, створення сприятливих умов для осіб, які здійснюють діяльність у сфері культури, і культурних установ і організацій, пробеспеченія доступу населення до культури, а також просування швейцарської культури за межами країни. Метою Союзного Закону Швейцарії «Про культуру та кінематографічну продукцію» від 14 грудня 2001 р. є заохочення різноманіття та виробництва якісної масової кінематографічної продукції, а також розвиток кінематографічної культури. Метою Союзного Закону Швейцарії «Про міжнародну передачу культурних цінностей» від 20 червня 2003 р. є регулювання ввезення, транзитів, вивезення та повернення культурних цінностей, що знаходяться в Швейцарії, як це встановлює стаття 1. Під культурними цінностями відповідно до частини 1 ст. 2 Союзного Закону Швейцарії «Про міжнародну передачу культурних цінностей» від 20 червня 2003 р. розуміються об'єкти, які з релігійних або світських підстав мають важливе значення для археології, історії, літератури, мистецтва, науки тощо. Держава, здійснюючи публічне

управління у сфері культури, повинна заохочувати і стимулювати розвиток культури, здійснювати цензуру форми і змісту мистецьких і культурних проектів, захищати культурну спадщину (як встановлюють пункти 3-5 статті 1 Закону Колумбії № 397 «Про культуру» від 7 серпня 1997 року).

Сфера культури як область державного управління має певну специфіку, що не дозволяє застосовувати єдині стандартні підходи і методи. Обґрунтування виділяти нижченаведені напрями та інструменти державного управління у сфері культури: 1) захист мов і національних культур народів, які проживають в країні; створення умов для їх трансляції та відтворення; 2) заохочення державою розвитку сфери культури і мистецтв, зокрема, у вигляді надання підтримки, у тому числі фінансової, культурним організаціям та установам, у формі створення державних культурних установ, а також у формі надання державних грантів; 3) заохочення державою участі в культурному житті всього населення, зокрема, у вигляді забезпечення культурних прав людини, заохочення розвитку масової культури, а також у вигляді розвитку бібліотечних ресурсів; 4) здійснення державою запобіжних заходів щодо антикультури і субкультур, агресивно ворожнечібних і руйнівних по відношенню до традиційних форм культури в країні, і пов'язаних з ними «культурних» проектів; 5) забезпечення відновлення, захисту, збереження і передачі будучим поколінням культурної та історичної спадщини держави; 6) просування культури держави за рубежом, в тому числі, для забезпечення певного його іміджу; 7) підтримка літератури і мистецтва, кінематографа, театру, цирку, музичної сфери; 8) підтримка культурно-рекреаційних проектів та просторів; 9) підтримка народного мистецтва і творчості; 10) підтримка культурно-пізнавального туризму; 11) здійснення контролю, нагляду та ліцензування у сфері культурної спадщини.

Далі коротко розглянемо особливості державного управління в сфері культури декількох зарубезних країн. Нормативно-правовими актами, які регулюють деякі аспекти діяльності у сфері культури у Великобританії, є Закон Великобританії «Про державні бібліотеки та музеї» від 1964 р., Закон

Великобританії «Про надання обов'язкового примірника до бібліотеки» від 2003 р., Закон Великобританії «Про давні пам'ятки та археологічні райони» від 1979 р., а також Закон Великобританії «Про захист кораблів, які затонули. Основним органом, який здійснює державне управління у сфері культури у Великобританії є Департамент культури, засобів масової інформації та спорту. Наразі він реалізує кілька напрямків державної політики в сфері культури, зокрема, наступні: 1) здійснює підтримку надання бібліотечних послуг місцевими органами публічної влади та забезпечення національної колекції облікованих матеріалів (метою даного напряму державної політики у сфері культури є поліпшення бібліотечного обслуговування, задоволення потребностей населення в літературі, спрощення доступу і потреблення бібліотечних послуг); здійснює підтримку динамічного і життєздатного мистецтва і культури з метою поліпшення якості життя населення, забезпечення зростання економіки і залучення туристів всього світу. Департамент визнає важливість свободи самовираження в мистецтві і вказує, що рішення держави про надання фінансування культурним організаціям і проектам повинні прийматися незалежно; забезпечує захист, збереження і надання доступу до історичної спадщини в Англії, вказуючи на необхідність захисту і збереження історичної спадщини Англії в інтересах нинішнього та майбутніх поколінь, а також надання до них доступу.

Нормативно-правовими актами, які регулюють деякі аспекти діяльності у сфері культури в Новій Зеландії, є Закони Нової Зеландії «Про культурну власність», «Захист у збройних конфліктах» № 118 від 2012 р., «Про історичні місця» від 1993 р., «Про кінематографічну комісію Нової Зеландії» № 61 від 1978 р., «Про охорону об'єктів» № 41 від 1975 р., «Про телебачення Нової Зеландії» № 1 від 2003 р. Основним органом, який здійснює державне управління у сфері культури в Новій Зеландії, є Міністерство культури і спадщини Нової Зеландії. Міністерство здійснює підтримку, в тому числі, фінансову мистецьких, культурних і спортивних організацій, надає консультації з

питань культури уряду, проводить відповідні дослідження і надає ресурси для забезпечення доступу всього населення до культури і мистецтва.

У Франції останнім часом все більш поширеними стають різні форми партнерства між державними органами та установами та організаціями приватного сектора, зокрема, у вигляді державних закупівель у різних сферах. Державна закупівля стала одним з основних видів договірних взаємовідносин між асоціаціями та об'єднаннями, змістивши грантові угоди.

Нормативно-правовими актами Швейцарія, які регулюють деякі аспекти діяльності в сфері культури є Союзні закони Швейцарії «Про просування культури» від 11 грудня 2009 р., «Про культуру та кінематографічну продукцію» від 14 грудня 2001 р., «Про міжнародну передачу культурних цінностей» від 20 червня 2003 р., а також закони кантонів, наприклад, Закон кантону Женева «Про культуру» від 16 травня 2013 р. вказані нормативно-правові акти регулюють просування і підтримку культури Конфедерацією у таких сферах як збереження культурної спадщини, художнє і культурне творчості, зокрема, підтримка молодих талантів, художнє і культурне посередництво, обмени між культурними та мовними спільнотами Швейцарії, зарубешними країнами. Принципами публичного управління в сфері культури є забезпечення свободи творчості, покладання основної ініціативи у сфері культури на приватних осіб та державу або приватні організації з метою забезпечення доступу для всіх до інформації та участі в сфері культури і мистецтва, забезпечення культурного різноманіття, а також збереження і передачу нематеріальної та матеріальної культурної спадщини.

Реформаторські перетворення у сфері культури України відбуваються з часів проголошення незалежності держави, коли виникло питання формування нової державної культурної концепції. Сучасні умови розвитку держави визначають і Новий простір реалізації державної політики у сфері культури в площині особистої свободи, вільного творчого самовираження і створення національної ідеї. Наразі перед Українською державою, зокрема органами державної влади та місцевого самоврядування, стоять пріоритетні

стратегічні завдання, головна мета яких перетворити культуру у дієвий інструмент реалізації політичних і соціально-економічних реформ. Однак реалії свідчать, що стратегічні завдання вітчизняної галузі культури з року в рік, на жаль, залишаються формальними і не виконуються через низку невирішених проблемних питань та різного роду факторів.

Україна стала на шлях розвитку правової, демократичної сильної спроможної держави, створення активного та ініціативного громадянського суспільства з пріоритетом гуманістичних цінностей, де важливу роль відіграє культура. Остання є засобом консолідації суспільства, відновлення історичної пам'яті, утвердження національної самосвідомості та патріотизму, зміцнення міжнаціонального миру і злагоди [1]. Саме інструменти культурного середовища формують творчий інтелект, активну громадянську позицію, високу етико-моральну та духовну особистість, інтелектуальний потенціал народу як головну умову виходу на нові рівні цивілізації [2].

Під терміном «культура» ми розуміємо сукупність матеріальних та духовних цінностей, створених суспільством, які відображають певний рівень його розвитку. Культура, як самостійна галузь соціально-культурного життя, включає широке коло державних та громадських органів, підприємств, установ, організацій, установ культури. До цієї сфери належать: 1) театральне, музичне, хореографічне, образотворче, декоративно-прикладне, естрадне та циркове мистецтво; 2) концертні організації, музеї, бібліотеки, будинки культури тощо; 3) кінематографія; телебачення і радіомовлення; видавнича справа, поліграфія і торгівля книгами. Управління культурою полягає в: а) організації створення, поширення і популяризації творів літератури і мистецтва; б) забезпеченні поширення інформації та пропаганди досягнень культури; в) збереженні та використанні культурних цінностей; г) охороні творів мистецтва та пам'яток культури, підвищення культурного рівня населення України; д) керівництві підприємствами, організаціями, установами та установами культури [2].

Основні базові засади законодавства України про культуру окреслюють правові, економічні, соціальні, організаційні основи розвитку культури в Україні, регулюють суспільні відносини у сфері створення, поширення, зберігання та використання культурних цінностей та спрямовані на: 1) відродження і розвиток культури української нації, культур національних меншин, реалізацію суверенних прав України у сфері культури; 2) забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійного та самодіяльного художньої творчості; 3) реалізацію прав громадян на доступ до культурних цінностей; 4) соціальний захист працівників культури; 5) створення матеріальних і фінансових умов розвитку культури [1]. Пріоритетні напрямки розвитку культури визначаються цільовими загальнодержавними програмами, які затверджуються Верховною Радою України. Держава створює умови для відтворення та охорони культурно-історичного середовища; розвитку та збереження культур національних меншин та культури української нації, проведення досліджень в сфері теорії та історії культури України; естетичного виховання дітей та юнацтва; розширення культурної інфраструктури села; матеріального та фінансового забезпечення установ, підприємств та організацій культура [3].

Політику держави у сфері культури, економічні та соціальні, правові та екологічні, гарантії її реалізації, систему соціального захисту працівників культури визначає Верховна Рада України. Органи виконавчої влади забезпечують реалізацію державної політики у сфері культури; здійснюють за участю громадських об'єднань розробку державних програм розвитку культури та їх фінансування; створюють умови для відродження та розвитку культури української нації, культур національних меншин на території України тощо. Нормативно-правові акти, які складають правову основу організації та функціонування культурної сфери в Україні, доцільно класифікувати за трьома групами: а) нормативно-правові акти, регулюючі загальні питання функціонування культурної сфери в Україні; б) нормативно-правові акти, що регулюють окремі ділянки сфери культури

(бібліотечну, клубну, музейні справи тощо); в) нормативно-правові акти, які охоплюють регулювання окремих аспектів культурної діяльності, які виникають у процесі здійснення суспільних відносин.

Управлінська діяльність у сфері освіти, культури та мистецтва здійснюється системою органів виконавчої влади, кожен з яких реалізує свою компетенцію на окремих ділянках культурного будівництва: безпосередньо культура, телебачення і радіомовлення, кінематографія, видавнича справа тощо. Систему державних органів управління культурою складають: Міністерство культури України, Міністерство культури АРК, Управління культури обласних, Севастопольської та Київської державних адміністрацій, відділи культури районних державних адміністрацій та підвідомчі цим органам заклади культури [2]. Аналізуючи чинне законодавство та визначивши правове положення державних органів, можемо виділити суб'єктів, здійснюють загальне керівництво культурною сферою – Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, а також спеціальні галузеві органи управління – Міністерство культури України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державну архівна служба України та інші, слід зазначити, що у суб'єктів загального керівництва сфери культури переважають функції координаційно-регулюючого характеру. Це пов'язано з тим, що вони не здійснюють безпосереднього управління об'єктами культури, а забезпечують правове регулювання їх діяльності, здійснюють координацію діяльності спеціальних органів державного управління культурою тощо.

Міністерство культури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури і мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті. Це спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних

меншість. Міністерство культури України відповідно до покладених на нього завданнями: 1) здійснює нормативно-правове регулювання та визначає перспективи та пріоритетні напрямки розвитку у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, державної мовної політики, релігії та захисту прав національних меншин, кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті; 2) розробляє і здійснює заходи по створенню умов для відродження та розвитку культури української нації, культурної самобутності корінного народу і національних меншин, всіх видів мистецтв, художньої народної творчості, осередків традиційної культури, народних художніх промислів і нематеріального культурної спадщини; 3) вживає заходів до забезпечення соціального захисту професійних творчих працівників та працівників культури; 4) сприяє діяльності творчих спілок, молодіжних, дитячих та інших громадських об'єднань, що функціонують у сферах культури, мистецтв; 5) організовує проведення виставкової діяльності, проведення міжнародних, всеукраїнських, регіональних мистецьких фестивалів та конкурсів, культурно-мистецьких проєктів, концертів, мистецьких аукціонів, виставок, виставок-продажів та інших заходів з питань, належать до його компетенції; 6) сприяє централізованому комплектуванню та використанню бібліотечних фондів, здійснює координацію робіт з об'єднання бібліотек в єдину бібліотечно-інформаційну систему; 7) здійснює координацію діяльності театрів і здійснює контроль за їх діяльністю; 8) організовує навчання та професійну перепідготовку артистичного та художнього персоналу театрів; 9) складає перелік об'єктів нематеріальної культурної спадщини; 10) сприяє збереженню та розвитку культурної інфраструктури села, культурного дозвілля в сільській місцевості, традиційної культури регіон; 11) здійснює контроль за діяльністю музеїв, заснованих на державній та комунальній формі власності; 12) сприяє збереженню та розвитку етнічної самобутності національних меншин,

задоволенню їх культурних, мовних та інформаційних потреб; 13) здійснює інші повноваження, визначені законом [3].

Висновки до розділу 2

1. Культура за своєю суттю є сукупністю моральних та етичних цінностей, які становлять основу національної самобутності, один з ключових символів національної державності та історичної спадковості є тим, що нас об'єднує з іншими країнами та народами світу. Звичайно всі ми – держава, суспільство несемо відповідальність за долю вітчизняної культури, за її сучасний стан і перспективи. Неможна втратити власне культурне коріння, те, що формувалося століттями, складалося багатьма поколіннями представників різних національностей та різних релігій і не одноразово у найважчі періоди історії держави оберігало його для майбутніх поколінь. Саме тому необхідним є осмисленої державної культурної політики, потрібні чіткі принципи і орієнтири, які забезпечують культурі роль визначального, а не периферійного чинника розвитку країни та суспільства, людського капіталу. Питання підстав та пріоритетів державної політики у сфері культури ще потребують свого осмислення.

2. Для реалізації рішень сільських, селищних та міських рад та здійснення їх виконавчих функцій і повноважень, створюються виконавчі органи місцевого самоврядування. В Україні виконавчими органами місцевого самоврядування є виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад, які формують і очолюють відповідно сільські, селищні та міські голови. Отже, системі, яка діє сьогодні у сфері культури не вистачає чітких критеріїв, які дозволили б розподілити їх функції. У зв'язку з цим необхідно розрізняти управління загальне (на прикладі Міністерства культури України), і спеціальне, функції якого пов'язані з рішенням конкретних завдань щодо реалізації своєї компетенції на окремих ділянках культурного будівництва (на прикладі Державної архівної служби України тощо)..

РОЗДІЛ 3

ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ В ПЕРІОД NPM

Відповідно до традиційної моделі публічного управління сферою культури, публічні послуги повинні опинятися на єдиній організаційно-правовій основі централізованої ієрархічно вибудованою бюрократією за встановленою адміністративною процедурою з акцентом контролю на вихідних умовах і належному порядку. Наприкінці 70-х ХХ ст. такий підхід до організації публічного управління та послуг у західних країнах зіткнувся з низкою викликів, які як наслідок призвели до відходу від традиційних установок і принципів публічного управління. Серед таких доленосних викликів можна назвати такі: 1) надмірно високі витрати державного апарату за скорочення через економічну рецесію фінансових можливостей державного бюджету, що змусило замислитися про ефективність публічного управління; 2) бурхливий розвиток інформаційних технологій, які активно було взято на озброєння приватним сектором, але набагато повільніше освоєно публічною бюрократією, що робило перевагу бізнесу перед державним апаратом; 3) глобалізація та зростаюча міжнародна конкуренція, національні держави, які поставили перед необхідністю модернізації публічного управління, боротьби з корупцією та бюрократичною тяганиною, зниження адміністративних бар'єрів і лібералізації економіки; 4) зростаючі потреби та очікування громадян щодо якості публічних послуг [12]. Ці виклики на тлі економічної кризи, яка охопила країни заходу зумовили появу нової хвилі адміністративних реформ, об'єднаних ідеологією так званого Нового публічного менеджменту (*New Public Management – NPM*), [14].

Новий підхід ставив під сумнів усі фундаментальні постулати та принципи традиційного публічного управління. Так, апологети нового вчення стверджували, що державна бюрократія, незважаючи на всю її

могутність, далеко не завжди добре працює і має масу істотних недоліків [9]. Пошуки оптимальної регламентації публічного управління – помилка, оскільки реальна практика мінлива і динамічна. Надання публічних послуг державою не єдиний можливий спосіб: уряд може діяти за допомогою субсидій, регулювання ринків та публічних контрактів, а не обов'язково виступати в ролі постачальника публічних послуг. Завдання публічного управління вимагають участі професійних менеджерів: недостатньо просто слідувати інструкціям, потрібно, щоб хтось взяв відповідальність за результат. Таким чином, в кінці 70-х рр. ХХ ст. ідеологія соціальної держави і характерна для неї традиційна модель публічних послуг починають здавати позиції нової ринково-орієнтованої доктрині *NPM*, яка захоплює лідерство не лише в науці, але і в політиці більшості країн Заходу [7].

У глобальному поширенні *NPM* велику роль зіграли міжнародні організації, такі як ПРООН, МВФ, Світовий Банк, СОТ та інші. Сприяли впровадженню *NPM* і міжнародні консалтингові фірми, до послуг яких вдавалися уряди багатьох країн, які розробляли національні програми модернізації державного управління. Доктринальну базу *NPM* склали наступні концепції та принципи: 1) професійний прикладний менеджмент, відповідальний за реалізацію цілей державного управління та наділений широкою управлінською автономією; 2) ясні прозорі стандарти та індикатори державного управління (переважно кількісні показники); 3) акцент контролю на результатах, а не на початкових умовах або дотриманні процедур державного управління; 4) децентралізація та деагрегація структур державного управління, розподіл їх на компактні керовані одиниці з окремими простими бюджетами, впровадження корпоративних засад державного управління, поділ функцій забезпечення та виробництва публічних послуг, які відкриває можливості для приватизації (делегування, аутсорсингу), чітке розмежування зон відповідальності заради більшої автономії структур управління; 5) конкуренція в публічному секторі як каталізатор зростання ефективності; 6) бізнес-стиль в управлінні,

запозичений у приватного сектора, в тому числі ставлення до громадян як до споживачів, а до діяльності держави як до надання послуг населенню; 7) економічність державного управління, скорочення державного апарату і втручання в економіку, зниження адміністративних витрат бізнесу, ефективне використання ресурсів [22].

Спільними рисами *NPM* реформ стали впровадження ринкових засад та бізнес-стилю в державне управління, орієнтація на якість публічних послуг, очікування споживачів, а також акцент на результативність та економічність державного управління. Значною мірою *NPM* ґрунтується на презумпції переваги ринкових механізмів над державними – вважається, що наслідуючи бізнес держава може домогтися властивої ринку ефективності в наданні послуг (*NPM*-підхід можна звести до концепцій ринку та менеджменту). Початок новому етапу розвитку інституту публічних послуг покладено в Великобританії в 1979 р. Урядом Маргарет Тетчер відповідно до політичної програми консерваторів в дусі *New Right*. Задум реформи був у тому, щоб створити різноманітність постачальників (публічних і приватних) і тим забезпечити конкуренцію в сфері публічних послуг. Це повинно було, згідно ринкової логіки, підвищити якість послуг і скоротити витрати. Квазі-ринкові структури були впроваджені Актом про реформу освіти (1988), житловим актом (1988), Актом про муніципальному плануванні та земельних питаннях (1980) і Актом про місцеве самоврядування (1988). Останні два встановили обов'язкову процедуру конкурентного тендеру (*Compulsory Competitive Tendering – CCT*) для більшості публічних послуг муніципального рівня. Введення процедури обов'язкового конкурентного тендеру стало кроком у маркетингації публічних послуг. Згодом *CCT* розширено програмою ринкового тестування: державні департаменти та агентства були зобов'язані зіставити собівартість послуги при внутрішньовідомчому її наданні та в разі замовлення зовнішньому приватному постачальнику. Обов'язковий тендер знизив собівартість публічних послуг. Маркетингація охорони здоров'я почалася після виборів 1987 р., на яких гостро постало питання реформи в

цій сфері. Впроваджена нова модель, в центрі якої стояв лікар загальної практики, який приймав рішення про закупівлю пакету медичних послуг для пацієнтів, виступаючи, таким чином, в ролі розподільника фондів. Одночасно публічні шпиталі перетворено в відомчі трести Національної служби охорони здоров'я, які пропонували Медичні послуги як Національній службі охорони здоров'я, так і приватним клінікам і пацієнтам. Допоміжні медичні послуги підлягали обов'язковому тендеру: розділено функції забезпечення та надання послуг, змінюючи систему на користь менеджерів заради ефективності та кращого контролю витрат [15].

У 1988 р. уряд Тетчер ініціював програму кардинальної реформи державного управління через удосконалення менеджменту в державному управлінні: інституційно розділено функції державної політики та надання публічних послуг – для здійснення функцій з надання публічних послуг створено понад 130 агентств, які управлялися за принципами бізнес-менеджменту і були підзвітні міністерствам за використання виділених з бюджету фінансових коштів та виконання власних цільових показників діяльності. Маркетизація публічних послуг і створення агентств були націлені на забезпечення підзвітності та орієнтації на споживача. Однак, до моменту приходу до влади Джона Мейджора в 1990 р. було ясно, що принципового зсуву в культурі державного управління не відбулося: інтереси постачальників публічних послуг все ще переважували інтереси споживачів.

Головною ініціативою Мейджора стала «Хартія громадянина», в концепції якої сформульовані наступні основні принципи публічних послуг: 1) чіткі опубліковані стандарти публічних послуг; 2) відкритість інформації про публічні послуги та їх постачальників (державні службовці не повинні залишатися анонімними: вони повинні носити іменні значки); 3) регулярна публікація звітності про показники публічних послуг; 4) більш широкий вибір в публічних послугах: скрізь, де можливо держава має надати споживачеві альтернативу; 5) неприпустимість дискримінації; 6) доступність публічних послуг: вони повинні відповідати потребам споживачів, що

покликане забезпечити більшу прозорість, доступність та підзвітність публічних послуг [21].

У 1981 р. була проведена перша реформа з децентралізації влади у Франції, що розширила компетенцію, посилила повноваження і статус місцевої влади у сфері публічних послуг. Але це був перерозподіл влади, а не підвищення ефективності державного управління. Програма «Оновлення публічної служби» була націлена на реорганізацію ригідної технократичної моделі адміністрації за збереження традиційних основ Республіканської публічної служби, поліпшено кадрову політика держави. опублікована у 1992 р. «Хартія публічних послуг» закріпила такі їх принципи: прозорість і відповідальність; простота і доступність; участь і гнучка адаптація до потреб споживачів; впевненість і довіра [11]. Найважливішою зміною в адміністративній системі, особливо в контексті освоєння *NPM* методик, стала реформа бюджетної процедури. Конституційний закон про бюджетний законодавстві, прийнятий в 2001 р., передбачив такі *NPM* інструменти: програмно-орієнтований бюджет, управління продуктивністю, політика контролю витрат, агреговані статті витрат, обмеження витрат і нові можливості парламентського контролю. У 90-х у Франції та інших країнах Європи створювалися агентства, переважно в галузях сільського господарства, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури і науки.

Імплементація переважно внутрішньоорганізаційних аспектів *NPM*, пов'язаних з менеджментом, а не ринково-орієнтованих реформ; керуючись ідеєю перетворення органів місцевого самоврядування в сервіс-центри, організовані за принципами бізнес-менеджменту, система публічного управління Німеччини пропонувала замість традиційних ієрархічних структур внутрішньо-організаційну децентралізацію, розширення автономії та відповідальності в управлінні ресурсами.

На рівні центрального уряду в Швеції найбільш поширеною методикою стало управління за завданнями і продуктивністю. Впроваджені практики фінансового контролю, властиві приватному сектору. Досвід Нової Зеландії

цікавий тим, що ця країна значною мірою реалізувала комплекс *NPM* реформ. Це дало підставу говорити про новозеландської моделі публічного менеджменту, в основі якої лежить публічний контракт. *SSA* кардинально змінив статус керівників департаментів. Замість постійного призначення з ними стали укладати контракти на 3–5 років з можливістю продовження залежно від продуктивності. Ключовим нововведенням стала зміна пріоритетів фінансового контролю: акцент змістився з ресурсів на продукти, під якими малися на увазі, перш за все, публічні послуги, вироблені департаментом. Міністр виступає в ролі покупця продуктів, а керівник департаменту – в ролі постачальника. Продукти обговорюються в Угоді про покупку, яку міністр укладає з керівником. Таким чином, їх відносини оформляються контрактом на поставку публічних товарів і послуг, причому департамент відповідає лише за виробництво замовлених продуктів, але не за кінцеві результати державної політики в галузі. З метою поліпшення контролю собівартості публічних послуг *PFA* ввів в публічний сектор метод фінансового обліку нарахувань замість обліку фактичних грошових потоків. Державне фінансування теж скоротилося, але за свідченням багатьох дослідників кількість і якість публічних послуг не впали, а в деяких випадках навіть відзначалося зростання [11–20]. Отже, публічний сектор зміг зробити більше з меншими ресурсом. Істотним недоліком нової моделі публічного управління стали великі витрати, пов'язані з узгодженням публічних контрактів, моніторингом, контролем і оцінкою їх виконання, а також зі збільшеним обсягом бюрократичної звітності. У 1997 р. затверджено загальні стандарти для керівників публічних організацій з метою розширення розуміння відповідальності та підзвітності публічних службовців: від детальних специфікацій публічних послуг в публічних контрактах необхідно було повернутися до публічних цінностей та лідерства. Досвід Японії контрастний новозеландському: незважаючи на рецепцію західного тренда в адміністративній реформі *NPM* тут був реалізований в обмеженому обсязі і з японською специфікою. Тобто механізм оцінки діяльності вироблявся

самими відомствами і на додаток до самооцінювання відомств *GPEA* передбачав двоступеневу зовнішню оцінку з боку спеціально уповноваженого Міністерства – Міністерства публічного управління, внутрішніх справ, пошти та телекомунікацій, а також спеціальної урядової комісії з оцінки політики, до якої входили також і незалежний експерт. В результаті реформи були створені незалежні адміністративні установи (*Independent Administrative Institutions-IAI*), які повинні були здійснювати функції імплементації політики уряду і були юридично від нього відокремлені. За задумом Хасімото реформа повинна була впорядкувати діяльність уряду і підвищити її ефективність за рахунок скорочення чисельності кадрів державної служби.

На відміну від Японії Республіка Корея дуже охоче підхопила модний тренд *NPM* реформ в кінці 90-х років XX ст. на тлі економічної кризи і Корея вперше за післявоєнну історію до влади прийшла демократична опозиція на чолі з Кім Дечжуном, який проголосив новий ліберальний курс «паралельного розвитку демократії та ринкових реформ» через забезпечення публічних послуг найвищої якості за найменших витрат коштів платників податків, кардинального підвищення продуктивності публічного сектора на основі принципів: ринковий характер, продуктивність і орієнтація на клієнта. Відповідно, Кім Дечжун ставив перед реформою наступні завдання: 1) маленька, але ефективна держава з раціональною функціональною структура; 2) держава з високою конкуренцією державних структур та державних службовців; 3) держава, орієнтована на клієнта – споживача публічних послуг. Суттєві зміни відбулися в системі вступу на державну службу (якщо раніше для конкуренції ззовні були відкриті державні посади нижчого і середнього рівня, то тепер навіть вищі державні посади повинні були заміщатися на основі відкритого публічного конкурсу, скорочено 48% посадових інструкцій та 16% публічних службовців, не включаючи вчителів публічних шкіл, співробітників поліції і службовців місцевих органів влади, тоді як гна місцях скорочення були ще більше).

Враховуючи зарубіжний досвід та вітчизняну практику публічного управління сферою культури вважаємо, що концепція адміністративної реформи у сфері культури повинна передбачати: 1) підвищення якості публічного управління та доступності державних послуг; 2) обмеження втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємництва, в тому числі припинення надлишкового державного регулювання; 3) підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади. Для досягнення вказаних цілей передбачає вирішення наступних завдань: 1) впровадження в органах виконавчої влади принципів і процедур управління за результатами; 2) розробка та впровадження стандартів державних послуг, які надаються органами виконавчої влади, а також адміністративних регламентів в органах виконавчої влади; 3) реалізація єдиної вертикально інтегрованої автоматизованої системи моніторингу результативності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування по досягненню найважливіших показників соціально-економічного розвитку країни і виконання ними своїх повноважень; 4) створення багатофункціональних центрів надання державних і муніципальних послуг; 5) організація надання державних послуг в електронній формі; 6) оптимізація функціонування органів виконавчої влади та запровадження механізмів протидії корупції у сферах діяльності органів виконавчої влади; 7) підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади і громадянського суспільства, а також підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади; 8) модернізація системи інформаційного забезпечення органів виконавчої влади; 9) формування необхідного організаційного, інформаційного, ресурсного та кадрового забезпечення адміністративної реформи, вдосконалення механізмів поширення успішного досвіду державного управління. Перші кроки до реалізації Концепції створення багатофункціональних центрів надання державних і муніципальних враховують такі принципи публічного управління: 1) управління за результатами; 2) стандартизація та регламентація державних послуг; 3) надання державних послуг на базі багатофункціональних центрів; 4) надання державних послуг та інформації про них в елект-

ронній формі; 5) оптимізація функцій органів виконавчої влади та протидія корупція; 6) підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та суспільство; 7) модернізація системи інформаційного забезпечення діяльності органів виконавча влада; 8) забезпечення адміністративної реформи, покликаних забезпечити зміцнення і консолідації суспільства.

Висновки до розділу 3

1. Таким чином, публічне управління та інститут публічних (державних) послуг покликаний сприяти формуванню у вітчизняній системі державного управління наступних якостей: культури служіння загальному благу; культури публічного діалогу та співпраці у вирішенні публічних питань; культури обслуговування громадян і підприємців. Ці якості відповідають пріоритетам національного розвитку, сучасної культури публічного управління в розвинених країнах і можуть служити стратегічними орієнтирами в розвитку публічного управління та інституту публічних (державних) послуг в Україні.

ВИСНОВКИ

1. Проведене дослідження свідчить про великий творчий потенціал публічного управління у сфері культури, інституту публічних (державних) послуг та його особливого значенні для адміністративної реформи в Україні. Поряд з розроблюваними і впроваджуваними інститутами адміністративних процедур, державної служби, відкритості діяльності державних органів, електронного уряду тощо, публічне управління поряд з інститутом публічних (державних) послуг має стати важливим конструктивним елементом нової системи публічного управління, яка поступово формується наразі завдяки політиці модернізації діючих механізмів державного управління.

2. Порівняльно-правовий аналіз історичних витоків та еволюції публічного управління у сфері культури та інституту публічних послуг за кордоном переконує в тому, що не можна все зводити до електронізації державного управління в інтересах поліпшення ділового середовища. У сфері культури є своє оригінальне призначення і роль системи публічного права ними як елементу управління сучасного суспільства.

3. Стратегічне значення публічного управління сферою культури та інституту публічних (державних) послуг для України полягає в тому, що вони сприяють формуванню нової культури публічного управління, для якої характерні публічне співробітництво держави, бізнесу та громадянського суспільства в інтересах загального блага та уважного турботливого ставлення до людини, її інтересів та переваг. Така управлінська культура відповідає пріоритетам національного розвитку, визначеним керівництвом країни та сучасному рівню розвитку публічного управління у світі.

4. У контексті адміністративної реформи державні послуги з'явилися на порядку денному в межах пріоритетного напрямку модернізації державного управління – електронізації процесів взаємодії адміністративних органів і суб'єктів підприємництва. Уряд планує провести інвентаризацію відповідних функцій державного управління, які відповідали б ознаками державних

послуг, для подальшого переведення таких функцій в електронний формат. Ця ініціатива покликана поліпшити взаємодію адміністративних органів з підприємцями та громадянами, підвищити прозорість, оперативність та ефективність адміністрування, а також привнести в нього культуру обслуговування. За задумом ці заходи повинні створити сприятливе ділове середовище в країні. Дійсно, державне управління в його найбільш гостро відчутних для населення і бізнесу аспектах може бути істотно покращено за допомогою інституту державних послуг.

5. Державні послуги, особливо ті, які надаються в електронному вигляді, – це візитна картка сучасної держави, за якою можна судити про інвестиційний клімат та ділове середовище в країні. Тому даний напрямок вважаємо одним з пріоритетних в адміністративній реформі. Розвиваючи інститут державних послуг, необхідно враховувати інституційні обмеження державної політики, в тому числі особливості правосвідомості та правової культури кадрів адміністративних органів, яким належить вирішувати практичні завдання втілення нового інституту в життя.

6. Впровадження розглянутих системи публічного управління у сфері культури та інституту надання публічних послуг вимагає системного підходу, який погодить вимоги, обумовлені існуючими в країні інституційними умовами, стратегічними орієнтирами і адекватністю в контексті світового досвіду, в концепції публічних (державних) послуг для України. Запропоновані концептуальні та методичні рекомендації щодо інвентаризації державних послуг та порівняльним аналізом системи публічного управління сферою культури, інститутом публічних послуг за кордоном складають концептуальну платформу для подальших наукових, аналітичних та практико-методичних розробок з даної теми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ando M. A Critical Review of the Rural Policy Development in Japan: The Decay and Future Outlook of Rural Communities. *Japanese Journal of Agricultural Economics*. 2020. Vol. 22. P. 41–45.
2. Boudeville J. Problems of Regional Economic Planning. – Edinburgh: Edinburgh University Press, 1966. 192. p.
3. Bryson, I., Roering, W. Applying private sector planning in the public sector : Strategic planning : threats and opportunities for planners. – Washington, DS : Planning Press (APA), 1988. P. 15.
4. Cei L., Defrancesco E., Stefani G. From Geographical Indications to Rural Development: A Review of the Economic Effects of European Union Policy. *Sustainability*. 2018. Vol. 10, issue 10. doi: <https://doi.org/10.3390/su10103745>
5. Chen X. Forty Years of Rural Reform in China: Retrospect and Future Prospects. *China Agricultural Economic Review*. 2019. Vol. 11, issue 3. Pp. 460–470. doi: <https://doi.org/10.1108/CAER-08-2018-0162>
6. Development of Rural Areas in Ukraine in the Context of Decentralization: An Empirical Study / N. Davydenko [et al.] // *Sustainability*. 2022. Vol. 14, issue 10. doi: <https://doi.org/10.3390/su14116730>
7. Greenwood J. New Public Administration in Britain / J. Greenwood, R. Pyper, D. Wilson. – London and NY : Routledge, 2002. – 304 p.
8. Hoefsloot, A. M., Berg, L. M. Successful examples of participatory regional planning at the meso-level. – Wageningen, 1992.
9. Kast, F. E. Organization and Management (a systems approach) / F. E. Kast, J. Rosenzweig. – New York, 1970.
10. Knight F.H. Diminishing Returns from Investment. *Journal of Political Economy*, 1944. № 52, March. P. 26–41.
11. Maeckelberghe E, McKee M. Changing your health behaviour: regulate or not? *Eurohealth*. 2015. Vol. 21(1). P. 21–23.
12. Martin G, Grant A, D’Agostino M. Global health funding and economic development. *Global Health*. 2012. P. 129–134.

13. McDaid D, Sassi F, Merkur S, (ed.) Promoting health, preventing disease: the economic case. Maidenhead: Open University Press; 2015, P. 100–102.
14. Michalcewicz-Kaniowska M., Zajdel M. Rural Development in European Union Policy. *Economic Science for Rural Development*. 2019. No. 50. Pp. 140–146. doi: <https://doi.org/10.22616/ESRD.2019.017>
15. Omelchenko E., Poliakov S.. Everyday consumption of Russian youth in small towns and villages. *Sociologia Ruralis*, 2018. Vol. 58, №. 3, P. 644–664
16. Perroux F. Economic space: theory and applications. *Quarterly Journal of Economics*, 1950. Vol. 64. P. 89–104.
17. Plummer P., Tonts M., Argent N. Sustainable Rural Economies, Evolutionary Dynamics and Regional Policy. *Applied Geography*. 2018. Vol. 90. Pp. 308–320. doi: <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2017.01.005>
18. Rural Policies and Employment. TransAtlantic Experiences / ed. by S. M. Davidova, K. J. Thomson, A. K. Mishra. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2019. 424 p. doi: <https://doi.org/10.1142/q0210>
19. Solow R.M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*. 1956. T. 70, № 1. P. 65–94. URL: <http://doi.org/10.2307/1884513>.
20. Swan T.W. Economic growth and capital accumulation. *Economic Record*, 1956. T. 32, № 2. C. 334–361. UR:: <http://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1956.tb00434.x>.
21. Wasilewski A., Krzyżanowski J., Chmieliński P. Complementarity of the Measures of the Common Agricultural Policy and the Cohesion Policy for Rural Development between 2021 and 2027 in the Light of Programing Documents. *Problems of Agricultural Economics / Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*. 2021. Vol. 367, issue 2. Pp. 31–47. doi: <https://doi.org/10.30858/zer/135726>
22. Xue E., Li J., Li X. Sustainable Development of Education in Rural Areas for Rural Revitalization in China: A Comprehensive Policy Circle Analysis. *Sustainability*. 2021. Vol. 13, issue 13. doi: <https://doi.org/10.3390/su132313101>
23. Адміністративне право України: підручник / Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дяченко та ін.; за ред. Ю. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

24. Максименко М., Павлюк В. Державна політика у сфері культури: особливості реалізації в сучасних умовах. *Механізми формування соціально-ефективної державної економічної політики в умовах демократизації суспільства*. 2015. № 4 (136). С. 32–35. URL: <http://skhid.com.ua/article/download/51689/47750>

25. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки Документ 695-2020-п у редакції від 05.08.2020. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 №695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

26. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 341 URL:: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-п>

27. Про затвердження Положення про Державну архівну службу України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 407/2011 // Сайт законодавства України. [URL:: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/407/2011>

28. Про затвердження Положення про Міністерство культури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 р. № 495 / URL:: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-п>

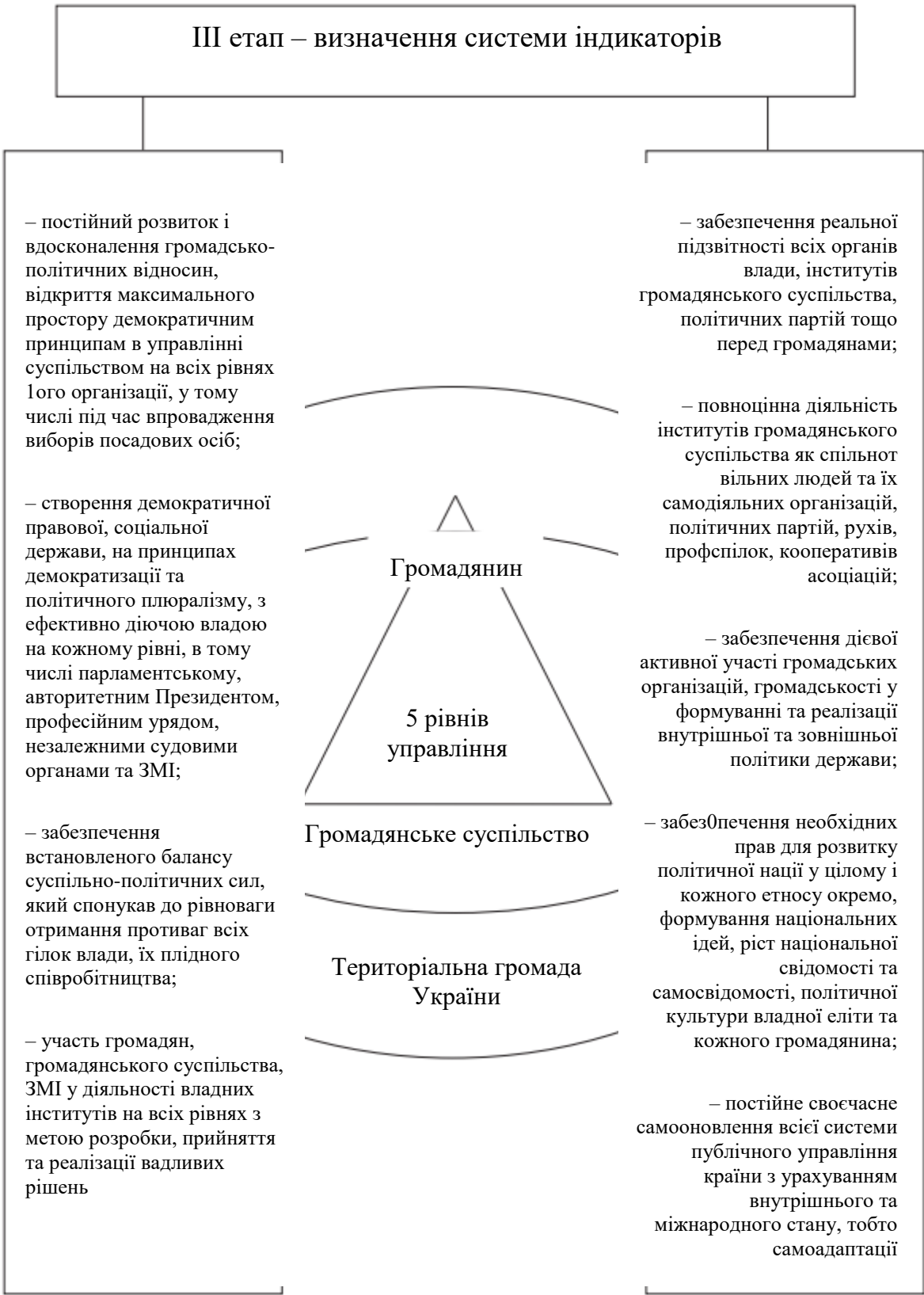
29. Про культуру. Закон України, документ 2778-VI у редакції від 07.10.2022, підстава - 2310-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>

30. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Сайт законодавства України. URL:: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

ДОДАТКИ

Додаток А

Індикатори розвитку моделі громадянського суспільства



Досягнення Міністерства культури та інформаційної політики України

РІК

РОБОТИ
УРЯДУ

ТОП-5 ДОСЯГНЕНЬ МКІП



Підтримка культури та креативних індустрій. Ухвалено законопроект, який передбачає зменшення ставки ПДВ для культури та креативних індустрій до 7%. Виділено 1 млрд грн для підтримки сфери культури в умовах пандемії. Заклади культури можуть надавати низку послуг, не сплачуючи оренду та витрачаючи 100% зароблених коштів на розвиток власної матеріально-технічної бази. Реалізовано пілотний проект з інклюзивної мистецької освіти в 17 мистецьких школах 12 регіонів.

Розвиток українського кіновиробництва. Ратифіковано Угоду про спільне виробництво аудіовізуальних творів між Кабінетом Міністрів України та Урядом Канади. Запущено механізм кеш-рібейтів для кіновиробництва і розпочато міжнародні зйомки в Україні. Україна приєдналася до «Eurimages» – європейського фонду підтримки спільного кіновиробництва і прокату кінематографічних та аудіовізуальних творів.



Культурна спадщина. Ратифіковано Другий протокол до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту. 175 об'єктів культурної спадщини в тимчасово окупованому Криму внесено до державного реєстру нерухомих пам'яток. В Україну повернуті 2 картини, які були втрачені в ході Другої світової війни, а також 1 картину передано в дар Україні.



Підтримка внутрішнього туризму. Реалізовано всеукраїнський проект #Мандруй Україною. Розроблено регіональні стратегії розвитку туризму та визначено «туристичні магніти» регіонів.



Запущено Секретаріат Уповноваженого із захисту державної мови. Розроблено онлайн платформу з вивчення української мови.



Проекти трансформації у сфері культури та туризму до 2024 р.

**е-Спадщина — Цифрова трансформація охорони культурної спадщини**

- Цифрова інфраструктура музеїв на базі Microsoft 365
- Реєстр культурної спадщини
- Реєстр нематеріальної спадщини
- Музейний фонд України

**е-Мистецтво — Цифрова трансформація мистецтва**

- Репозитарій методичних документів навчально-методичної літератури для викладачів закладів освіти
- Система адміністрування заявок на отримання галузевих премій, стипендій, грантів та їх присудження

**е-Туризм — Цифрова трансформація туризму та курортів**

- Реєстр суб'єктів туристичної діяльності України
- Туристичний портал

**е-Книга — Цифрова трансформація бібліотек та книговидавничої справи**

- Національна автоматизована бібліотечна інформаційна система
- Українська цифрова бібліотека
- ПЗ для роботи з проектними грантами



Додаток Г

Проекты трансформації у сфері культури та туризму до 2024 р.

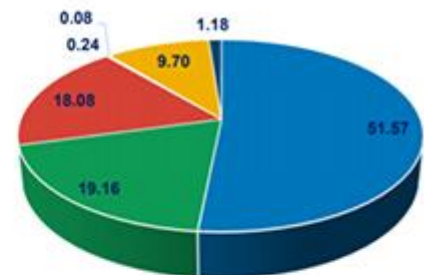
В Уряді зазначають, що основними завданнями реформи на 2020 — 2025 роки є:

1	формування моделей фінансування культурних послуг, які надаються державними і комунальними закладами культури
2	оновлення системи оплати праці працівників сфери культури
3	створення можливостей для розвитку соціокультурної інфраструктури на регіональному та місцевому рівнях
4	впровадження проектного підходу для формування конкурентних ринків культурних послуг
5	впровадження механізму державно-приватного партнерства для реалізації інвестиційних проєктів у сфері культури
6	поширення застосування інших інструментів фінансування сфери культури

Під час презентації концепції в Мінкульті навели доволі невтішні показники. Так, за даними соціологічного дослідження КМІС, проведеного в 2018 році, виявлено, що лише 1 % дорослого населення в Україні відвідує культурні заходи так часто, як бажає цього. 50,1 % дорослого населення України **не відвідали** жодного культурного заходу впродовж останнього року та **не прочитали** жодної книжки.



Частка видатків на культуру та мистецтво в структурі державного та місцевих бюджетів у 2012 – 2019 роках, %



Фінансування сфери культури та мистецтва з місцевих бюджетів за кодами економічної класифікації в 2019 році, %

Таким чином, є розуміння, що треба змінювати. Але як? Реформа пропонує запровадити новий механізм фінансування населення культурними послугами з метою:

1	підвищити ефективність та прозорість використання бюджетних коштів
2	залучити позабюджетні кошти у сферу
3	забезпечити конкурентний рівень оплати праці працівників сфери
4	створити конкурентний ринок культурних послуг
5	забезпечити високий рівень надання культурних послуг

На 2020 — 2021 роки передбачено створення моделей фінансування культурних послуг. Так, це дійсно важкий процес, втім, для великих громад ми пропонуємо ще одну модель фінансування культури, яка може мати потенційно позитивний ефект. Це місцеві фонди культури.

Моделі фінансування культури на локальному рівні

У 2017 році WCCF (Форум культури міст світу) опублікував звіт, в якому визначені сучасні комбіновані моделі фінансування культури на локальному рівні.

Наприклад, Стокгольм — єдине європейське місто, яке отримує пряме державне фінансування, що покриває повністю на 100% культурні ініціативи міста.

Фінансування культури в Парижі, Брюсселі та Амстердамі складається з державних витрат відповідно 93, 92 та 91 %, тоді як приватне дарування покриває решту.

Торонто і Лондон не повністю залежать від державного фінансування, коли йдеться про культуру. Наприклад, у випадку Торонто 67 % доходів культури припадає на державні кошти, 33 % — непряме державне фінансування та 1 % — приватні кошти. Що стосується Лондона, це 61 % — державне фінансування, 20 % — непряме державне фінансування та 19 % — приватні кошти.