

**О. І. Воронов**

доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## СПЕЦИФІКА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ КУЛЬТУРОЮ

*У статті досліджено вплив специфічних факторів на систему прийняття рішень у сфері публічного управління культурою. Діяльність органів публічної влади у сфері культури розглядається як регулятивна, яка реалізується за допомогою певних управлінських рішень. Зазначається, що система рішень у сфері публічного управління культурою, яка діє в Україні, є інертною, застарілою й нерезультативною за соціальними та економічними показниками. Підкреслено невідповідність більшості нормативно-правових актів у сфері культури сучасним вимогам до процесів формування ефективних управлінських рішень. Визначено, що рішення у сфері культури мають здебільшого централізований характер та приймаються відповідними державними структурами. Доведено, що сфері публічного управління культурою потрібна сучасна концепція прийняття управлінських рішень, яка спирається на принципи ідентичності, плюралізму, конкурентоспроможності.*

*Проведено аналіз суб'єктів прийняття рішень у сфері публічного управління культурою. Визначено, що ключову роль у системі прийняття рішень суб'єктами публічного управління відіграє вплив зовнішнього та внутрішнього середовища за домінування зовнішнього. Також зазначено, що зовнішнє середовище реалізує дії непрямого та прямого впливу. Підкреслено, що вплив чинників середовища непрямого впливу створює об'єктивні обмеження для процесів прийняття управлінських рішень, а середовище прямого впливу багато в чому є об'єктом управління організаціями сфери культури. Для формування сучасної концепції прийняття рішень у сфері публічного управління культурою пропонується в систему дослідження факторів впливу зовнішнього середовища включити етап фільтрації чинників відповідно до принципу доступності інформації, який дасть змогу сформувати адекватний набір факторів та значень, які здійснюють вплив на діяльність у сфері культури. Зауважується, що всі фактори впливу зовнішнього середовища потрібно класифікувати не лише як прямі та непрямі, але й за принципом керованості, ієрархічною будовою, джерелами походження, функціональними характеристиками. Пропонується в концепцію прийняття рішень запровадити принцип політичного неутручання. Підкреслено, що під час прийняття рішень у сфері культури потрібно спиратись на дорадчо-консультативні методи та широке залучення громадськості.*

*Визначено, що одним з основних положень концепції формування та прийняття рішень у сфері публічного управління культурою є обґрунтування взаємозв'язку управлінської стратегії та впливу факторів зовнішнього середовища.*

**Ключові слова:** публічна політика, сфера культури, управлінські рішення, фактори впливу, система, зовнішнє середовище, непрямий вплив, суб'єкти прийняття рішень.

**Постановка проблеми.** Публічна влада як різновид влади соціальної вважається, зазвичай, засобом реалізації та захисту національно-державних інтересів. Сутність публічної влади зумовлює сутність державної політики як певної соціальної форми реалізації влади. Діяльність органів публічної влади, зокрема у формі політики, покликана визначати роль

і завдання цієї влади у життєво важливих сферах суспільства, стратегічні цілі законодавчих, управлінських, адміністративних заходів, зокрема у сфері культури [1]. Культура є одним із наймогутніших засобів розвитку свідомості сучасної людини. Завдяки культурі в умовах глобалізації та інформаційних війн кожна нація має можливість зберегти власну національну

ідентичність. Тому політика у сфері культури повинна посідати важливе місце серед напрямів діяльності органів державної влади.

Публічне управління регулює культурні процеси за допомогою відповідних рішень з використанням фінансових, економічних, адміністративних і політичних механізмів впливу. У розвинених країнах сформувалась система нормативно-правових актів, які регламентують роботу засобів масової інформації, охорону культурної спадщини, авторських прав у сфері художньої творчості. Законодавчо гарантоване право окремої людини та груп людей на задоволення культурних потреб. Щорічно органи державної влади скеровують значну частину коштів бюджету на підтримку державних установ культури (музеїв, театрів, архівів, бібліотек, сховищ кінофотоматеріалів, консерваторій, концертних залів), охорону й реставрацію пам'яток культури. В Україні не приділяється належної уваги розвитку національної культури, дуже повільно створюються умови для залучення інвестицій у сферу культури, не визначаються чіткі пріоритети її розвитку, які б відповідали викликам сьогодення [2]. Україна ще не визначилась з основними засадами публічної політики у сфері культури. Незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів (більше 300 прийнято тільки Верховною Радою), варто зазначити, що публічна політика у сфері культури не відрізняється цілісністю, а управлінські рішення часто мають суперечливий характер [3]. Тому актуальною є проблема розроблення стратегії публічної політики у сфері культури в контексті сучасних соціально-економічних реалій України та відповідної системи прийняття управлінських рішень.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

На думку К. Гасратян, сучасну політику держави у сфері культури варто розглядати як цілеспрямоване державне втручання в соціокультурні процеси шляхом прийняття певних рішень з метою підтримання культурно-мистецької галузі та розв'язання проблеми доступу до культурного надбання найменш соціально захищених верств населення в умовах переходу до ринкових відносин. Місце й роль культури в житті сучасного українського суспільства висвітлено у працях С. Дрожжиної, В. Кременя, М. Михальченка, Ю. Павленка. Дослідження щодо різних аспектів впливу чинника культури на суспільство й державу зробили В. Андрущенко, Ю. Богучький, І. Дзюба, М. Жулинський,

В. Карлова. Державну політику в царині культури вивчали у своїх працях О. Берегова, О. Гриценко, В. Жидков, К. Соколов, А. Флієр. Застосування рішень органів публічної влади у сфері культури розглядалось А. Мерзляк [4].

**Метою статті** є дослідження специфіки прийняття рішень у сфері публічного управління культурою.

На відміну від ефективних моделей управління сферою культури, які використовують розвинені держави, в Україні рішення, які стосуються сфери культури, мають здебільшого централізований характер та приймаються відповідними державними структурами. На противагу цьому в західних реаліях просувається принцип децентралізації, а також застосовується досвід управління на основі консультативно-дорадчого підходу, за якого рішення приймають спеціальні ради, фонди, а держава виконує лише координаційну роль.

Нагальним у сучасних умовах є питання розроблення нової концепції прийняття управлінських рішень у сфері культури, яка має ґрунтуватись на: збереженні національної української ідентичності та самобутності; розумінні того, що культура – це найважливіше суспільне благо; вивченні та систематизації провідного досвіду прийняття державних рішень у цій сфері; визнанні плюралізму як принципової умови публічного управління у сфері культури; забезпеченні конкурентоспроможності закладів культури на ринку внутрішніх послуг та українського культурного продукту на зовнішніх ринках; активному упровадженні у сферу культури новітніх інноваційних технологій, зокрема розвитку широкого спектра видів і форм культурно-дозвільної діяльності; оновленні матеріально-технічної та інфраструктурної бази закладів культури; розробленні чітких критеріїв ефективності управлінських рішень у сфері культури [5].

**Виклад основного матеріалу.** Суб'єктами прийняття рішень у сфері публічного управління культурою є: держава в особі вповноважених органів виконавчої влади; територіальні громади; професійні творчі працівники; керівники, зокрема, музейних, бібліотечних закладів, історико-культурних заповідників, архівних установ; працівники закладів освіти сфери культури; митці, які працюють на засадах мистецького аматорства; працівники культури; заклади культури, а також підприємства, установи та організації всіх форм власності, статуту (положення) яких передбачають про-

вадження діяльності у сфері культури; окремі громадяни, об'єднання громадян, які функціонують у сфері культури. Потрібно зауважити, що рішення з підтримки та утримання місцевої культурної інфраструктури приймається місцевою владою (регіональною та муніципальною) під контролем Міністерства культури. Відповідно до Бюджетного кодексу 2015 року базові культурні послуги забезпечуються та фінансуються через місцеві адміністрації, зокрема, з підтримкою бібліотек, будинків культури, клубів, музеїв, театрів або виставок [6].

В Україні ще зберігається застаріла система органів виконавчої влади на місцях, таких як місцеві державні адміністрації. Хоча вони належать до органів виконавчої влади й відповідають за реалізацію державної політики у сфері культури, контроль із боку вищих органів культури за їх діяльністю відбувається лише декларативно [7]. Ці функції належать відповідним органам місцевого самоврядування, які так само опосередковано здійснюють контроль за управлінням сферою культури регіону. Коли рішення у сфері культури між цими двома місцевими видами органів управління є узгодженими, то управління – ефективне. У разі неузгодженості та конфліктних ситуацій, особливо конфлікту інтересів різних політичних сил, виникають певні перешкоди на шляху прийняття важливих для галузі рішень.

Ефективність рішень у сфері публічного управління культурою визначає вплив факторів зовнішнього та внутрішнього середовища. Під час аналізу зовнішнього середовища сфери культури необхідно зважати на його поділ на два складники: по-перше, на середовище непрямого впливу, з боку якого на сферу культури впливають чинники, які незалежно від рівня публічного управління формують перспективні й поточні умови функціонування; по-друге, на середовище прямого впливу, котре має в собі елемент, пов'язаний із сукупністю прямого та зворотного зв'язку. Значення такого поділу для прийняття рішень у сфері публічного управління зумовлюється таким чином: якщо вплив чинників середовища непрямого впливу створює об'єктивні обмеження сфери управлінських рішень, то середовище прямого впливу багато в чому є об'єктом управління організаціями сфери культури й не лише може, але й повинне розглядатись в аспекті її трансформації відповідно до обраної стратегії й конкретної мети діяльності.

З огляду на важливість отримання достовірної картини ситуації у процесі прийняття рішень суб'єктами публічного управління доцільно в систему дослідження факторів впливу зовнішнього середовища внести етап фільтрації чинників відповідно до принципу доступності інформації. Це дасть змогу сформувати адекватний набір факторів та значень, які здійснюють вплив на діяльність у сфері культури. За умови складності зовнішнього середовища всі фактори впливу потрібно класифікувати не лише як прямі та непрямі, але й за принципом керованості, ієрархічною будовою, джерелами походження, функціональними характеристиками. Крім цього, пропонується розрізнити загальні та специфічні фактори через диференціацію видів економічної діяльності та форми власності, що, на відміну від інших класифікацій, враховує специфіку галузі, зокрема культури й мистецтва [8].

З погляду застосування іноземного досвіду, потрібно зазначити, що найбільш ефективними та визнаними в зарубіжних державах стали «американська» та «британська» моделі публічної культурної політики, які вважаються «ринковими» та полягають у виокремленні конкретних цілей, змісту, характеристик та результатів у сфері культури [9]. У розрізі такої політики реалізується принцип політичного невторчання у прийняття рішень, зокрема тих, які стосуються розподілу фінансових коштів у межах сфери культури. На ґрунті такого підходу була сформована модель управління сферою культури «на відстані витягнутої руки» (“the arms-length principle”), яка передбачає прийняття управлінських рішень у сфері культури за участі різноманітних незалежних інституцій, таких як Національної ради у справах мистецтва (Великобританія), Національного фонду підтримки мистецтва (США).

І. Ігнатченко зазначає, що коли в державах активно впроваджується політика децентралізації, то цей процес поширюється й на сферу культури. Наприклад, у Франції, було засновано регіональні дирекції у справах культури, які підпорядковувались центральним органам влади, а в Данії та Швеції – окремі повноваження у сфері культури, надавалися місцевим органам влади, однак держава залишала за собою право приймати рішення з найважливіших ключових питань. У таких країнах як Австрія, Бельгія, Німеччина, Швейцарія, навпаки, держава здійснює лише незначні координаційні або допоміж-

ні функції в галузі управління сферою культури, а правом приймати рішення у сфері регіональної культурної політики наділені муніципальні адміністрації [10].

Узагальнена модель публічної культурної політики містить у собі такі компоненти: сферу управління – сектори та галузі, які вважають «творчими»; інструменти – засоби регулювання та підтримки сфери культури; інституціональна структура – сукупність інститутів, які регулюють відносини у сфері культури; процес прийняття рішень – спосіб або метод прийняття рішень із питань, які прямо або опосередковано стосуються сфери культури; правила, котрі визначають взаємодію між визначеними компонентами. Основними методами прийняття управлінських рішень у сфері культури розглядаються: консультативно-дорадче прийняття рішень, державна директива, залучення громадськості.

Порівняння систем прийняття рішень органами публічної влади у сфері культури дає змо-

гу констатувати більш вузький спектр використання інструментів державного регулювання сфери культури в Україні та незначний рівень їх реалізації на практиці. В основу систем прийняття рішень у сфері культури європейськими державами покладений розвинений механізм державного фінансування сфери культури шляхом впровадження специфічних податків. Наприклад, податок від торгівлі книжками спрямовується на фінансування літературної діяльності, податок на прибуток нових телеканалів – на підтримку кіноіндустрії й виробництва аудіо- та відеопродукції, податок від театральної й концертної діяльності – на розвиток театального мистецтва.

Таким чином, з урахуванням розглянутих факторів впливу можна визначити вірогідну структуру концепції прийняття рішень у сфері публічного управління культурою (див. рисунок). Потрібно визначити низку напрямів у сфері публічного управління культурою, реалізація

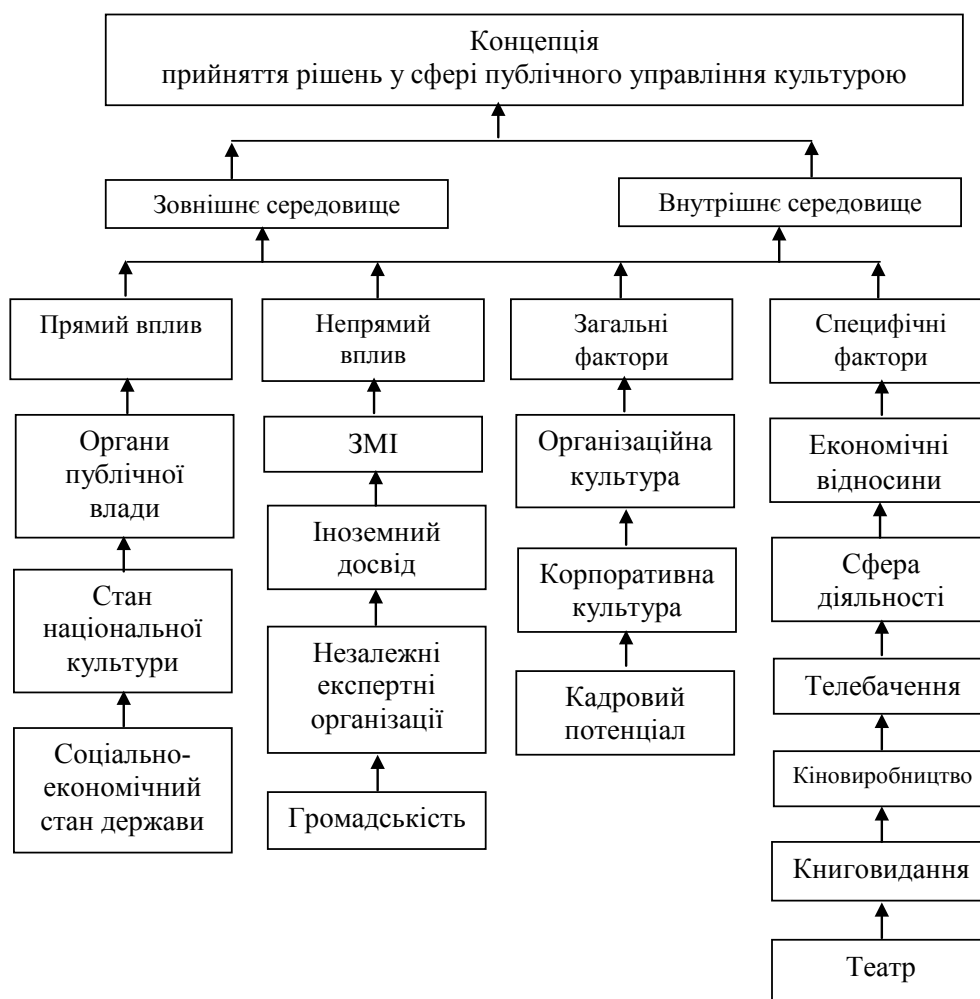


Рис. 1. Структура Концепції прийняття рішень у сфері публічного управління культурою

яких дасть можливість забезпечити формування концепції прийняття рішень.

По-перше, це здійснення заходів з інноваційного перетворення інфраструктури й системи управління сфери культури як базової умови ліквідації неоднорідності забезпечення населення культурними послугами й подолання соціальної нерівності у творчому розвитку громадян, що забезпечує розвиток єдиного культурного та інформаційного простору України. Це також реалізація комплексу заходів, спрямованих на забезпечення адаптації установ культури до ринкових умов.

По-друге, створення єдиної електронної державної бази даних щодо культурної спадщини з метою ефективного контролю її обліку і зберігання, розширення умов доступу громадян до культурних цінностей, створення сприятливих умов для їх наукового використання.

По-третє, вдосконалення механізмів підтримки професійного мистецтва, стимулювання процесів творчості й забезпечення соціального захисту творчих працівників, сприяння розвитку культурних та креативних індустрій.

По-четверте, впровадження грантової підтримки та інших заходів стимулювання діяльності фольклорних колективів і майстрів декоративно-прикладного мистецтва і створення умов для залучення дітей і молоді до зайняття, пов'язаного з народною культурою як інструмент її збереження й розвитку.

По-п'яте, підготовка й реалізація міжнародних проектів й активний розвиток мистецтва України у формі гастролей, конкурсів, виставок, фестивалів і стажувань за кордоном із метою поглиблення інтеграції України у світовий культурний процес і закріплення її позитивного образу за кордоном [11].

**Висновки і пропозиції.** Сучасний стан публічного управління сферою культури в Україні характеризується трансформаційними процесами та адаптацією до європейських стандартів прийняття управлінських рішень. Найбільш ефективними зарекомендували себе підходи до публічного управління, які втілюють принцип політичного невтручання у прийняття рішень у межах сфери культури, просувається принцип децентралізації, застосовується досвід прийняття рішень на основі консультативно-дорадчого підходу. Вимагає диверсифікації система прийняття рішень щодо фінансування сфери культури в Україні, яка реалізується в основ-

ному лише через бюджети різних рівнів, що є недостатнім. Одним з основних положень концепції формування та прийняття рішень у сфері публічного управління культурою є обґрунтування взаємозв'язку управлінської стратегії та впливу факторів зовнішнього середовища.

#### Список використаної літератури:

1. Селіванов В. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2002. 724 с.
2. Якимець Ю. Державна політика у сфері культури. *Науковий вісник національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 6. С. 64–69.
3. Деріга В. Соціальна й гуманітарна політика: навчальний посібник. Миколаїв : вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2012. 152 с.
4. Мерзляк А., Огнар'єв Є. Державне управління сферою культури: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. № 1(17). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/4.pdf) (дата звернення 3.04.2020 р.).
5. Борисенко Д. Державна політика в сфері культури: її сутність та особливості реалізації. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 4(59). С. 123–131.
6. Керн Ф. Огляд культурної політики України: Звіт експертів ради Європи. 13–15 березня 2017 року. URL: [http://195.78.68.75/mcu/control/publish/article?art\\_id=245250759](http://195.78.68.75/mcu/control/publish/article?art_id=245250759) (дата звернення 3.04.2020 р.).
7. Пахлова С. Специфіка публічного управління у сфері культури: український та європейський досвід. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 343–350.
8. Грушина А. Вплив факторів зовнішнього середовища на діяльність підприємств галузі культури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2017. Вип. 24(1). С. 101–106.
9. Кучин С. Особливості державної політики у сфері культури та освіти (соціально-економічний аспект). *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2013. № 2. С. 40–48.
10. Ігнатченко І. Особливості реалізації державної політики України у сфері культури: сучасний стан та світові стандарти. *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2013\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_16) (дата звернення 3.04.2020).
11. Черба В. Формування стратегічних механізмів державного управління сферою культури в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=684> (дата звернення 3.04.2020 р.).

**Voronov O. I. Specificity of decision making in the field of public management of culture**

*Specific factors' influence on system of decision making in the field of public management of culture is investigated in the article. Activities of public authorities in field of culture are seen as regulatory and implemented through certain managerial decisions. It is noted that system of decisions in the field of public management of culture existing in Ukraine is inert, outdated and not effective in social and economic indicators. The lack of conformity of the majority of normative legal acts in field of culture with modern requirements to processes of formation of effective management decisions is emphasized. It has been determined that decisions in field of culture are mostly centralized and made by relevant state structures. It is proved that the field of public management of culture requires a modern concept of managerial decision making, which is based on the principles of identity, pluralism and competitiveness.*

*The analysis of decision-makers in the field of public management of culture has been carried out. It is determined that influence of external and internal environment when external is dominating, plays a key role in decision-making system by public administration entity. It is also noted that external environment implements the effects of indirect and direct influence. It is emphasized that the influence of factors of indirect influence creates objective constraints for decision-making processes, and the environment of direct influence is largely the object of management of cultural organizations. In order to formulate a modern concept of decision making in the field of public management of culture, it is proposed to include into system of investigation of environmental factors a stage of filtering factors according to the principle of availability of information, which will allow to form an adequate set of factors and values that influence the activity in the sphere of culture. It is noted that all factors of environmental impact should be classified not only as direct and indirect, but also on the principle of controllability, hierarchical structure, sources of origin, functional characteristics. It is proposed to introduce the principle of political non-interference in the concept of decision-making. It is emphasized that cultural decision-making should be based on advisory and counseling methods and broad public involvement.*

*It is determined that one of the main provisions of the concept of formation and decision making in the field of public management of culture is to justify the relationship between management strategy and the influence of external environmental factors.*

**Key words:** *public policy, field of culture, managerial decisions, factors of influence, system, external environment, indirect influence, decision-makers.*