

УДК 351.85.304

**РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ
ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В
УПРАВЛІННІ ГУМАНІТАРНИМ РОЗВИТКОМ**

Купрійчук Василь Михайлович

доктор наук з державного управління
професор

Градівський Віктор Михайлович

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної
політики Національної академії державного
управління при Президентові України
г. Київ, Україна

Анотація. Ефективна децентралізація державного управління є результатом переосмислення сутності, функціоналу та особливості взаємодії як на загальнонаціональному, так і на регіональному і місцевому рівнях низки публічних політик, серед яких гуманітарна політика відіграє першорядну роль, оскільки спрямована на розв'язання безпосередніх життєвих проблем людини, спільнот людей та суспільства загалом. Для України формування і реалізація дієвої гуманітарної політики є важливим завданням ще й тому, що з урахуванням зовнішніх загроз та внутрішніх викликів, які постали перед державою після Революції Гідності, а також попри необхідність одночасного здійснення низки невідкладних суспільних реформ та обмеженість ресурсів на їх проведення, потрібно віднайти такі рішення, які в короткі терміни забезпечили б істотне підвищення рівня життя людей, якомога повніше задоволення їхніх духовно-культурних інтересів та потреб.

Для забезпечення повноцінного розвитку гуманітарної сфери необхідною умовою є організація та здійснення державного управління на засадах чітко визначених принципів, які є регулятивними настановами, що пов'язують мету

зі способами її досягнення, вказують на можливі або ж необхідні шляхи, механізми, засоби реалізації поставленої мети в розвитку гуманітарної сфери.

Ключові слова: управління гуманітарним розвитком, децентралізація, публічне управління, гуманітарна політика, гуманітарна безпека, гуманітарний простір, механізми гуманітарного розвитку, місцеве самоврядування.

Найважливішим принципом удосконалення державного управління у гуманітарній сфері, на наш погляд, є принцип оптимального поєднання централізації і децентралізації управлінської діяльності у цій сфері. Саме він передбачає чіткий розподіл функцій, повноважень і відповідальності між місцевими, регіональними і центральними органами управління у сфері культури, усуває дублювання функцій, підвищує координацію дій усіх суб'єктів управлінської діяльності, створює умови для прийняття раціональних і ефективних управлінських рішень. А тому, більші можливості у формуванні та здійсненні політики у гуманітарній сфері надаються суб'єктами культурно-мистецького життя на регіональному і місцевому рівнях. Це зумовлено, зокрема, тим, що культурне життя в усій своїй різноманітності, навіть якщо його окремі аспекти мають загальнонаціональне значення, функціонує і розвивається в конкретних містах, селах та регіонах. Тут живуть творці культурних цінностей і мешкають їх споживачі, що складаються з різних етнічних, субкультурних груп, які мають свої культурні інтереси і потребують їх задоволення. Різні території, місцевості різняться між собою історико-культурними, мовними, релігійними особливостями. Сьогодні, як ніколи, зрозуміло, що саме на регіональному і місцевому рівнях найбільше перехрещуються гуманітарні інтереси та потреби різних субкультурних, етнічних груп, простежуються конкретні проблеми гуманітарної сфери і можливі альтернативні варіанти їх розв'язання. Отже, й управління у гуманітарній сфері має бути максимально децентралізованим і наближеним до того рівня, на якому відбуваються основні процеси духовного та культурно-мистецького життя [1].

Наступний принцип децентралізації державного управління у гуманітарній сфері – це принцип чіткого розподілу функцій між центральними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, який передбачає передання основних функцій управління у гуманітарній сфері на місце, розширює повноваження регіональних і місцевих органів державного управління, посилює їхню відповідальність за розвиток гуманітарної сфери. Результатом автономії повноважень місцевих органів влади щодо розв’язання проблем гуманітарного розвитку на своєму рівні є не лише зменшення частогусто невиправданого впливу центру на щоденну діяльність органів влади місцевого рівня, але й посилення ініціатив останніх, їх активності та співпраці з різними суб’єктами культурної діяльності, що сприяє демократизації всієї системи управління у гуманітарній сфері. [3].

В управлінській діяльності у гуманітарній сфері є й такі завдання, вирішення яких можливе лише на загальнодержавному рівні. Для того щоб цілеспрямовано вирішувати стратегічні питання гуманітарного розвитку, необхідно спиратися на відповідну концепцію розвитку національної культури. Розробити таку концепцію можна лише на центральному рівні, де, як правило, сконцентрований основний науковий, експертний потенціал, здатний забезпечити обґрунтування теоретичних проблем, провести необхідні дослідження соціокультурної ситуації в країні чи в окремих регіонах [4].

На центральному рівні управління у гуманітарній сфері мають здійснюватися головні функції реалізації державної політики, які забезпечують вирішення стратегічних завдань культурного розвитку, а саме [1]: розробка наукових основ державної політики у сфері культури; організація наукових досліджень, у тому числі й дослідження соціокультурної ситуації в країні; забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації кадрів для закладів та організацій культури і мистецтва; організація і здійснення культурних зв’язків із зарубіжними країнами; забезпечення єдиного культурного простору; фінансова допомога регіонам, які не мають достатніх власних ресурсів для здійснення пріоритетних програм культурного розвитку, за рахунок коштів

державного бюджету; законодавче забезпечення умов для розвитку культури; виявлення й утримання пам'яток культури, інших культурних цінностей загальнонаціонального значення, які є в регіонах; розробка і здійснення державних програм для їх підтримки і використання [6].

Децентралізація державного управління у гуманітарній сфері має здійснюватися також на основі принципу демократизації управлінської діяльності, що спирається на розвиток самодіяльності громадян та активну участь у розв'язанні проблем культурного життя культурно-мистецьких товариств, творчих спілок, асоціацій тощо. Зазначений принцип передбачає встановлення оптимального співвідношення цілеспрямованих управлінських впливів, співробітництва, співуправління і самоуправління у гуманітарній сфері, запровадження конструктивного діалогу і тісної співпраці між органами державної влади й управління та громадськістю, їх взаємодії у вирішенні питань освітнього та духовного розвитку, що відповідає специфіці гуманітарної сфери, особливостям її розвитку [5].

Наступним важливим принципом децентралізації державного управління у гуманітарній сфері є принцип бережливого ставлення до національної культурної спадщини та гармонійного поєднання її надбань з сучасними духовними процесами і тенденціями в Україні й світі.

Духовні надбання попередніх поколінь мають подвійне значення для сучасності [1]: *по-перше*, вони є предметами духовного споживання, джерелом духовної насолоди людей, а *по-друге*, духовні здобутки національної історії є нетлінними носіями досвіду культурної творчості народу, своєрідним «посібником» для пізнання закономірностей духовного розвитку нації, аналізу причин духовних злетів й втрат на цій ниві [7].

Складна геополітична обстановка, яка на сьогодні є і була притаманна всій історії становлення й розвитку української держави, зумовила значні розбіжності в перебігу духовного життя у різних регіонах. Як об'єктивний вплив різних культур (грецької, візантійської, польської, турецької, російської, литовської та ін.), так і примусове цілеспрямоване насаджування

поневолювачами своїх систем духовних цінностей на теренах захоплених ними українських земель залишили помітний слід у спадок незалежній Україні. Нині регіональні еліти досить активно намагаються використовувати ці об'єктивно наявні розбіжності в ментальності, світоглядних та моральних орієнтирах, політичній свідомості населення тих чи інших частин української території задля досягнення своїх політичних цілей та матеріального збагачення. Тому децентралізація державного управління у гуманітарній сфері повинна не лише максимально повно врахувати наявні особливості духовного життя кожного регіону, але й ефективно протидіяти негативним тенденціям в гуманітарному розвитку на регіональному рівні [8].

Послідовна реалізація системного підходу в децентралізації державного управління у гуманітарній сфері передбачає наявність висококваліфікованих управлінських кадрів, спроможних об'єктивно оцінювати ситуацію й енергійно вживати адекватних заходів для розв'язання назрілих проблем. Цим зумовлюється особливе значення принципу фаховості та компетентності суб'єктів гуманітарної політики.

Доволі часто трапляються випадки, коли високопрофесійні управлінці проявляють безпорадність, якщо їм доводиться опікуватися тією галуззю чи об'єктом освіти, культури чи охорони здоров'я, з особливостями функціонування яких вони недостатньо обізнані. На превеликий жаль, ми нині є свідками подібних ситуацій, коли державні службовці, що позитивно проявили себе в одній сфері «перекидаються» в іншу, де їхнє керівництво стає неефективним, а то й провальним саме через некомпетентність [9].

У сучасних умовах доцільно запровадити новий підхід до фінансування гуманітарної сфери, який передбачає поєднання різних фінансових ресурсів: бюджетних асигнувань, позабюджетних надходжень, коштів, отриманих від культурно-мистецької діяльності закладів та установ освіти, культури та охорони здоров'я. Тому назріла гостра необхідність відпрацювати такі нормативно-правові та організаційні механізми залучення приватних коштів у гуманітарну сферу, які максимально узгоджували б приватні і загальнодержавні

інтереси та мінімізували ризики деструктивного впливу бізнесу на гуманітарний розвиток [1].

Одночасно варто удосконалювати форми бюджетного фінансування гуманітарної сфери, що передбачає поєднання різних методів і принципів з метою більш раціонального використання ресурсів і формування реальної багатоканальності бюджетного фінансування, а саме: розширення сфери застосування системи грантів на конкурсній основі з метою підтримки кращих проєктів; фінансування державних програм у сфері забезпечення і використання культурної спадщини і залученням до їх реалізації коштів бюджетів усіх рівнів і позабюджетних джерел; запровадження цільових трансфертів із державного в регіональні і відповідно із регіональних у місцеві бюджети; розширення форм зустрічного фінансування на основі партнерської участі держави, підприємницьких структур та громадських організацій [10].

Критеріями ефективності децентралізації державного управління у гуманітарній сфері повинна стати конкурентоспроможність українського культурного продукту, закладів освіти та культури, які зможуть гідно репрезентуватися на рівні із зарубіжними. Використання сучасних маркетингових та інформаційних технологій і здоровий протекціонізм держави дозволять не лише захистити національного виробника культурного продукту, а й зробити його впливовим гравцем на міжнародному рівні [1].

Сьогодні культурне життя концентрується переважно у великих адміністративних центрах, тоді як у менших населених пунктах з обмеженими фінансовими можливостями, нижчим освітнім рівнем населення відбувається поступове руйнування культурної інфраструктури, а отже, і системи підготовки творчих та управлінських кадрів. Значна частина населення країни позбавлена можливості повноцінно користуватися культурними благами, брати участь у культурному житті.

Також, вкрай необхідно здійснювати кропітку роботу у напрямку адаптації національного суспільного ландшафту до європейських соціокультурних практик. Це є недосяжним без запровадження реформи

децентралізації державного управління стосовно гуманітарної сфери. Участь у цих перетвореннях центральних і місцевих органів влади має бути як ніколи професійною і відповідальною [11].

Пріоритетними напрямками децентралізації державного управління у гуманітарній сфері мають стати спільні напрацювання державних органів влади та професійної культурної спільноти, котрі міститимуть чіткі пропозиції щодо культурного розвитку, а саме:

- подальший перегляд функцій Міністерства культури, молоді і спорту України, делегування деяких із них іншим, у тому числі недержавним, суб'єктам (охорона культурної спадщини, музейна діяльність, координація діяльності театрів);

- врахування культурної специфіки регіонів під час проведення реформи місцевого самоврядування з метою збереження базової мережі закладів освіти, культури, збільшення їх фінансової і матеріально-технічної спроможності, урізноманітнення діяльності;

- удосконалення законодавчої бази задля посилення спроможності неурядових організацій, що діють у царині гуманітарного розвитку, виконувати моніторингові, управлінські, організаційні, наглядові, дослідницькі функції;

- модернізація мережі закладів гуманітарної сфери, наближення їх менеджменту і матеріально-технічної оснащеності до європейських стандартів;

- збільшення доступності культурних благ для громадян незалежно від місця проживання, їх активне залучення до участі в культурних практиках, особливо на регіональному та місцевому рівнях;

- підвищення ефективності партнерства держави, структур громадянського суспільства і бізнесу в царині гуманітарної політики через створення механізмів участі інституцій громадянського суспільства у формуванні та реалізації гуманітарної політики, сприяння розвитку благодійництва в гуманітарній сфері, прискорення прийняття Закону України «Про меценатство»;

- розробка та реалізація додаткових заходів для збереження та

актуалізація національної культурної спадщини, перетворення її на важливий чинник просвітництва і зміцнення національної ідентичності, передусім у молоді [1].

Висновки. Світовий досвід свідчить про те, що запозичення управлінських моделей (від тих, що передбачають розгалужену та ієрархізовану систему державних органів з питань освіти, охорони здоров'я та культури, до тих, де аналогічні функції виконують недержавні або напівдержавні автономні структури) може дати позитивний результат, якщо воно здійснюється критично і вибірково, з урахуванням конкретних економічних та політичних умов країни, притаманних їй традицій взаємодії суспільства і влади.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Ситник П. К., Купрійчук В. М., Карлова В. В., Небожук Р. А. Принципи децентралізації державного управління у сфері культури. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 2. С. 89–94.

2. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. /авт. кол.; за заг. ред. В.С.Куйбіди. – Київ : НАДУ, 2018. – 180 с.

3. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Відп. ред. Н. Р.Нижник; Кол. авт.: В. Б. Авер'янов, І. А. Грицяк, С. Д. Дубенко та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.

4. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році" [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://niss.gov.ua/publikacii/poslannya-prezidenta-ukraini>

5. Соціальна і гуманітарна політика Підручник / [авт. кол. : В.П.Трощинський, В.А.Скуратівський, М.В.Кравченко та ін.]; за заг. ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трощинського. – К. : НАДУ, 2016 – 792 с.

6. Карлова В. В. Особливості реформування державного управління у сфері культури на регіональному і місцевому рівні / В. В. Карлова //

Суспільство. Держава. Управління. Право. – 2011. – № 1. – С. 33 – 45.

7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук. –ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.. – К. : НАДУ, 2011. Т.2 : Методологія державного управління / наук. –ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін.. – 2011. – 692 с.

8. Соціогуманітарні чинники інтеграції і консолідації українського суспільства : аналіт. доп. / авт. кол. : В.П.Трощинський, В.А.Скуратівський, О.П.Петроєж та ін. – Київ: НАДУ, 2018. – 160 с.

9. Формування української ідентичності в умовах сучасних викликів: теоретичні і політичні аспекти : монографія / В.П.Трощинський, В.А.Скуратівський, Н.П.Ярош та ін.; за заг. ред. В.П.Трощинського. – Київ: НАДУ, 2018. – 256 с.

10. Децентралізація у сфері культури: можливості та виклики / Фахівцю бібліосервісу [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://lib.if.ua/prof/?p=2085>

11. Децентралізація і культура / Тиждень ua [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://tyzhden.ua/Culture/210164>