

7. Філоненко Ю.М., Нагорна Н.М. Релігійні громади міста Ніжина. – Ніжин, 2007.
8. Человек. История. Весть. – К., 2006.
9. Шафонский А.Ф. Черниговского наместничества топографическое описание: В 2 т. – К., 1851.
10. Морозов О. Богородичний Назарет: 3 історії Ніжинських храмів / Вісті. – Вересень, 1995; Морозов О., Костенко І. Грецькі храми / Ніжинський вісник. – Вересень, 1992.
11. Самойленко Г.В. Нариси культури Ніжина. Забудова Ніжина, архітектурні пам'ятки XVII–XX ст. – Ніжин, 1998; Самойленко Г.В. Нежин – город юности Гоголя. – Ніжин, 2002.

**М.В.Семенова**

### **Нормативно-правова база в сфері культури: проблема практичної реалізації**

Сучасна соціокультурна ситуація в Україні вимагає виваженої державної політики. У культурній сфері відбуваються істотні зміни: держава втрачає над нею монопольний адміністративний контроль; активізується діяльність культурних товариств, громадських організацій, творчих спілок; утворюються нові суб'єкти культурної діяльності – заклади, організації, осередки культури, засновані на державній, комунальній та приватній формах власності. У цих умовах виникла необхідність в утвердженні нових засад культурної політики держави, в пошуку актуальних підходів до організації і здійснення державного управління: формування його моделі на основах конструктивного діалогу та тісної співпраці між органами державної влади і управління й громадськістю, їх взаємодії у вирішенні питань культурного розвитку, що відповідає особливостям культурної сфери.

У сучасних вітчизняних дослідженнях питання державної політики у сфері культури висвітлюють В.П.Андрущенко, Ю.П.Богуцький, О.А.Гриценко, В.М.Даниленко, І.М.Дзюба, М.Г.Жулинський, С.І.Здіорук, В.Г.Кремень, В.М.Литвин, С.В.Майборода, Б.О.Парахонський, М.В.Попович, О.М.Семашко, В.А.Скуратівський, В.В.Тертичка, Г.П.Чміль та інші [1].

Державна політика ґрунтується на нормативно-правовій базі та дієвому механізмі її впровадження. Формування нової законодавчої бази культурної сфери було історично обумовлено: розбудова незалежної держави вимагала утвердження нового правового поля в цій галузі. Характерними рисами розгортання процесу формування нормативно-

правової основи в сфері культури стали: орієнтація на європейські та світові норми, недовіра старих механізмів і неефективність роботи новостворених, гостра необхідність концептуального опрацювання питань правової політики галузі та формування комплексу законів і оновлення підзаконних актів на рівні центральних органів державної виконавчої влади і на рівні місцевих органів; потреба розв'язання питання застосування в цій сфері механізму правового регулювання розробки ключових питань галузі культурного права (у системі законодавства ще не визначилися з культурним правом, яке є галуззю законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері культури) [2].

Головним органом державної влади, який формує засади політики у сфері культури, як і політики української держави загалом, є Верховна Рада України. Формуючи систему відповідного законодавства, ВРУ визначає мету, основні завдання, напрями, принципи та пріоритети державної політики у сфері культури, встановлює правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, створює систему соціального захисту працівників культури.

Безпосередньо законопроектною діяльністю у сфері культури займається Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності. Основними функціями цього комітету є: організація розробки за дорученням Верховної Ради України або за власною ініціативою відповідних проектів засад державної політики у сфері культури та її окремих секторів, попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, доопрацювання та редагування за дорученням Верховної Ради України чи з власної ініціативи окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях.

Законодавчий ґрунт для розвитку культурної сфери було покладено прийняттям у лютому 1992 р. "Основ законодавства України про культуру" [3]. У цьому документі визначено основні завдання, принципи та напрями державної політики у сфері культури. "Основи законодавства України про культуру" протягом усього часу був і залишається основним законодавчим актом, який визначає правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні, регулює суспільні відносини у площині створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей і спрямований на: реалізацію суверенних прав України у сфері культури; відродження і розвиток культури української нації та культур національних меншин, які проживають на території України; забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної

та самодіяльної художньої творчості; реалізацію прав громадян на доступ до культурних цінностей; соціальний захист працівників культури; створення матеріальних і фінансових умов розвитку культури [4].

Одним із пріоритетних завдань державної політики щодо культури є забезпечення прав громадян України у цій сфері. Так, держава гарантує громадянам права на: свободу творчості; вільний вибір будь-якого виду культурної діяльності, засобів і сфер застосування творчих здібностей та самостійне визначення долі своїх творів; здійснення професійної та аматорської діяльності на індивідуальній чи колективній основі, самостійно чи з допомогою будь-яких форм посередництва; створення закладів, підприємств та організацій культури; об'єднання у творчі спілки, національно-культурні товариства, фонди, асоціації, інші громадські об'єднання, які діють у сфері культури; збереження і розвиток національно-культурної самобутності, народних традицій та звичаїв; доступ до культурних цінностей; захист інтелектуальної власності; здобуття спеціальної освіти [5].

"Основи законодавства України про культуру" окреслюють пріоритетні напрями розвитку культури на сучасному етапі, які визначаються відповідними цільовими державними програмами, що їх затверджує Верховна Рада України. Загальні засади формування та реалізації державної політики у сфері культури визначені в Концепції державної культурної політики України (Основних положеннях), затвердженій постановою колегії Міністерства культури України у 1994 році [ 6].

Окрім законів концептуального характеру, Верховна Рада вже за перше десятиліття існування держави – протягом 90-х років – прийняла цілу низку законів, що регулюють відносини у різних галузях культурної сфери: Закон України "Про основи державної політики в сфері культури" (1991), "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні " (1992), "Про інформацію" (1993), "Про телебачення і радіомовлення" (1993), "Про бібліотеки та бібліотечну справу" (1995), "Про музеї та музейну справу" (1995), "Про інформаційні агентства" (1995), "Про туризм" (1995), "Про професійних творчих працівників та творчі спілки" (1997), "Про видавничу справу" (1997), "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів" (1997), "Про кінематографію" (1998), "Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей" (1999) [7].

Отже, законодавча база сфери культури почала формуватися одразу в процесі творення законодавчої системи незалежної України одночасно з іншими сферами і має ґрунтовні напрацювання. Проте варто зазначити, що законотворча діяльність Верховної Ради України у сфері культури є безсистемною, непослідовною, формується не передбачуючи, а наздога-

няючи потреби культурного розвитку суспільства. Проекти законів досить часто приймаються із запізненням. Причиною такого стану речей є не лише брак необхідного досвіду законотворчої діяльності Верховної Ради, а – в першу чергу – політичне протистояння, відсутність парламентської більшості, недостатній рівень відповідальності парламентарів за законотворчу роботу та її наслідки, що паралізує діяльність вищого законодавчого органу влади.

Прикладом тривалого опрацювання й обговорення законопроектів, і – як результат – несвоєчасне прийняття законів можна назвати: проекти Законів України "Про організацію гастрольної діяльності в Україні", "Про неприбуткові організації", пакет проектів законодавчих актів щодо книговидавничої справи, національної інформаційної політики, підтримки розвитку національної кінематографії, охорону культурної спадщини. Досить пізно – лише на 2004–2005 рр. – передбачалося невідкладно розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проекти законів: про культуру, про порядок застосування мов в Україні, про внесення змін до Закону України "Про бібліотеки і бібліотечну справу", про внесення змін до Закону України "Про музеї та музейну справу", про меценатство та ін.

Наскільки дієвими для культурної сфери виявилися нормативні акти, прийняті за перше десятиліття незалежності України, демонструє назва парламентських слухань, "Духовна криза суспільства і шляхи її подолання", які відбулися у 2003 році. Учасники названих парламентських слухань, обговоривши питання державної політики у галузі культури, науки, освіти, охорони здоров'я, інформаційної та молодіжної політики, прав людини на працю і соціальне забезпечення, мовну ситуацію в Україні, відзначили, що для подолання глибокої системної кризи у всіх сферах життєдіяльності та формування гуманістично орієнтованого суспільства необхідно забезпечити інтенсифікацію духовно-інтелектуального потенціалу суспільства, пріоритетність розвитку культури, мови, науки, освіти. Економічна нестабільність, соціальна незахищеність громадян, особливо молоді, недостатня дієвість нормативно-правових актів з питань правових відносин молоді і суспільства сприяють формуванню у неї невпевненості у майбутньому і призводить до певної духовної кризи [8].

Проблема залишилась і надалі: учасники парламентських слухань "Культурна політика в Україні: пріоритети, принципи та шляхи реалізації", які відбулися у 2005 році, відзначили необхідність розв'язання проблем, що існують у галузі культури, на системному рівні шляхом запровадження нової, прогресивної моделі культурної політики, яка покликана визначити ключову роль культури в суспільно-економічному розвитку України та її

окремих регіонів, перетворити Україну на державу, в якій буде реалізовано право кожного на доступ до надбань культури.

Учасники парламентських слухань знову змушені були констатувати: рекомендації органам виконавчої влади, прийняті на попередніх парламентських слуханнях і затверджені постановами Верховної Ради України, залишаються декларативними і не виконуються [9]. Народні депутати України, діячі культури і мистецтва, представники громадськості, які брали участь у даних парламентських слуханнях, наголошували на необхідності посилення здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України, в тому числі за дотриманням та реалізацією нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою України.

Головна правова проблема культурної сфери, переконані дослідники, полягає у тому, що чинне законодавче поле не створює сприятливих умов для нормального розвитку цієї сфери [10].

Таким чином, нестабільна законотворча діяльність Верховної Ради України у культурній сфері не сприяє формуванню цілісної законодавчої бази розвитку культури. Ця проблема підсилюється неможливістю впровадження дієвих механізмів і оптимальних засобів реалізації державної політики у цій сфері, що в свою чергу поглиблює негативні тенденції культурного розвитку суспільства.

Проблеми функціонування культурної сфери вирішують також укази та розпорядження Президента: як правило, значна кількість цих документів торкається питань, які не врегульовані чинним законодавством, але потребують термінового вирішення (визначення пріоритетних напрямів розвитку української культури, принципів підтримки культурної сфери суспільства в умовах утвердження ринкових відносин, збереження й відтворення культурної спадщини українського народу, створення і поширення культурних цінностей, забезпечення фінансової підтримки кращих мистецьких колективів, окремих митців, обдарованої творчої молоді шляхом надання президентських стипендій, грантів, надання статусу "національний" закладам та установам культури, які мають особливе значення для розвитку української та загальносвітової культури) [ 11].

Органи виконавчої влади, які здійснюють державну політику у сфері культури, залежно від покладених на них завдань та функціональних обов'язків можна поділити на групи: органи виконавчої влади загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні і районні державні адміністрації, міські державні адміністрації в містах Києві та Севастополі, які, здійснюючи загальне керівництво, в межах своїх повноважень координують діяльність органів

державного управління у сфері культури відповідного рівня стосовно розробки й реалізації державної політики. До органів виконавчої влади спеціальної, галузевої компетенції, які безпосередньо несуть відповідальність за реалізацію політики держави у сфері культури, належать: Міністерство культури і мистецтв України (з 2005 року Міністерство культури і туризму України), Міністерство культури Автономної Республіки Крим, управління культури і мистецтв обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відділи культури районних державних адміністрацій. Значні повноваження в реалізації державної політики у сфері культури та формуванні регіональної культурної політики мають органи місцевого самоврядування – обласні та районні, міські, селищні та сільські ради.

Кабінет Міністрів України у сфері культури має повноваження: забезпечення проведення політики держави у сфері культури, розробка та здійснення загальнодержавних програм культурного розвитку, розробка проекту закону про Державний бюджет України, який містить статті щодо фінансування сфери культури, і забезпечення його виконання після затвердження Верховною Радою України. Конкретизовано повноваження Кабінету Міністрів України у культурній сфері в "Основах законодавства України про культуру" (Стаття 22) [12].

Кабінет Міністрів України здійснює загальні функції державного управління у сфері культури. Прийняті ним постанови і розпорядження спрямовують і координують діяльність міністерств, інших підпорядкованих йому центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики у сфері культури [13].

У 1997 році була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України "Про концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури" [14]. Цією постановою були затверджені основи діяльності органів виконавчої влади у сфері культури; нею передбачалося, що реалізація концептуальних напрямів забезпечить правові, фінансово-господарські, адміністративно-управлінські умови для збереження і всебічного розвитку української культури як важливого чинника розбудови повноцінного демократичного суспільства, основи для формування цілісної культурно-національної ідентичності, успішного розвитку України як повноправного члена світового співтовариства, співтворця світової культури.

Проте за період після затвердження цієї та ряду інших постанов ситуація у сфері культури в цілому не поліпшилася. Окреслені завдання виконано не було: уряд та інші органи виконавчої влади не забезпечили необхідних фінансових, правових, організаційно-управлінських механізмів

підтримки культурно-мистецької сфери, що відповідали б історичним реаліям.

Причина такої ситуації полягає у тому, що ця діяльність уряду відбувається у період нестабільних соціально-економічних і політичних процесів. Неодноразово змінювалися структура і склад уряду, що призводило до порушення принципу наступності в його діяльності, а короткий термін роботи (як правило, менше року) всіх складів Кабінету Міністрів України унеможлилював ефективну реалізацію прийнятих програм, для виконання яких потрібний значно більший термін. Уряд з цілого ряду питань не має можливості вести самостійну діяльність – вона залежить від позиції Президента України та Верховної Ради, між якими досить часто існують значні відмінності (а іноді і протилежні погляди) у баченні розв'язання тих чи інших проблем.

Інша причина низької результативності діяльності уряду в сфері культури, на думку дослідників і громадськості, полягає в тому, що представники вищого виконавчого органу не достатньою мірою усвідомлюють роль культури в розвитку всіх сфер життєдіяльності суспільства, що не "знаходить належного відображення в культурній і бюджетній політиці нашої держави" [15].

Існуюча у попередню історичну добу централізована система управління у сфері культури з чіткою вертикаллю підпорядкування (Міністерство культури – обласні управління культури – міські і районні відділи культури) і директивними методами діяльності радикально змінилася в нових історичних умовах. Перш за все, переважна більшість закладів культури (понад 80%) перейшли у підпорядкування органів місцевого самоврядування, що обумовлено виділенням з єдиної державної власності комунальної власності та визначенням конкретного власника комунального майна, яким стали сільські, селищні, міські, районні та обласні ради. Таким чином, жорсткі вертикальні управлінські зв'язки між різними рівнями державного управління у сфері культури були розірвані, що зумовило виникнення нової для всіх суб'єктів управління ситуації: обласні управління культури, а також Міністерство культури Автономної Республіки Крим, Київське та Севастопольське міські управління культури вже не перебували, як раніше, у подвійному підпорядкуванні Міністерства культури та обласних рад, прямий управлінський вплив на них відтепер здійснювали виконкоми місцевих рад. Відбувається фактично децентралізація управління у сфері культури. Але при цьому стався невпорядкований розподіл повноважень між суб'єктами управління різних рівнів, що призвело до порушення управлінських зв'язків і унеможливило своє-

часне отримання інформації, необхідної для прийняття відповідних рішень.

Поряд з державними, комунальними закладами з'явилися й почали діяти нові суб'єкти культурної діяльності – підприємства та організації, засновані у результаті приватної ініціативи. Окрім того, активізували свою діяльність творчі спілки, національно-культурні товариства, громадські, релігійні організації, зацікавлені в оновленні культурно-мистецького життя, відродженні традицій української культури, зі своїм баченням завдань і пріоритетів культурного розвитку. Зважаючи на ці нові явища, органи державного управління повинні будувати свою діяльність відповідно до нової соціокультурної ситуації, наблизити її до реальних проблем культурної сфери, інтересів і запитів усіх суб'єктів культурного життя.

Проте, як доводить історичний досвід, управлінські структури в цих умовах виявилися неспроможними ефективно управляти перехідними процесами у сфері культури. Вплив Міністерства культури на місцеві органи влади у вирішенні питань щодо реалізації державної політики послабився: у першу чергу – у питаннях фінансового і кадрового забезпечення. Обласні управління культури, позбавившись опікування міністерства, були не готові діяти адекватно до змін, які відбувалися в цей час у культурному житті країни. У першу чергу це обумовлювалося відсутністю досвіду роботи в нових ринкових умовах. Підпорядковані місцевим радам обласні управління культури опинилися у інформаційній ізоляції, тоді як колишнє підпорядкування Міністерству культури гарантувало їм не лише контроль з його боку, а й допомогу, консультації, координацію дій. Ці структури продовжували діяти застарілими формами і методами, залишалися відмежованими від суб'єктів культурного життя і населення.

Отже, незабезпеченість розпорядчих функцій Міністерства культури реальними механізмами впливу на суб'єкти у сфері культури, відсутність чіткого розподілу повноважень між органами державного управління всіх рівнів у цій сфері ускладнювали реалізацію основних напрямів державної політики, а здійснення державного управління в умовах нової соціокультурної ситуації застарілими методами унеможливило актуальне вирішення назрілих проблеми, що погіршувало стан сфери культури, сприяло виникненню негативних тенденцій у культурному розвитку суспільства.

Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні поновив подвійне підпорядкування обласних управлінь культури – обласним державним адміністраціям та



Міністерству культури і мистецтв України [16]. Але в умовах складної соціально-економічної ситуації обласні управління культури не стали реалізаторами державної політики, зросла їх залежність (у першу чергу в бюджетно-фінансових питаннях) від керівництва обласних державних адміністрацій, тоді як вплив Міністерства культури і мистецтв України на обласні управління культури значно зменшився.

Спеціальним уповноваженим органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері культури, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України, є Міністерство культури і мистецтв України (Міністерство культури і туризму України). Його діяльність спрямована на виконання таких важливих завдань, як: координація діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері культури і мистецтв, державної політики з питань охорони культурної спадщини, національної музейної політики, державної політики щодо бібліотечної справи; захист відповідно до законодавства прав і законних інтересів вітчизняних творчих працівників і творчих спілок, а також закладів, підприємств та організацій, що діють у сфері культури і мистецтв; створення умов для розвитку соціальної та ринкової інфраструктури у сфері культури і мистецтв, організація її матеріально-технічного забезпечення.

Міністерство культури і мистецтв України (тепер Міністерство культури і туризму України) згідно із відповідним Положенням [17] отримало досить широке коло завдань, повноважень, функціональних обов'язків, проте управлінська діяльність міністерства щодо реалізації державної політики у сфері культури, на жаль, не є послідовною й ефективною, що обумовлено комплексом причин.

По-перше, культура в сучасній Україні не є пріоритетним напрямом державної політики, що в умовах недосконалої законодавчо-нормативної бази функціонування сфери культури та залишкового принципу її фінансування призводить до зосередження уваги міністерства у першу чергу на збереженні й утриманні існуючої інфраструктури культури, забезпеченні працівників галузі гарантованою заробітною платою.

По-друге, в умовах сучасних суперечливих трансформаційних процесів у сфері культури, коли складна соціокультурна ситуація вимагає вивчення тенденцій культурного розвитку суспільства, має зростати роль науково-прогнозуючого й оцінювально-коригуючого напрямку діяльності Мінкультури, тоді як продовжує домінувати його організуючо-контролююча функція (вироблення державної політики у сфері культури, її здійснення і контроль за реалізацією, дотримання чинного законодавства, визначення

нормативів фінансового та матеріально-технічного забезпечення тощо).

По-третє, відсутність глибокого наукового аналізу розвитку процесів і тенденцій у сфері культури в сучасних ринкових умовах, низький рівень прогнозування ефективності й результативності управлінської діяльності зумовлюють неможливість зосередження обмежених матеріально-фінансових ресурсів, творчого потенціалу на пріоритетних напрямках реалізації державної політики у цій сфері й негативно позначаються на розвитку культури.

По-четверте, можливості прямого управлінського впливу міністерства незначні, оскільки переважна більшість інфраструктури культури перебуває у власності місцевих рад і фінансується виключно з місцевих бюджетів, що обумовлює посилення самостійності місцевих органів влади у прийнятті управлінських рішень щодо проблем культурної сфери (у прямому підпорядкуванні міністерства перебувають близько 120 об'єктів культури), а характер впливу залишається рекомендаційно-методичний.

Окрім того, в Україні не існує державно-громадського органу, який об'єднував би зусилля всіх зацікавлених суб'єктів у розвитку культурної сфери і брав участь у виробленні та прийнятті рішень, контролі за їх виконанням та розподілі бюджетних ресурсів. Діяльність такого органу є особливо важливою в сучасних умовах посилення активності громадських структур, адже залучення до процесу управління громадськості, на думку спеціалістів, сприяло б зміцненню довіри населення до діяльності міністерства і забезпечило б підтримку державної політики. Як свідчить досвід більшості європейських країн, функціонування такого громадського органу забезпечує діалог між державними службовцями та громадськими структурами щодо альтернативних варіантів державної політики у сфері культури, механізмів її реалізації, суттєво підвищує ефективність прийняття та виконання управлінських рішень [18].

Таким чином, у період кардинальних змін у культурному житті суспільства, Міністерство культури і мистецтв України будувало свою управлінську діяльність у цілому на основі застарілих форм і методів. Дане міністерство, як і Кабінет Міністрів України, зазнавало неодноразової зміни керівництва і змін у підходах щодо вирішення провідних проблем державної політики, що зводило нанівець принципи послідовності та системності у його функціонуванні. За своїми основними напрямками діяльності воно залишається більш галузевим, ніж функціональним міністерством, що суттєво звужує його роль у реалізації державної політики у сфері культури. Все це вимагає уточнення його функцій та повноважень і, відповідно, впорядкування внутрішньої структури.

Певні повноваження щодо реалізації державної політики у сфері культури мають інші центральні органи виконавчої влади: Міністерство освіти і науки України, Державний комітет архівів України, Державний комітет будівництва і архітектури, Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державний комітет у справах національностей і міграцій, інші міністерства й відомства. Такий розподіл державного управління у сфері культури породжує необхідність формування та реалізації єдиної політики, координації діяльності різних структур, які мають повноваження у цій сфері (вирішити цю проблему здатен, на переконання фахівців, запропонований до створення державно-громадський орган) [18].

Значні повноваження у сфері культури, згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [20], мають обласні та районні ради, до компетенції яких належить: затвердження програм культурного розвитку відповідного району або області, заслуховування звітів про їх виконання; затвердження переліку базової мережі закладів та організацій культури, яка фінансується з обласного бюджету; визначення обсягів фінансування сфери культури в рамках бюджету району або області; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення об'єктів, що мають історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом. Подібну компетенцію у сфері культури має Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [21], обласні і районні державні адміністрації готують і вносять на розгляд відповідної ради проекти бюджетних витрат на культуру та проекти програм культурного розвитку відповідно районів й областей, а в місцях компактного проживання національних меншин – також проектів програм їх національно-культурного розвитку; готують і вносять на розгляд відповідної ради проекти переліків базової мережі закладів та організацій культури, яка фінансується з обласного бюджету; забезпечують виконання рішень ради з цих питань; подають на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції до проектів загальнодержавних програм національно-культурного розвитку.

У системі органів галузевої виконавчої влади на регіональному (обласному) та місцевому (районному) рівні реалізація державної політики у сфері культури покладається на обласні управління та районні відділи культури. Вони мають значні повноваження, що об'єктивно зумовлено культурною різноманітністю в регіональному вимірі й перебуванням переважної більшості культурних закладів у комунальній власності органів місцевого самоврядування.

Але діяльність органів державної влади й управління у сфері культури на цих рівнях є малоефективною, оскільки не має належного фінансування. Більшість обласних і районних бюджетів є дотаційними, що означає неможливість належного матеріального забезпечення галузі, а отже – її функціонування. Позабюджетні механізми фінансування сфери культури через нерозробленість відповідної нормативно-правової бази майже не працюють. Загострюється кадрова проблема: переведення працівників культури на неповну робочу ставку, відплив професійних кадрів в інші сфери суспільного виробництва. У кінцевому результаті звужуються можливості доступу переважної більшості населення до культурних надбань, що не сприяє головній меті державної політики у сфері культури – забезпеченню необхідних умов для культурного розвитку громадян.

У сучасних умовах принципово іншої управлінської ситуації, яка характеризується наявністю різних суб'єктів культурної діяльності (державних, громадських, приватних структур), підвищенням їх активності в культурному житті і вимагає від органів державного управління у сфері культури гнучко реагувати на ці зміни, адаптуватися до реальної соціокультурної ситуації – зміст їх діяльності залишився переважно без змін і реалізується за інерцією застарілими формами і методами. У цьому, по суті, полягає одна із головних суперечностей державного управління у сфері культури.

Отже, в Україні в умовах трансформаційних перетворень сучасної історичної ситуації відбувається формування нової нормативно-правової бази, і цей процес утворення законодавчого фундаменту культурної сфери відбувається складно і суперечливо. Відбувається реорганізація в системі виконавчих органів влади, пошук нових форм і методів управління. Водночас організаційно-управлінська діяльність органів державної влади та управління у сфері культури в цілому залишається малоефективною і малорезультативною, що зумовлено складними соціально-економічними, політичними процесами в сучасному суспільстві. Зі значними труднощами робляться спроби створити дієздатний апарат управління у сфері культури, сформувати сучасні методи та стиль роботи, запровадити ефективні управлінські традиції. Формування нових організаційно-управлінських відносин у сфері культури здійснюється повільно, органи державного управління залишаються структурно недосконалими і відмежованими від культурних потреб громадян, а зміст їх діяльності поки що не відповідає умовам нової соціокультурної реальності. У процесі формування і реалізації державної політики у сфері культури ще не встановлено

конструктивного діалогу і не налагоджено механізму взаємодії між державними органами та громадськістю, низьким залишається і рівень співпраці органів державної влади з культурно-мистецьким середовищем – творчими спілками, національно-культурними товариствами, організаціями культури всіх форм власності.

Головне завдання державної політики у сфері культури – забезпечення громадянам необхідних умов для їх культурного розвитку, доступу до культурних надбань і цінностей вітчизняної і світової культури, активної участі в культурному житті, максимально враховуючи при цьому культурні потреби та інтереси всіх суб'єктів культурного процесу, залишається здебільшого декларативним, і наповнення його реальним змістом – найближча та вкрай необхідна перспектива держави.

### Література

1. Андрущенко В.П. Духовне оновлення суспільства. – К., 1990. – 200 с.; Богуцький Ю.П. Проблеми та перспективи української культури // *Культура і життя*. – 2002. – №8–9. – С. 1–2; Гриценко О. Культурна політика: Концепції й досвід: Навч. посіб. – К., 1994. – 60 с.; Гриценко О. *Культура і влада. Теорія і практика культурної політики в сучасному світі*. – К., 2000. – 228 с.; Дзюба І. Проблеми культури в незалежній Україні // *Пам'ятки України*. – 1997. – №2. – С. 16–29; Дзюба І.М. Між культурою і політикою. – К., 1998. – 254 с.; Жулинський М.Г. *Культура – головна концепція в політиці та історії* // *Час–Time*. – 1997. – №3. – С. 10; Здіюрок С.І., Парахонський Б.О., Валевський О.Л. Стратегічні аспекти національно-культурної політики України. – К., 1995. – 76 с.; Тертичка В. *Державна політика: аналіз та здійснення в Україні*. – К., 2002. – 750 с.; Чміль Г.П. Концептуальні засади державної культурної політики на перехідному етапі розвитку України // *Культурна політика України у контексті світових трансформаційних процесів: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* – К., 2001. – С. 27–29.
2. Біленчук П., Кампо В., Кофанов А. Реформи законодавства України про культуру // *Хроніка 2000*. – 1998. – №27–28. – С. 587–589.
3. *Основи законодавства України про культуру* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – №21. – Ст. 294.
4. Там само.
5. Там само.
6. Концепція державної культурної політики України (Основні положення) // *Культура і життя*. – 1995. – №3. – С. 1–2.
7. Закон України "Про бібліотеки і бібліотечну справу" // *Відомості Верховної Ради України*. – 1995. – №7. – Ст. 45; Закон України "Про музеї та музейну справу" // *Відомості Верховної Ради України*. – 1995. – №25. – Ст. 191; Закон України "Про видавничу справу" // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – №32. – Ст. 206; Закон України "Про професійних творчих працівників

та творчі спілки" // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №52. – Ст. 312; Закон України "Про кінематографію" // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №38. – Ст. 1388; Закон України "Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей" // Офіційний вісник України. – 1999. – №42. – Ст. 2072; Закон України "Про охорону культурної спадщини" // Офіційний вісник України. – 2000. – №27. – Ст. 1112.

8. Рекомендації парламентських слухань "Духовна криза суспільства і шляхи її подолання". Схвалено Постановою Верховної Ради України від 20 квітня 2004 року №1689-1V // Криза культури. Матеріали парламентських слухань у Верховній Раді України 5 листопада 2003 р. – К., 2004. – С. 74.

9. Культура чи імітація культури? Матеріали парламентських слухань "Культурна політика в Україні: пріоритети, принципи та шляхи реалізації" у Верховній Раді України 20 квітня 2005 р. – К., 2005. – 160 с.

10. Культура в законі: Стан та проблеми правового регулювання культури в Україні / За ред. О.Гриценка. – К., 1998. – С. 4.

11. Про додаткові заходи щодо державної підтримки культури: Указ Президента України від 6 липня 1994 р. №378/94; Про фонд сприяння розвитку мистецтв України: Указ Президента України від 8 лип. 1994 р. №387/94; Про заходи щодо відтворення видатних пам'яток історії та культури: Указ Президента України від 9 груд. 1995 р. №1138/95; Про надання закладам культури статусу національних: Указ Президента України від 17 квіт. 1997 р. №337/97 // Українська культура в законодавчих і підзаконних нормативно-правих актах (1991–1998) / Упоряд.: В.В.Липовський, А.Ф.Мироненко. – К., 1999. – Вип. II. – 222 с.; Про Національні заклади культури: Указ Президента України від 11 жовтня 1994 р. №587/94 // 36. Указів Президента України. – К., 1994. – Вип. 4 (жовтня–грудня 1994). – С. 23–25.

12. Основи законодавства України про культуру // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.

13. Про стан і заходи щодо розвитку української культури: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1996 р. №236 // Культура і життя. – 1996. – 6 березня; Про мінімальні соціальні нормативи забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 трав. 1997 р. №510; // Українська культура в законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах (1991–1998) / Упорядн.: В.В.Липовський, А.Ф.Мироненко. – К., 1999. – Вип. II. – 222 с.; Постанова Кабінету Міністрів України "Про нормативне забезпечення населення клубними закладами" від 12 листопада 1998 р. №1775 // Офіційний вісник України. – 1998. – №45. – Ст. 1671; Про Програму відтворення видатних пам'яток історії та культури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квіт. 1999 р. №700 // Офіційний вісник України. – 1999. – №17. – Ст. 741.

14. Про концептуальні напрямки діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 31 липня.

15. Реформування законодавства для забезпечення правової підтримки розвитку культури в Україні // Ключові проблеми і тенденції розвитку культури в Україні: Проект Міжнародного фонду "Відродження". – К., 2002. – 23 с.

16. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року №1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №18. – Ст. 113.

17. Про Положення про Міністерство культури і мистецтв України: Указ Президента України від 31 серп. 2000 р. №1038/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – №35. – Ст. 1483.

18. Карлова В.В. Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах: Дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Українська академія державного управління при Президентові України. – К., 2003. – С. 73.

19. Там само.

20. Закон України "Про місцеве самоврядування" // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.

21. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №20–21. – Ст. 190.