

*Попова М. Ф.,
аспірант кафедри політичних наук
ДЗ «Південноукраїнський національний
педагогічний університет імені К. Д. Ушинського»*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ГАЛУЗІ КУЛЬТУРИ (НА ПРИКЛАДІ ПІВДЕННИХ РАЙОНІВ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Анотація. У статті розглянуто проблеми проведення політики децентралізації в сфері культури на прикладі південних районів Одеської області. Проаналізовано характерні особливості регіону, який в культурному і національному сприйнятті є синтезом багатьох етнічних груп. Виявлено та обґрунтовано необхідність урахування специфіки управління в сфері культури, оскільки даний сегмент містить значний потенціал самоорганізації та саморозвитку. Проведене дослідження дозволяє констатувати: культуру не може бути введено в жорсткі рамки системи державної влади, а її децентралізація сприятиме ресурсному забезпеченню об'єктів культури, розвитку даної сфери в поліетнічному регіоні та досягненню більшої соціальної злагоди.

Ключові слова: децентралізація, культура, етнічні групи, система державної влади, поліетнічний регіон

Розвиток регіональної політики та місцевого самоуправління в Україні є об'єктом наукових дискусій та державної політики більш ніж 20 років. Ще з 2004 р. зміни в системі регіонального та місцевого розвитку було зазначено як завдання конституційного реформування, про що йдеться в законопроекті змін до Конституції № 3207-1. Політична ситуація, яка склалася в 2013–2014 рр., загострила це питання та змусила проводити рішучі кроки в напрямку реорганізації старої системи.

Напрями реформування визначені в програмних документах влади про децентралізацію та реформування місцевого самоуправління: Згода про коаліцію депутатських фракцій 2014 р. «Європейська Україна»; Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2014 р.; Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», яка затверджена Указом Президента від 12.01.2015 р.

Так, згідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», результатом реформ повинно стати відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення дієздатності місцевого самоуправління та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація положень Європейської Хартії місцевого

самоврядування, принципів субсидіарності, фінансової самодостатності місцевого самоуправління.

Політика децентралізації спрямована на відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Так, в Програмі Кабінету Міністрів України в частині II («Нова політика державного управління») в якості завдання зазначено реалізацію «децентралізації і регіонального розвитку з передачею функцій на місця... скорочення державних службовців на 10 %, прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів про передачу органам місцевого самоуправління додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів» [5].

Метою даної статті є аналіз механізму проведення політики децентралізації в галузі культури на прикладі південних районів Одеської області, які входять в історичну область Буджак. Це такі райони як: Арцизький, Білгород-Дністровський, Болградський, Ізмаїльський, Кілійський, Ренійський, Саратський, Тарутинський та Тарбунарський. Ця місцевість в культурному та національному сприйнятті є синтезом багатьох етнічних груп.

За роки незалежності в Україні були зроблені перші кроки для інституціонування правової основи процесу децентралізації. Прийняті Закон «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» (1990), «Про Представника Президента України», «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» (1992), «Про місцеві державні адміністрації» (1997) та «Про місцеві адміністрації» (1999).

Протягом 2014–2015 рр. в Україні були прийняті нові закони: «Про співпрацю територіальних громад» від 17.06.2014 р.; «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 р.; «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі в справах органу місцевого самоврядування» від 2.09.2014 р.; «Про засади державної регіональної політики» від 5.02.2015, «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р.

Розроблений та представлений законопроект «Про префекта» 2015 р. [4]

Запропоновані зміни передбачають: закріплення принципу децентралізації у здійсненні державної влади, спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою — область, район, громада з широким самоврядуванням; громадою є адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто, а також прилеглі до них території); передача функцій виконавчої влади від місцевих держадміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень; необхідне забезпечення фінансовими ресурсами повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи їх участь у загальнодержавних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення замість них державних представництв, позбавлених виконавчих функцій та наділення їх контрольно-наглядовими та координаційними повноваженнями [2, с. 4].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1.04.2014 р., яка була схвалена КМУ, визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [2].

Важливим етапом у створенні законодавчого підґрунтя для змін мало би бути прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації.

Головною подією децентралізації 2015 р. стало ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Ця подія надало початок процесу укрупнення базових територіально-адміністративних одиниць в Україні, яких до реформи було надзвичайно багато, але ефективність діяльності органів влади там була низька. До реформи в Україні існувало 11 520 територіальних громад: із них 458 міських, 783 селищних і 10279 сільських. Після завершення об'єднавчого процесу заплановано створення приблизно 1500 потужних дієздатних громад.

Культурне життя, у визначених раніше регіонах, концентрується здебільшого навколо Будинків культури, особливо це характерно для

сільської місцевості. Фінансування сфери культури з кожним роком зменшується, тому місцеве населення та сільська рада змушені виживати за рахунок спонсорських внесків або окремих політичних проектів, які направлені на підняття рейтингу політичних партій в часи передвиборчої компанії.

Розглянемо деякі моменти культурного розвитку півдня Одеської області, починаючи з першого десятиліття XXI ст. Станом на 2001 р. в Тарутинському районі функціонувало 39 будинків культури та клубів, в яких працювало 188 гуртків народної творчості, які в свою чергу виховували 1608 учасників [3]. В Арцизькому районі — 13 клубів та 13 будинків культури. Проекти, які розроблялися та починали вводитися, мали довгостроковий вектор розвитку на 10 років [9].

2003 р. указом президента України був проголошений роком культури. Основні напрямки цієї програми: збереження і розвиток існуючої мережі закладів культури, надання їм сучасної матеріально-технічної бази; відродження української та інших національних культур, збереження культурних традицій району; естетичне виховання дітей та забезпечення установ культури кадрами. Для прикладу: на той час в Тарутинському районі функціонувала мережа установ культури (39 бібліотек, 37 клубів та будинків культури, школа естетичного виховання, національно-просвітницький і фольклорно-етнографічні центри) [3]. З районного бюджету на Програму розвитку культури не було виділено коштів, але в 2004 р. ситуація дещо змінилася, було надано 115,5 тис грн. на проведення «Бессарабської ярмарки», 190-річчя Тарутине і проведення районних заходів. У 2003—2004 рр. проведено ремонти Центральної районної бібліотеки для дорослих, бібліотеки в с. Лужанка, відремонтовано та газифікований районний Будинок культури і закуплена музична апаратура, відремонтовано Будинок культури с. Лісове та клуб с. Єлизаветівка Перемогівської сільської ради.

Не аби яку роль в розвитку культури, окрім фінансової підтримки, відіграють кадри. Як приклад можемо навести ситуацію, яка склалася в 2007 р. в будинку культури в с. Котловина Ренійського району, де після зміни директора на молодого, ініціативного фахівця, розпочався ремонт, який був потрібен будинку після пожежі, та активізувалася робота творчих колективів [8].

Якщо аналізувати регіональні ЗМІ в 2013 р. в рамках реалізації проекту «Народний бюджет», то варто звернути увагу на те, що було завершено ремонтні роботи в багатьох будинках культури. У с. Рибальське Татарбунарського району, було капітально відремонтовано приміщення бібліотеки,

яке знаходиться в будинку культури. Ремонт обійшовся в 30 тис. грн. [7]. У цьому ж році відремонтували Будинок культури в с. Розівка Саратського району. Витрати склали 500 тис. грн. Відремонтовано будинки культури в с. Криничне та Дмитрівка, Виноградівка Болградського району. У с. Васисилівка Болградського району в 2013 р. після засідання сільської ради на якій були присутні голова районної ради, було вирішено збільшити витрати на утримання Будинку культури (44,6 тис. грн.), як приклад співпраці місцевої та районної адміністрації [10]. В с. Утканосівка та Муравльовка Ізмаїльського району та с. Делен Арцизького району, було також розпочато капітальний ремонт будинків культури.

2015 р. в Ізмаїльському районі було проведено ремонт Будинків культури в таких населених пунктах як: Нова Некрасівка, Камишовка, Кислиця.

Нагальною проблемою в функціонуванні будинку культури є можливість гастролювати існуючим колективам. За останнє десятиліття суттєво зменшилася можливість проведення та відвідання фестивалів національних культур, що також негативно впливає як на загальний розвиток культури в країні, так і на цілісність та згуртованість громад.

Слід відмітити, що культура є специфічною сферою управління. Ця специфіка обумовлюється тим, що культура містить значний потенціал самоорганізації та саморозвитку. Відомо, що навіть в умовах адміністративно-командної системи управління впливи на неї не могли звести нанівець різноманіття культури ні на організаційному, ні на ідейно-художньому, ні на національно-етнічному рівнях [1]. Дана властивість культури дозволяє констатувати, що культура не може бути введена в жорсткі рамки системою державної влади. Децентралізація в сфері культури сприяє досягненню більшої соціальної злагоди, більш точному обліку витрат і вигод від реалізації рішень. Однією з проблем, пов'язаною з управлінням сферою культури, є ресурсне забезпечення закладів культури.

Вивчення ресурсного забезпечення культури в західних країнах показує, що економіка культури там носить змішаний характер. Відповідальність за фінансування культури несуть як держава, так і приватний сектор. Причому, державне фінансування відповідними політичними рішеннями направляє на підтримку і розвиток архівів, бібліотек, культурної спадщини, виконавських видів мистецтв (театр, балет, музика). Приватним сектором найчастіше підтримується культурна індустрія (книговидавництво, кінематограф). У ряді країн важливим механізмом підтримки культури є спонсорство [1].

Звісно ж в умовах сучасної України доцільно орієнтуватися і створювати необхідні передумови для змішаної моделі ресурсного забезпечення культури. По-перше, необхідні рішення і конкретні дії, спрямовані, перш за все, на надання державної фінансової підтримки культури. Це диктується потребами збереження національної культурної спадщини; посилення ролі культури як засобу вирішення таких гострих соціальних проблем як злочинність, наркоманія, пияцтво і т. п.; активізації використання можливостей культури в сфері профілактики конфліктів на міжнаціональному та релігійному ґрунті; підтримки молодих суб'єктів культури в просторі української культури.

Аналізуючи політику децентралізації на Одещині, слід відмітити, що можуть виникнути ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності). Укрупнення, скоріше за все, очікує територіальні громади та, можливо, адміністративні райони. Так, в Одеській області з 40 територіальних громад створено 8. Слід зазначити, що в умовах економічної кризи шанси на отримання достатнього державного фінансування на потреби інфраструктури та соціального розвитку дорівнюють нулю. А отже, тягар по виконанню ресурсного забезпечення місцевих бюджетів буде покладений на місцевих мешканців, а основу для цього буде створено завдяки реформуванню Бюджетного та Податкового кодексів.

Послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст. Негативним наслідком цього може стати зростання порушень українського законодавства (включаючи посягання на права і свободи громадян) у процесі діяльності органів місцевого самоврядування. На даний момент цю тенденцію, зокрема, можна відстежити на прикладі норм статутів окремих територіальних громад, які обмежують право місцевої ініціативи.

Зростання партикуляристських тенденцій в областях — тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним.

Відповідний ризик може виникнути внаслідок дії таких чинників: а) децентралізація під час процесу формування української політичної нації сприятиме посиленню серед населення регіональних ідентичностей, у тому числі в регіонах із найбільш специфічними соціокультурними рисами; б) можливе поглиблення соціальної дистанції між

територіальними спільнотами через: отримання регіональними елітами розширеної ресурсної бази для здійснення цілеспрямованих політичних заходів у бік соціокультурної уніфікації всередині соціумів відповідних областей; поглиблення диспропорції показників економічного і соціального розвитку областей; в) утворення територіальних комплексів із відносно високим потенціалом економічної самодостатності в разі укрупнення областей відповідно до меж соціально-економічних районів; г) активізація боротьби між політичними елітами різних рівнів адміністративно-територіального поділу навколо бажаного обсягу повноважень та матеріальної основи врядування; д) при цьому збереження інерції щодо покладання суспільством відповідальності за негативні явища в економічному та політичному розвитку країни на головний центр впливу, який вбачається у центральних органах державної влади, при реальному обмеженні впливу останніх на політичний процес. Громадяни втрачатимуть упевненість у потрібності центральних органів державної влади [6].

Таким чином, для сучасної культурної політики принципове значення має тенденція до децентралізації управління сферою культури. На адміністративному рівні це виражається в тому, що відбувається послідовне розмежування повноважень між різними рівнями влади, все більшу роль починають відігравати муніципальні органи. На них покладено відповідальність за підготовку нових моделей культурної політики з урахуванням локальної соціально-економічної та культурної специфіки, культурних уподобань населення і місцевих громад. На прикладі розвитку культурних традицій Буджака чітко простежується вже давно розпочатий внутрішній процес формування окремої культурної громади. Важливішим моментом є моніторинг культурних практик і потреб населення територій, які плануються розвивати.

Отже, логіка розвитку держави, де громадяни активно приймають участь в процесі формування владних рішень і в процесі контролю за якістю їх реалізації через процедури суспільних консультацій, експертиз, ініціативи — перекладання на громадян повноважень та відповідальності з реалізації місцевих програм, є ефективним і актуальним рішенням. Але в умовах не розвинутого середнього класу в Україні передача повноважень на місця без створення політики економічного інвестування і промислового розвитку має ризики подальшої ескалації соціально-економічної кризи і повної дерегуляції в системі регіональних відносин. Територіальні громади і суспільні об'єднання в пошуках підтримки будуть шукати програми на «заказ», перетворюються в «пошуковців грантів» що є загрозою відцентрованим процесам.

Отже, процес децентралізації в Україні знаходиться на початковому рівні. Його фундамент потребує скрупульозних механізмів інституалізації задля уникнення ефекту «імітації» процесі трансформації відносин між «центром» та «регіонами».

Література:

1. Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід / О. О. Бабінова. — К. : Фенікс, 2011. — 268 с.
2. Данилишин Б. Регионализм в Украине: реальность и перспективы / Б. Данилишин // Зеркало недели. — 2012. — 16 июня. — № 22 (70). — С. 4.
3. Денисова В. Культура наша берегиня / В. Денисова / Знамя труда. — 2001. — 18–23 авг.
4. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2014. — № 34, ст. 1167) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2015. — № 13, ст. 91) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. [електронний ресурс] / — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
6. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка / Г. В. Макаров [електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/> — Назва з екрану (Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України)
7. Огорокова С. Двенадцать лет в библиотеке не было света / С. Огорокова // Татарбунарский вестник. — 2013. — 13 июля.
8. Саранди О. Дом культуры требует внимания / О. Саранди // Ренийский вестник. — 2007. — 13 февраля.
9. Сибов Ф. С. Отчет / Ф. С. Сибов // Арцизские вестн. — 2001. — 29 сентября.
10. Чебанов А. Васильевцы настроены оптимистично / А. Чебанов // Дружба. — 2013. — 26 марта.

Попова М.Ф. Децентрализиция власти Украины в сфере культуры (на примере южных районов Одесской области). — Статья.

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы проведения политики децентрализации в сфере культуры на примере южных районов Одесской области. Проанализированы характерные особенности региона, который в культурном и национальном восприятии является синтезом многих этнических групп. Выявлена и обоснована необходимость учета специфики управления в сфере культуры, поскольку данный сегмент содержит значительный потенциал самоорганизации и саморазвития. Проведенное исследование позволяет констатировать: культура не может быть введена в жесткие рамки системы государственной власти, а ее децентрализация будет содействовать ресурсному обеспечению объектов культуры, развитию данной сферы в полиэтничном регионе и достижению большего социального согласия.

Ключевые слова: децентрализация, культура, этническая группа, государственная энергетическая система, многоэтничный регион.

Popova M.F. Decentralization of power in Ukraine in the sphere of culture. — Article.

Summary. The present article considers the problems of implementation of the decentralization policy in the field of culture on the example of the southern areas of Odessa region. We have analyzed the characteristic peculiarities of the region, which is a synthesis of many ethnic groups in its cultural and national perception. We have revealed and grounded the necessity of taking into account the specifics of management in the field of culture, since this segment has significant potential for self-organization and self-development. The conducted research allows us to conclude that culture cannot be put into the rigid frames of the state power system, and its decentralization will contribute to the resource maintenance of cultural facilities, development of this field in the multiethnic region and achievement of greater social cohesion.

Keywords: decentralization, culture, ethnic groups, state power system, multiethnic region.