

Ігнатченко І. Г.

кандидат мистецтвознавства, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
Національний університет
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»
м. Харків, Україна

СУЧАСНІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КУЛЬТУРИ

Процеси, що відбуваються сьогодні в культурній сфері України, не можна розглядати ізольовано, оскільки за часом вони збігаються з глобальною трансформацією самого феномена культури, що стосується багатьох країн світу, зокрема, сучасних європейських держав. Позитивний досвід світової цивілізації містить не лише досягнення у сфері економіки та політики, але й включає в себе напрацьовані механізми культурної співпраці та взаємозбагачення. Це надає для України, реально й унікальну можливість синхронізувати свій культурний розвиток і погляди на засоби і форми державного впливу на культурний процес з міжнародним співтовариством на засадах вдумливої оцінки й зіставлення тих фактів і явищ, які можна спостерігати сьогодні в культурній сфері різних країн.

Розв'язанню нагальних проблем культурної політики, регулюванню суспільних відносин у цій сфері, засобом цілеспрямованого впливу на її стан, сукупності відповідних дій органів державної влади й органів місцевого самоврядування, питанням міжвідомчої координації присвячені праці як зарубіжних науковців Ч. Лендрі, С. Манді, Ф. Матарассо, Е. Еверіт, Д. Адамс, А. Голдбард, Г. Хілдман-Чартран, К. Мак-Кохі, так і російських та українських авторів, таких як І. А. Бутенко, К. Е. Разлогов, Л. Є. Востряков, В. С. Жидков, А. Я. Флєр, Андрущенко, Ю. П. Богуцький, І. Д. Безгін, О. А. Гриценко, І. М. Дзюба, М. Г. Жулинський, В. В. Карлова, В. Г. Кремень, В. І. Малімон, В. А. Скуратівський, П. І. Надолішний, Г. П. Чміль, С. А. Чукот та ін.

Однак проблематика, що розробляється вимагає вивчення питань, пов'язаних з сучасним механізмом і інструментарієм реалізації культурної політики у правовому аспекті, зокрема, з позиції науки адміністративного права. Ці міркування й обумовлюють мету даної роботи.

Культурна політика є однією з найважливіших політичних функцій держави, яка покликана регулювати внутрішнє життя суспільства. До інструментів її реалізації за зазначеними напрямками відносяться: (а) розподіл грантів і премій; (б) вирішення проблем зайнятості і створення робочих місць у сфері культури; (в) підтримка ініціатив і створення нової культурної інфраструктури; (г) забезпечення інформаційного простору для здійснення культурної діяльності; (д) формування і вдосконалення законодавчої і нормативної бази для діяльності установ культури тощо.

Державне управління регулює культурні процеси за допомогою відповідного законодавства і з використанням фінансових, економічних, адміністративних і політичних механізмів впливу. Останнім часом поширюються також метод професіоналізації державних службовців «від культури», а також експертні методи, що ефективно впливають на культурний розвиток багатьох країн. Особливо популярні експертна оцінка і система детальних звітів про діяльність муніципалітетів, регіонів і окремих установ культури. Багато в чому це пов'язано з розширенням використання системи підтримки культурних проєктів. Подібна тенденція поступово стає міжнародною. Так міністерством культури Франції заснований спеціальний орган для оцінки культурної політики і моніторингу ситуації в культурному житті. Аналогічний структурний підрозділ, який би водночас займався проблемами модернізації сфери культури під особистим контролем міністра, доцільно було б створити й Міністерстві культури України.

Процес реалізації культурної політики, як зазначають Дон Адамс і Арлін Голбард, повинен містити певні види дій за визначеними напрямками, а також мати свій власний політико-правовий механізм. До інструментів, необхідних для здійснення усвідомленої культурної політики з боку всіх її суб'єктів (акторів), тобто формальних і неформальних структур, спеціально створених або залучених до прийняття та впровадження прийнятих рішень, серед яких особливо виділяються державні органи, відносяться: (1) визначення культурних цінностей, цілей і пріоритетів; (2) програми ініціатив і витрат, що відповідають цим цілям, які і сприймаються власне як формування культурної політики; (3) моніторинг політики – процес, що дозволяє оцінити культурний вплив кожної управлінської дії у світлі встановлених стандартів, які і є засобом досягнення встановленої культурної політики.

Вельми цікаві моделі фінансування державою сфери культури запропонували дослідники Ради з мистецтва Канади Гаррі Х. Шартран і Клер Мак-Кафи. Вони виділяють моделі фінансування, що дістали умовні назви: держава-натхненник, держава-патрон, держава-архітектор і держава-інженер. Дуже важливо і те, що, як вважають дослідники, одна і та ж країна може використати одночасно взаємодоповнюючі моделі, тому запропонована класифікація не є взаємовиключною [2].

Держава-«натхненник» або «помітник», для якого характерне фінансування культури що здійснюється у формі субсидій, що стимулюють приватні або колективні вкладення в дану сферу. Якравим представником тут вважається США. Відомою рисою цього типу є що держава використовує не лише економічні методи, за допомогою податкових пільг, а також створює у суспільстві відповідну атмосферу, що стимулює вклади в духовну сферу. Однак, така політика нестабільна, залежить від фінансового положення, настроїв і смаків донорів. Держава-«патрон» або «мecenат» фінансує культурну діяльність за допомогою згаданого вище принципу управління «на відстані витягнутої руки» Воно визначає лише загальний рівень підтримки культури, виділяючи відповідні фінансові кошти. Класичним прикладом держав такого типу є Великобританія, Скандинавські країни. Застосований принцип посилює позицію експертів, дозволяє гучніше реагувати на зміни в мистецтві, надаючи підтримку культурним інноваціям. Цей метод фінансування культури, на одностайну думку діячів мистецтва, експертів, учених, є одним з найбільш досконалих серед тих, що використовуються в міжнародному співтоваристві.

У групі країн, визначених як держави-«архітектори», рішення про підтримку культури, розміри і адресність фінансування приймають державні органи, найчастіше – Міністерства культури. Не випадково сучасні держави-«архітектори» нерідко називають «культурними монархіями». Гарантію довгострокового фінансування, у свою чергу, може тут стати причиною творчої стагнації. До цих держав зазвичай відносять Францію та інші країни Західної Європи, хоча, в цю групу можна включити й СРСР в ранній період його історії, їх відповідає й сучасний стан вітчизняної культури. Між тим, практика свідчить про стійкий дрейф багатьох держав, що раніше входили до цієї групи, у бік політики держави-«патрона».

Група країн, де, підтримуючи культуру, держава виступає в ролі «інженера», відносно невелика. Раніше до неї відносили усі країни Східної Європи. Як і «архітектор», ця держава приймає рішення про розподіл фінансових ресурсів, їх одержувачів і контролює доцільність витрачання за допомогою спеціальних державних органів. Проте, творча енергія творця підпорядкована в даному випадку цілям державної ідеології [2, р. 43–80].

Культурну політику в сучасній Україні можна охарактеризувати, як політику перехідного типу, де держава є головним актором. У щорічних посланнях Президента до Верховної Ради України підкреслюється особливе значення культурного розвитку та ефективної культурної політики у справі модернізації України та консолідації всього суспільства, формуються її основні концептуальні засади. Дієвим механізмом об'єднання зусиль органів державної влади і громадськості у вирішенні найважливіших питань гуманітарного і культурного розвитку є Громадська гуманітарна Рада при Президентові України, в структурі якої працює робоча група з питань культури і мистецтва. Аналогічні регіональні Ради діють при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, при обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях. Такі консультативно-дорадчі органи залучаються у процес розробки Стратегії гуманітарного розвитку України, а також вирішують тактичні питання культурної політики. Верховна Рада України визначає основні законодавчі засади і пріоритети державної політики у сфері культури, щорічно визначає бюджет галузі. Кабінет Міністрів України забезпечує проведення цієї політики через відповідного Віце-прем'єр-міністра за розподілом повноважень, а Міністерство культури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо її формування, забезпечення та реалізації, включаючи розподіл бюджетних коштів.

Такий тип культурної політики апоріє базується на прямій залежності ефективності результату від сили управлінської дії, що звичайно вже не спрацьовує. Водночас, бурхливі зміни, які відбуваються у сучасному світі, призводять до становлення концепцій сталою розвитку у сфері економіки держави, що робить ключовими у всіх сферах соціального життя, включаючи культуру, поняття «змін», «партнерства» і «знань».

Узагальнюючи зазначене, можна зробити деякі висновки щодо сучасного стану реалізації і перспектив розвитку державної політики України у сфері культури. Для України може бути перспективною модель держави-«патрона», адже політика «на відстані витягнутої руки» відповідає сучасним міжнародним тенденціям, характеризується процесами децентралізації і регіоналізації культурної політики, що в цілому відповідає стратегіям соціального розвитку України. Інструменти ж регулювання, характерні для цієї моделі, багато в чому відповідають

механізм регулювання культурною сферою, що поступово закріплюються у вітчизняному законодавстві й встановлюються в управлінській практиці. Зокрема, практичне втілення принципу стимулювання національного сектора культурних індустрій створить широкі можливості для розвитку модерної, конкурентоспроможної національної культури.

Список використаних джерел:

1. Adams D., & Goldbard A.: *Community, Culture and Globalization*. – N. Y.: The Rockefeller Foundation Creativity & Culture Division, 2002. – 376 p.
2. Chartrand H.H., McCaughey C. *The Arm's Length Principle and the Arts: An International Search for Models of Support*. M.C.Cummings Jr&J. M.D. Schuster (eds). – N.Y.: American Council for Arts, 1989.