

СПЕЦИФІКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ: УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Досліджено українське та зарубіжне законодавство у сфері культури; наведено досвід європейських країн з реформування публічного управління сфери культури та зроблено аналіз реформування галузі в європейських країнах та Україні.

Ключові слова: культура, культурна політика, управління у сфері культури, культурні права.

The article deals with EU law in culture and Ukrainian and foreign cultural legislation, provides the good experience and practices on the EU member-state's reformation of cultural public administration. This article is devoted to the comparative analysis of the culture reformation in Europe and Ukraine.

Key words: culture, culture policy, cultural public administration, culture rights.

Реформаційні перетворення у сфері культури України відбуваються з часів проголошення незалежності держави, коли постало питання ліквідації старих методів управління культурною та запровадження нових підходів до адміністрування. Разом з тим ці реформи тривають досить повільно і не завжди відповідають викликам часу. Загалом такий стан справ є наслідком політичної нестабільності та економічної кризи в державі, що уповільнює процеси перетворень у будь-якій галузі суспільного розвитку.

Важливим чинником, що спонукає сьогодні до змін і реформ у культурі, є європейський вибір країни та відкритість українського культурного простору до впливів світової глобальної культури. Намагання України інтегруватись в Європейське співтовариство спонукає державні органи до впровадження європейських стандартів у різні сфери державного управління. Не виключенням є і галузь культури.

Хоча питання культурної політики України знайшли відображення в дослідженнях таких науковців, як М. Пірен, В. Ребало, О. Кравченко, Ю. Богущкий, С. Дрожжина, М. Рябчук, вони здебільшого представляють соціологічний і філософсько-історичний аспект формування політики держави у сфері культури та еволюцію культурного простору України. Так, у роботах вищезазначених дослідників розкрито поняття “культура” як суспільного феномена, суть етнокультурної політики в контексті демократизації суспільства, мети сучасної культурної політики з точки зору мультикультуралізму та формування національної ідентичності.

Фундаментальні дослідження і розробки з питань реформування системи управління культурною та вивчення світового досвіду наведено в роботах О. Гриценка, В. Солодовника, що також включають аналіз європейської, національних, у т. ч. української, систем законодавства у сфері культури.

Важливим для розуміння сучасного культурного простору є Аналітичний огляд “Культурна політика в Україні”, підготовлений у 2007 р. вітчизняними фахівцями та науковцями в рамках участі України у програмі оглядів національних політик Ради Європи. Огляд містить аналітичну інформацію про становище в ключових галузях культури України і культурних індустріях, про законодавчу базу, систему управління та фінансування в галузі культури, про міжнародні культурні зв'язки та наукові дослідження в культурній сфері України.

Також дуже важливий погляд на стан культури в Україні ззовні, викладений в Оцінці міжнародних експертів “Культурна політика України”, підготовлений експертами Ради Європи на умовах партнерської співпраці між Радою Європи та органами, відповідальними за культуру в Україні.

На сьогодні переважна більшість українських дослідників акцентує увагу на проблемах, які існують у сфері культури з огляду на політичну та економічну нестабільність держави, процесах трансформації культурного простору України з часів незалежності, з урахуванням європейського вибору країни. Разом з тим актуальні питання запровадження європейських і світових стандартів у державному управлінні сфері культури України майже не розглядаються українськими науковцями.

Також мало досліджуються в Україні європейські підходи до реформування публічного управління у сфері культури та європейські та міжнародні стандарти управління в галузі культури, які активно запроваджуються усіма країнами ЄС.

Серед зарубіжних дослідників, які зробили значний внесок у формування світової наукової думки щодо реформування галузі культури, слід відмітити Делія Мучіка, Драган Клайс, Едуард Мірал'ес, Жорді Паскуаль-і-Руїс, Колін Мерсер, Мікель Ечебарріа, Френсіс Фукуяма та ін.

Метою статті є здійснення аналізу європейського та національного законодавства у сфері культури, обґрунтування необхідності запровадження в Україні європейських стандартів управління в галузі культури та визначення важливих завдань з реформування цієї галузі для держави.

Правовою підставою для формування єдиної культурної політики Європейського Союзу стала Стаття 128 (151) Маастрихтського Договору (1992 р.) про створення Європейського Союзу, яка, зокрема, зазначає, що Європейська Спільнота має сприяти розквіту культур держав-членів, поважаючи при цьому їхню національне й регіональне різноманіття, і водночас увиразнюючи спільну культурну спадщину. Діяльність

Спільноти має бути направлена на сприяння розвитку співробітництва держав-членів, вдосконалення та поширення знань про культуру та історію європейських народів, збереження культурної спадщини, організацію некомерційних культурних обмінів, розвитку мистецтва і літератури [4, с. 16].

Іншим важливим документом ЄС є Комунікація Європейської Комісії “Європейська програма культури у глобалізованому світі” (2007 р.), яка визначила три важливі напрями: культурне різноманіття та міжкультурний діалог; культура як каталізатор творчості; культура як ключовий елемент у міжнародних відносинах [6]. Комунікація також наголошує на провідній ролі культури у процесі Європейської інтеграції та відносинах Європейського Союзу з третіми країнами. Цього рішення мають дотримуватись усі інституції ЄС і держави-члени в консультативному процесі щодо вироблення політики із залученням зацікавлених сторін, включаючи працівників культури, громадськість, науковців, підприємців тощо. Комунікація також акцентує, що основу діяльності ЄС у сфері культури визначено в Договорі про ЄС (ст. 151). Проте ця Стаття не передбачає уніфікації законодавства і регуляторних актів держав-членів. Діяльність на рівні ЄС здійснюється в повній відповідності до принципу субсидіарності, коли роль ЄС полягає в підтримці й доповненні, а не зміні дій держав-членів, забезпечуючи повагу до їх різноманіття і стимулюючи обміни, заохочуючи до діалогу і взаємного розуміння [Там же].

У 2008 р. на сесії Комітету міністрів у Стразбурзі міністрами закордонних справ країн-членів Ради Європи була затверджена Біла книга з міжкультурного діалогу “Жити разом у рівності й гідності”, яка доводить, що міжкультурний підхід створює орієнтовану на майбутнє модель управління міжкультурним розмаїттям. Запропонована нова концепція орієнтована в першу чергу на забезпечення європейської ідентичності, що має спиратися на спільні фундаментальні цінності, повагу до спільної спадщини і культурного розмаїття, а також рівної гідності кожної людини [1]. Біла книга з міжкультурного діалогу презентує величезний досвід європейських країн, пропонуючи вивірені рішення і підходи. У 2010 р. Міністерством культури і туризму України за підтримки Ради Європи здійснено видання української версії Білої книги, що сприятиме поширенню європейських цінностей і практик в Україні.

Важливе місце в культурній політиці ЄС займають питання культурних прав, дотримання яких сприяє різноманіттю та багатокультурності Європи. Реалізація особистості не можлива без культурного елементу, що відкриває нові горизонти для творчості. Зв'язок між культурою і правами людини є двигуном для культурного різноманіття, завдяки чому участь громадян в оцінці та реалізації культурної політики є не лише звичайною можливістю реалізації прав, а й характерною ознакою демократії [2, с. 19].

Культурні права відігравали важливу роль і на початку створення Європейського Співтовариства, і дотепер є предметом постійних дебатів в Європі та світі в контексті загальних прав людини. Передусім це стосується розуміння суті культурних прав, які неможливо чітко сформулювати з огляду на їх залежність від культурних практик, що мають тенденцію змінюватись під впливом світових процесів. Незважаючи на ці суперечності, у міжнародному і європейському правах присутні формулювання культурних прав, які мають обов'язковий характер. Створена в 1949 р. Європейська Рада мала забезпечити розбудову об'єднаної Європи на засадах демократії, свободи і поваги до прав людини, верховенства права. Сприяння заохоченню культурних прав за допомогою культурного співробітництва і запровадження стандартів стало ключовим завданням на шляху реалізації цілей Ради Європи, що було також відображено у Статуті Ради [7, с. 11].

Європейська культурна конвенція 1954 р., до якої в 1996 р. приєдналась і Україна, закріпила культурні права на міжнародному рівні. Зокрема, Конвенція передбачає зобов'язання країн-учасників надавати своїм громадянам можливість безперешкодно знайомитись з культурним надбанням інших європейських країн [4, с. 8].

Хартія основних прав ЄС 2000 р. містить формулювання прав і свобод людини щодо культури. Зокрема ст. 13 Хартії визначає, що мистецтво та наукові дослідження мають бути вільними від будь-яких обмежень [5].

Іншими міжнародними документами, які хоч і мають рекомендаційний характер, але містять положення стосовно забезпечення різноманітних культурних прав, є Декларація ЮНЕСКО про принципи міжнародного культурного співробітництва (1966 р.), Декларація Мехіко з політики в галузі культури (1982 р.), Універсальна декларація ЮНЕСКО про культурне різноманіття (2001 р.).

Аналізуючи європейське законодавство у сфері культури, слід зазначити, що воно визначає низку принципів, чітких норм і стандартів управління у сфері культури, яких мають дотримуватись держави-члени, і передбачає певну автономію держав-учасниць у здійсненні культурної політики. Важливим чинником реалізації як культурних прав, так і принципів управління у сфері культури, визначених європейськими актами, є правове їх забезпечення на національному рівні. Однак форми і методи правового регулювання сфери культури кожна країна ЄС визначає згідно зі своїми усталеними традиціями в законодавчій і виконавчій системах та з урахуванням сформованої десятиліттями системи культурно-мистецьких установ і практик. Саме від цих факторів залежить стратегія держави щодо реформування публічного управління у сфері культури, яка має, з одного боку, забезпечити входження норм європейського законодавства в правове поле держави, а з іншого – сприяти розвитку галузі на засадах мультикультурності.

Якщо реформування системи адміністрування галузі культури та вдосконалення методів управління на європейському рівні прямо залежить від загальноєвропейських процесів інтегрування держав – членів ЄС в єдиний спільний простір, то культурна політика на національному рівні увібрала в себе управлінські традиції і ментальність, характерні для кожної окремої країни. Так, відмінною особливістю Британського

законодавства є те, що Сполучене Королівство не має виписаної конституції, послуговуючись прецедентним правом, тому в державі відсутній всеохопний законодавчий акт, який би регулював галузь культури. Разом з тим у Британії багато років діють нормативні акти для багатьох окремих культурних секторів (музеї, бібліотеки, театри тощо) [4, с. 22].

Як показала практика України, відсутність (або недосконалість) в умовах нашої системи державного управління єдиного закону у сфері культури значно гальмує культурний розвиток та уповільнює проведення реформ у цій сфері. Натомість запровадження окремих законів з різних видів культурної діяльності (театри, музеї, бібліотеки, архівні фонди, кінематографія, телебачення, радіомовлення, творчі спілки, архітектурна діяльність, гастрольні заходи, видавничча справа, реклама тощо) не забезпечило ефективного управління як кожного окремого сектора культури, так і всієї галузі. Однією з причин таких наслідків може бути недосконалість українського законодавства загалом, коли відсутні механізми впровадження будь-яких норм права та існує неузгодженість норм законів у різних сферах, що тісно пов'язані між собою. Прагнення держав приймати закони в будь-якій сфері, де виникла проблема, дістало назву “Синдром потреби в новому окремому законі” та зумовлені нерозумінням функцій, обсягів впливу й обмежень законодавства [10].

Із законодавчими перетвореннями у сфері культури країн – членів ЄС тісно пов'язана реформа самої системи управління цих країн, а саме: децентралізація управління, що сприяла запровадженню демократизму в публічному адмініструванні та підвищенню ефективності прийняття рішень щодо культури. Ця європейська практика реформування почала активно наслідуватись пострадянськими країнами, хоча не в усіх відбулися якісні перетворення.

В Україні це пов'язано перш за все з тим, що передача повноважень у сфері культури від державних органів на місцеві відбувалась без забезпечення останнім певної самостійності, у т. ч. фінансової. Місцеві органи управління культури України, з одного боку, отримали повноваження і компетенції щодо самостійного адміністрування сфери культури, а з іншого – повністю залишились залежними від фінансової і податкової політики держави, яка не завжди враховує культурні особливості кожного регіону. Найбільшою і найважливішою зміною стала передача більшості закладів культури державної форми власності, розташованих у регіонах, у комунальну власність, на утримання місцевих бюджетів. Однак система формування місцевих бюджетів не зазнала змін і породила негативні наслідки: значне зменшення місцевих витратків на культуру при повній відсутності інших джерел фінансування.

Слід також наголосити на певних відмінностях у системі органів публічного управління сфери культури європейських держав та України. В Україні на сьогодні ще зберігається застаріла система органів виконавчої влади на місцях, таких, як місцеві державні адміністрації, що залишилась у спадок від радянських часів. Хоча вони належать до органів виконавчої влади і відповідають за реалізацію державної політики у сфері культури, контроль з боку вищих органів культури за їх діяльністю відбувається лише декларативно. Ці функції належать відповідним органам місцевого самоврядування, які так само опосередковано здійснюють контроль за управлінням сфери культури регіону. Коли рішення у сфері культури між цими двома місцевими видами органів управління є узгодженими, то управління у сфері культури є ефективним. У випадку неузгодженості та конфліктних ситуацій, особливо конфлікту інтересів різних політичних сил, виникають певні перешкоди на шляху прийняття важливих для галузі рішень.

Управління сфери культури на локальному рівні у країнах – членах ЄС, зокрема Італії, Франції, Польщі, Німеччині, здійснюється представницькими органами чи інституціями місцевого самоврядування, які представляють інтереси певної громади і діють відповідно до потреб регіону. Серед повноважень, які були делеговані їм державою, є формування місцевих податків, установлення фінансових стимулів для підприємницької чи спонсорської діяльності у сфері культури, формування місцевих бюджетів, продаж чи заборона приватизації закладів культури, утримання комунальних закладів культури. Ці органи підзвітні і підконтрольні місцевим громадам. Саме громадськість вирішує важливі питання розвитку культури свого регіону та контролює дотримання місцевими представницькими органами дотримання культурних прав [2]. Разом з тим держава не перестає надавати фінансову підтримку (у вигляді грантів, дотацій чи коштів на реалізацію певних програм) представницьким органам чи органам місцевого самоврядування на розвиток галузі культури регіону. Урядові органи (Міністерства, Департаменти) формують пріоритети і цілі державної політики, які є основою для затвердження стратегічних планів розвитку культури та подальшої фінансової підтримки певних секторів культури [9].

Цікавим є досвід Франції, яка за ринкових умов створила систему державного патронату над національною культурою. Міністерство культури Франції, з часу свого створення (1959 р.) підтримує широкий спектр культурної діяльності, для чого розробляє програми підтримки мистецьких проєктів, мистецької освіти, охорону національної культурної спадщини, підтримки видання книжок тощо. Головними пріоритетами цих програм є не лише підтримка національного мистецтва, а й доступ якнайширших верст населення до культурних надбань країни [4, с. 26]. Міністерство культури Франції надає фінансову допомогу як органам місцевого самоврядування, так і організаціям культури різних форм власності, що реалізують культурні проєкти в різних сферах культури. Міністерство також надає щорічні дотації національним закладам культури. Однак ці заклади не фінансуються стовідсотково державою, а мають можливість отримувати кошти з інших джерел, у т. ч. за рахунок надання платних послуг [11, с. 38].

Культурна політика Великобританії визначила такий принцип фінансової підтримки галузі, як “принцип протягнутої руки”. Відповідно до цього принципу, держава ніби відсторонюється від прийняття фінансових рішень, не бажаючи бути єдиним суб’єктом фінансової підтримки галузі культури.

Важливим фактором успішності реформування публічного управління у сфері культури європейських країн є залучення громадськості до процесів управління, що впливає на якість надання культурних послуг і забезпечення реалізації прав громадян. Один з європейських дослідників Колін Мерсер у своїх працях закликає органи місцевого самоуправління створювати умови для нового покоління культурної політики, яка має реалізовуватись у контексті участі громадськості, сприяти розвитку нових форм громадської активності та одночасно мобілізувати різні види людського, соціального та культурного капіталу, інші ресурси, що є головним джерелом підтримки культурної політики [9].

Сьогодні громадськість багатьох європейських держав активно включається до процесів культурної розбудови та реформування публічного управління сфери культури. Одним з досягнень на шляху активізації громадянського суспільства Великобританії є розробка “Стратегії стабільної спільноти”, яку має сформулювати так зване Місцеве стратегічне партнерство, МСП (Local Strategic Partnership, LPS), до складу якого входять представники місцевого самоврядування, громадськості, підприємців, поліції, галузі охорони здоров’я, освіти, культури тощо. Для лобювання власних інтересів у МСП були створені групи з культурних інтересів, які надавали пропозиції до стратегії культурного розвитку регіону [12]. Асоціацією ЕКУМЕСТ (Бухарест) та Європейським культурним фондом реалізується регіональна рамкова програма “Політика на підтримку культури”, яка націлена на введення принципів розширеної участі в розробку, реалізацію та оцінку нової ефективної культурної політики у країнах Південної та Східної Європи. У рамках даного проєкту було підтримано місцеві ініціативи Хорватії, Болгарії, Чорногорії тощо [14].

В Україні дотепер зберігаються застарілі підходи до управління у сфері культури, національна культура виявилася повністю неспроможною до конкуренції зі світовим культурним простором, а рішення державних органів не відповідають викликам часу. Натомість Європейський Союз демонструє нам сучасні підходи до управління у сфері культури, коли культура стає конкурентоздатним і самостійним елементом, що ідентифікує націю.

За оцінкою міжнародних експертів, Україна є європейською країною з надзвичайно багатими і різноманітними культурними традиціями. Саме тому вона потребує нової культурної політики та процедур вироблення рішень, які створили б умови для розквіту культури і творчості [13]. Оскільки в країні досі домінують старі практики, типові для “командної економіки”, експерти у своєму звіті наголошували на необхідності проведення в Україні реформи в публічному управлінні сфері культури, спираючись, де це необхідно, на європейський досвід. Отже, питання подальшого реформування системи публічного управління України не втратило своєї актуальності, а навпаки, стало одним із важливих завдань держави з огляду на намагання України інтегруватись в європейське співтовариство.

Аналіз основних недоліків управління у сфері культури і проблем розвитку галузі в Україні дає змогу виділити основні завдання для держави, що мають сприяти модернізації сфери культури, а саме:

1. Здійснити поступове реформування системи управління у сфері культури. Для реалізації цього завдання необхідно розробити концепцію реформи, де основою може бути аналітичні огляди міжнародних та українських експертів “Культурна політика України”, підготовлені в рамках програми оглядів національних політик Ради Європи.

2. Провести послідовне реформування законодавчої бази відповідно до нових умов розвитку держави. Слід зазначити, що змін потребує також система податкового і бюджетного регулювання.

3. Запровадити ефективне управління у сфері культури. Для виконання даного завдання органи управління культури мають перейти на коротко-, середньо- та довгострокове планування, запровадити проведення моніторингів якості надання культурних послуг. Також дуже важливо розробити стратегію розвитку галузі, яка має враховувати європейський досвід та принципи управління.

Подальші дослідження міжнародних практик управління у сфері культури дає можливість Україні запровадити найкращі моделі адміністрування, сприяючи тим самим проведенню модернізації галузі. Разом з тим, вивчаючи досвід європейських країн щодо управління у сфері культури, слід обов’язково аналізувати існуючі традиції в системі державного управління, відмінності побудови систем публічного управління сфери культури та характерні особливості внутрішнього культурного простору держав – членів ЄС.

Література:

1. Жити разом у рівності й гідності. Біла книга з міжкультурного діалогу / Рада Європи, Комітет міністрів. – К. : Оранта ; ЦР “Демократія через культури”, 2010. – 48 с.

2. *Жорди Паскуаль-и-Руис*. Справочник по вопросам участия граждан в формировании культурной политики европейских городов / Паскуаль-и-Руис Жорди, Драгоевич Саньи ; пер. Б. Аленьев. – К. : ПФ “Оранта”, 2007. – 120 с. – (ЦР “Демократія через культури”, Європейський культурний фонд).

3. Організація та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : [наук. розробка] / авт. кол. : О. Д. Лазор, І. Г. Лазар ; за наук. ред. О. Д. Лазор. – К. : НАДУ, 2009. – 44 с.

4. Українська культура і європейська інтеграція : [зб. аналіт. матеріалів] / наук. ред. О. А. Гриценко. – К. : УЦКД, 2007. – 99 с.

5. Chapter of Fundamental Rights of the European Union. Official journal of the European communities. (2000/C 364). – Режим доступу : www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf .
6. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions on a European agenda for culture in a globalizing world. – Brussels, 10.5.2007, COM(2007) 242 final. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc399_en.htm
7. European cultural heritage (Volume II). A review of policies and practice: [Council of Europe]. – Strasbourg, 2005.
8. *Heiskanen Ilkka*. Decentralisation: Trends in European Cultural Policies, Cultural Policy Research and Development Unit, Policy Note. – Strasbourg : Council of Europe, August 2001. – № 9.
9. *Mercer Colin*. Cultural policy beyond and below the nation state: new forms of subnational and transnational cultural identity and citizenship // Dynamics of Communication: new ways and new actions. – Zagreb, 2006, Culturelink/ IMO.
10. *Mucica Delia*. Cultural legislation: Why? How? What? – Council of Europe, Cultural Policy & Action Department, DGIV/CULT/STAGE (2003)4. – Strasbourg, 2002.
11. The Distribution of Role and Changing Nature of Relation Between Governments and Arts Councils, Associations and Foundations. European Round Table of the CIRCLE Network // CIRCLE publication, 1996. – № 8. – P. 99.
12. Сайт “Communities and Local Governance”. – Режим доступу : www.communities.gov.uk/laa.
13. Сайт МКТ України, Біла книга з міжкультурного діалогу “Жити разом у рівності й гідності”. – Режим доступу : www.mincult.gov.ua
14. Сайт ‘Policy resources for culture in South East Europe’. – Режим доступу : www.policiesforculture.org
Надійшла до редколегії 06.10.2010 р.