

УДК 321.01(477)

С. В. ЯБЛУНІВСЬКИЙ

## УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕАТРАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано організаційно-правове забезпечення державного регулювання театральної діяльності в Україні та запропоновано шляхи його вдосконалення.*

**Ключові слова:** театральна діяльність, Міністерство культури і туризму, державне регулювання, законодавство.

*The article analyzed the organizational and legal support of state regulation of theatrical activity in Ukraine and offers ways to improve it.*

**Key words:** theatrical activities, the Ministry of Culture and Tourism, government regulation, legislation.

Культура є системоутворюючим чинником консолідації та розвитку суспільства в національному і регіональному масштабах. Культура і мистецтво – колективна пам'ять суспільства, невичерпне джерело культурно-історичної спадщини і творчих ідей для майбутніх поколінь. Вони покращують і урізноманітнюють життя, підвищують ступінь соціалізації особистості, сприяючи профілактиці і скороченню девіантної і асоціальної поведінки. З огляду на велике значення культури і, зокрема, театрального мистецтва в соціально-економічному розвитку суспільства, значної актуальності набуває побудова дієвої системи державного регулювання цієї сфери.

Питання розробки та реалізації державної культурної політики перебувають у полі зору низки науковців у галузі державного управління, серед яких О. Батіщева, В. Карлова, Н. Фесенко, С. Чукут та ін. Утім, питання необхідності державного регулювання театральної діяльності, визначення допустимих меж впливу держави та можливостей державної підтримки цієї сфери є досить новими у науковій літературі та потребують більш глибокого дослідження. В умовах відсутності державної стратегії підтримки театрального мистецтва в Україні особливої актуальності набуває наукове обґрунтування системи законодавчого забезпечення, що сприятиме ефективному розвитку національної театральної діяльності.

Метою статті є аналіз функцій органів державного управління та чинного законодавства у сфері театральної діяльності, а також розробка загальних рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення функціонування цієї сфери.

Основи державної політики у сфері культури проголошено в Конституції України [1].

Реалізацію культурної політики в Україні координує Міністерство культури і туризму [3]. Забезпечення проведення державної політики в галузі мистецтва та спеціальної освіти у сфері культури здійснює структурний підрозділ Міністерства – Управління мистецтв і освіти.

Основними завданнями управління мистецтв і освіти є такі:

- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в галузі мистецтва та спеціальної освіти у сфері культури;
- участь у розробці та реалізації державних програм, розпоряджень Секретаріату Президента України, рішень Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з питань культури;
- аналіз та актуалізація нормативно-правової бази, спрямованої на створення сприятливих умов для діяльності закладів культури;
- підтримка міжнародного культурного співробітництва, розвитку професійних зв'язків із закладами, установами та організаціями галузі культури у світі;
- спрямування та координація діяльності закладів, установ та організацій у галузі мистецтва та спеціальної освіти у сфері культури.

Структурним підрозділом Управління мистецтв і освіти Міністерства культури і туризму України є відділ театрального мистецтва (далі – відділ), основними завданнями якого є такі:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері театрального мистецтва на принципах прозорості та публічності;
- розробка проєктів законодавчих і нормативних актів у галузі театрального мистецтва;
- розробка стратегічних напрямків розвитку українського театрального мистецтва;
- сприяння інтеграції театрів у суспільні процеси в державі та в загальноєвропейський процес;
- збереження надбань національного театру та театрів національних меншин;
- створення ефективної моделі сучасної інфраструктури театрального мистецтва;
- забезпечення управління галуззю на засадах інноваційності, системності та ефективності [5].

Відповідно до покладених на нього завдань відділ здійснює такі завдання:

- розробляє цільові і перспективні комплексні програми розвитку театрального мистецтва та проводить аналіз їх виконання;
- сприяє піднесенню соціальної ролі професійних театрів як мистецьких осередків з відродження національної самосвідомості народу України, пропаганді загальнолюдських цінностей, естетичному вихованню підрастаючого покоління засобами театрального мистецтва;
- надає практичну й методичну допомогу з організаційно-творчих питань драматичним, музично-драматичним театрам, ТЮГам та театрам ляльок України;
- координує проведення міжнародних і всеукраїнських фестивалів і конкурсів театрального мистецтва;
- забезпечує виконання перспективного та поточного плану роботи міністерства відповідно бюджетного фінансування галузі;
- підтримує гастрольну діяльність державних театрів в Україні та за кордоном;
- організує та проводить науково-практичні конференції, наради і семінари з питань діяльності драматичних, музично-драматичних театрів, ТЮГів, театрів ляльок тощо.

На сьогодні правову базу діяльності Міністерства культури і мистецтв України складають ухвалені Верховною Радою 19 лютого 1992 р. “Основи законодавства України про культуру” (далі – Основи), які регулюють правові відносини у сфері культури [4]. Свого часу Основи були документом досить прогресивним, оскільки вони вперше на державному рівні декларували “утвердження гуманістичних ідей ... у суспільному житті; ... гарантію свободи творчої діяльності, невтручання у творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об’єднань ...” тощо. Однак в цілому, попри велику кількість проголошених добрих намірів, Основи лишилися актом переважно декларативним і дуже мало сприяли засадничим своїм завданням – соціальному захистові працівників культури та створенню матеріальних і фінансових умов розвитку культури. Вони також містять низку принципово важливих положень щодо пріоритетів у розвитку культури, прав громадян у сфері культури, свободи творчості, збереження та використання культурних цінностей, фінансування і матеріально-технічного забезпечення культури тощо. Однак, на жаль, Основи у багатьох випадках відсилають до “відповідних законодавчих актів”, з яких більшість на сьогодні просто відсутні. Розробка ж окремих нормативних документів нерідко ведеться поза вирішенням принципових, стратегічних питань законодавства про культуру. У частині реалізації “заохочення благодійницької діяльності” чи принципу фінансування культури в обсязі 8 % національного доходу відсилають до інших законодавчих актів, які або не були, або не могли бути прийняті.

Основи лишаються актом внутрішньо суперечливим. Хоча вони і проголошують “поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури”, але насправді лишаються документом доби державного патерналізму щодо культури, бо переважно зорієнтовані на подальше державне (комунальне) володіння й управління сферою культури, а відтак, не знають інших способів забезпечення її існування, аніж пряме бюджетне утримання (неможливе для недержавних установ).

Оскільки ж перелік видів діяльності у сфері культури ніколи не може бути цілком вичерпним, намагання “перекрити” цю сферу низкою вузькогалузевих законів без прийняття базового законодавчого акту щодо принципів діяльності, зокрема в “неприбутковому” секторі суспільного виробництва, не дають бажаних гарантій для матеріального виживання культури в нових ринкових умовах.

Під меценатством у держави мають лишитися стратегічні різновиди культури: музично-драматичний і драматичний театр (частково), оперний театр, симфонічна музика. Усі інші види мистецтв і культури повинні регламентуватися виключно через політику оподаткування і передачу, припустімо, театрів і гастролей, підприємств народних промислів чи музеїв і бібліотек (за винятком тих, що мають загальнонаціональну цінність) – у власність окремих груп, зрозуміло, знявши з них податки або зробивши їх пільговими.

У 1997 р. Міністерство культури і мистецтв України вжило низку дійових заходів, спрямованих на створення більш сприятливих умов для театральної творчості. Було прийнято в цілому “Концептуальні основи розвитку української культури”, з яких і виходить у своїх конкретних діях.

Міністерство розробило два принципових документи: перший – “Положення про державний театр”, яким чітко регламентуються правові засади, майнова належність, організаційно-фінансові і творчі основи діяльності театру; другий – типовий “Контракт”, який укладається між керівництвом театру і творчими працівниками. Мається на меті упорядкування системи формування творчих складів, проведення більш гнучкішої концепції художньої політики театру.

Колегія Міністерства затвердила концепцію гастрольної діяльності вітчизняних театрів, в якій зафіксовано пріоритетні напрями підтримки державою гастролей. Серед них – сприяння виходу театрів України на європейський культурний простір. Важливою ланкою концептуального підходу до гастрольної діяльності стає розробка системи ліцензування гастролей. Вона дозволить регламентувати театральноміграційні процеси і таким чином впливати на якість культурного простору.

Першочерговою передумовою для вироблення державної політики в театральній сфері має бути створення нормативно-правової бази, яка б забезпечила можливість регулювання суспільних відносин у даній царині. Цьому і покликаний сприяти Закон України “Про театри і театральну справу” [6], зорієнтований на інтереси національних театрів. Утім, на нашу думку, потрібно, щоб закон більшою мірою відображав і вирішував проблеми обласних і міських театрів, тобто переважної більшості театрів України.

Вищенаведене дозволяє зробити декілька висновків. По-перше, успадкована від попередніх часів система управління культурою (Міністерство, обласні управління тощо) була нездатна формувати культурну політику держави, оскільки цим раніше ніколи не займалась.

По-друге, вона не пристосована для того, щоб контролювати культурномистецькі установи, безпосередньо їй не підпорядковані, бо не мала для цього ані прерогатив, ані механізмів.

По-третє, не існувало ані організаційних механізмів, ані традицій недержавної приватної чи суспільної підтримки культури та впливу на формування культурної політики.

По-четверте, самі культурні заклади, їхні кадри не звикли працювати самостійно ані в адміністративно-господарчому, ані у творчому плані.

Розширення самостійності театральних колективів, уведення принципів багатоманітності творчих груп, стилів, виражальних засобів диктують необхідність пошуку та впровадження адекватних, таких різноманітних форм організації художнього життя, трансформації традиційних управлінських структур, утвердження їхньої багатоваріантності.

Така багатоваріантність зумовлена переходом на нові умови роботи театрів. Вона має забезпечуватися створенням місцевих фондів розвитку мистецтва, можливістю фінансування театральних колективів не лише державними органами, а й промисловими та кооперативними підприємствами. Усе це рішуче змінює роль, функції і принципи роботи органів управління в культурі.

Основою відносин усіх державних театральних колективів України з місцевими адміністраціями, Міністерством культури і туризму має стати договірна система. Укладений строковий договір обумовлює права й обов'язки сторін, принципи фінансування, ступінь організаційної, економічної й творчої самостійності, форми

керівництва мистецьким закладом (призначений або обраний директор, художня рада, художній керівник тощо). Форми керівництва, доцільність підтримки того або іншого колективу визначаються комісіями з культури відповідних місцевих адміністрацій. Вони або управління культури за їх дорученням визначають характер, обсяги гастрольної діяльності на своїх територіях і здійснюють контроль за її проведенням. Керівництво театрами державного підпорядкування здійснює безпосередньо Міністерство культури і туризму України. Міністерство ж формує загальний план гастрольної діяльності і здійснює в разі потреби його фінансування.

Зміст, форми і способи підтримки театральної діяльності органами державної влади і органами місцевого самоврядування повинні визначатися національним законодавством в області культури і мистецтва.

Відповідно до Модельного закону “Про театр та театральну діяльність”, основними формами підтримки театральної діяльності органами державної влади і органами місцевого самоврядування є такі:

- створення умов для розвитку театральної діяльності, інфраструктури театрального ринку, для розширення мережі театрів, передусім, театрів для дітей;
- виділення інвестицій на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт театральної будівель і споруд, модернізацію устаткування; повне або часткове фінансування державних і муніципальних театрів; розміщення на конкурсній основі цільових творчих замовлень на виконання театрами незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності окремих проектів і заходів, передбачених цільовими програмами в області культури і мистецтва, а також виділення субвенцій театрам, що проводять пільгову цінову політику по відношенню до соціально незахищених верств населення;
- участь в організації і фінансуванні міжнародних міжрегіональних і регіональних театральної фестивалів, конкурсів і оглядів, міжнародних театральної обмінів;
- щорічне виділення бюджетних коштів на створення і закупівлю драматичних і музично-драматичних творів, постановку спектаклів за цими творами, реалізацію інноваційних проектів, здійснення гастрольної діяльності;
- установа для видатних діячів театру, молодих талановитих авторів і виконавців державних і муніципальних стипендій, що сприятиме створенню нових творів театрального мистецтва;
- надання податкових і інших пільг некомерційним театрам і театральної організаціям, а також юридичним і фізичним особам, що вкладають свої кошти в театральну діяльність;
- повне або часткове звільнення некомерційних театрів і театральної організацій від плати за користування землею, будівлями, спорудами, устаткуванням і іншим майном, яке перебуває в державній і муніципальній власності;
- поширення на некомерційні театри і театральної організації тарифів на електричну, теплову енергію водопостачання і інші комунальні послуги, встановлених для населення;
- сприяння пропаганді театрального мистецтва в державних засобах масової інформації [6].

Держава повинна здійснювати підтримку освіти і науки у сфері театральної діяльності, зокрема виділяти бюджетні кошти, необхідні для підготовки в освітніх установах середньої і вищої професійної освіти акторів, режисерів, балетмейстерів, театральних критиків, інших фахівців театральних професій, проведення в галузевих наукових інститутах досліджень в області театального мистецтва. Кошти на перераховані цілі передбачаються у відповідних бюджетах в порядку, встановленому бюджетним законодавством.

З метою реалізації державної антимонопольної політики і створення конкурентного середовища в театральній діяльності органи державної влади і органи місцевого самоврядування виділяють спеціальні гранти для реалізації інноваційних проектів у сфері театального мистецтва; сприяють створенню системи вільних сценічних майданчиків для надання їх на конкурсній основі на обмежений термін недержавним театрам і театральним організаціям; забезпечують підтримку творчої молоді, початківців творчих колективів.

Органи державної влади повинні сприяти діяльності спілок театральних діячів і інших громадських об'єднань працівників театрів; забезпечувати громадським об'єднанням працівників театрів можливість брати участь у розробці державної політики у сфері культури, консультуватися з ними під час розробки заходів у сфері зайнятості, професійної підготовки, умов і охорони праці, соціального захисту працівників театру, надавати їм податкові й інші пільги; надавати підтримку спілці театральних діячів і іншим громадським об'єднанням працівників театрів шляхом цільового фінансування окремих програм, розміщення замовлень на конкурсній основі на виконання театрами окремих проектів і заходів, передбачених цільовими програмами у сфері культури і мистецтва. Утім, втручання органів державної влади і їх посадових осіб у діяльність громадських об'єднань працівників театрів не допускається за винятком випадків, передбачених національним законодавством.

На даний час в Україні необхідним завданням є вироблення чіткої національної політики щодо театального мистецтва в усіх його формах. Першочерговою передумовою для цього має бути створення нормативно-правової бази, яка б забезпечила можливість регулювання суспільних відносин в даній царині.

В якості першочергових напрямків державної політики в галузі театального мистецтва має бути розробка та здійснення таких програм:

- державних замовлень на створення вистав за творами сучасних українських композиторів і драматургів;
- роботи драматичних, музично-драматичних і дитячих театрів за сценічним втіленням української класичної драматургії;
- підтримки молодих режисерів шляхом фінансування перших трьох самостійних робіт;
- культурного обслуговування українців, що компактно проживають за межами України;
- роботи “малих сцен” у театрах країни;
- стажування молодих українських режисерів, акторів, сценографів у провідних зарубіжних театрах тощо.

Форми державної підтримки театральної діяльності певною мірою закріплено в сучасному вітчизняному законодавстві, а саме в переліку напрямків державної політики у галузі театру та театральної справи [6], утім практична їх реалізація потребує розробки дієвих механізмів державного регулювання.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х. : Рубікон, 2006. – 64 с.
2. Про театри та театральну справу : Закон України від 31 травня 2005 р. № 2605-IV // Голос України. – 2005. – № 116. – 25 червня.
3. Положення про Міністерство культури і туризму України : постанова Кабінету Міністрів від 8 листопада 2006 р. № 1566. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
4. Основи законодавства України про культуру : постанова Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. – 1992. – 22 лют. (№ 35). – С. 3–6.
5. Положення про відділ театрального мистецтва Управління мистецтв і освіти Міністерства культури і туризму України : Наказ Міністерства культури і туризму України від 12 лютого 2009 р. № 63/0/17-09. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
6. Модельный закон “О театре и театральной деятельности”, принят на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ : постановление от 24 ноября 2001 г. № 18 – 12. – Режим доступа : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)

*Надійшла до редколегії 16.09.2011 р.*