

УДК 351.85

Н. С. Фесенко,

к.держ.упр., доц.,

доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ,

м. Харків

ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ КУЛЬТУРИ В КРАЇНАХ – ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА США

Розглянуто стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, що передбачає один з основних напрямів цього процесу – співробітництво в культурній, освітній та науковій площинах.

Ключові слова: фонди підтримки культури, державна підтримка, державна культурна політика, зарубіжні моделі культурної політики.

Соціальні трансформації в українському суспільстві, поштовхом яким стали події Євромайдану 2013 р., повний провал інформаційної та культурної політик нашої країни, що повинні були протистояти добре організованій пропагандистській кампанії сусідньої держави, що підтримує сили розколу на сході України, поставили на перший план питання належного адміністрування сферою культури як одного з основних ідеологічних складників життєдіяльності нації, її безпекового стану.

Демократизація суспільних процесів, децентралізація державноуправлінських рішень змінюють парадигму взаємовідносин центру й регіонів, суттєво впливають на діяльність органів виконавчої влади в усіх галузях та секторах, що дають змогу існувати країні. Питання перетворення управління культурно-мистецькою сферою на регулювання її відносин з державою та суспільством у сучасних умовах є нагальним і принциповим. Поняття культури як елементу системи громадського життя досліджували: В. Андрущенко, Ю. Богуцький, Ж. Безвершук, О. Гриценко, І. Дзюба, Л. Новохатько, О. Семашко, С. Чукут та ін. Роботи О. Антонюк, Т. Дорош, В. Карлової, О. Кравченко, С. Пахлової, Ю. Якимець присвячені узагальненню принципів управління держави в культурно-мистецькій сфері. Однак аналіз опрацьованої літератури з досліджуваної теми дозволяє стверджувати, що визначення меж втручання органів влади в розвиток культурних процесів дотепер є предметом наукової дискусії в Україні.

Цим зумовлена мета статті – проаналізувати закордонний досвід впливу держави на сферу культури та визначити основні методи та правила адміністрування цієї галузю.

В усіх розвинених країнах світу визнана концепція “підтримки культури”. Вона розвивається з ідей самоцінності й самостійності сфери культури та мистецтва, що не робить державу вільною від обов’язку зберегти цю самоцінність в ринкових умовах, мінімально посягаючи при цьому на її самостійність. У Законі України “Про культуру” основними засадами державної політики у сфері культури зазначено визнання культури одним з основних факторів самобутності Українського народу – громадян України всіх національностей, захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури, сприяння утвердженню гуманістичних ідей,

високих моральних засад у суспільному житті, забезпечення свободи творчості, гарантування прав громадян у сфері культури, створення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня, пропагування української національної культури в усій її різноманітності за кордоном та світового культурного надбання в Україні, підтримка вітчизняного виробника у сфері культури, забезпечення розвитку міжнародного культурного співробітництва та ін. [1]. Згідно із Законом, перед державою повинні стояти такі завдання, як: забезпечення реалізації і захист конституційних прав громадян України у сфері культури – створення правових гарантій для вільного провадження культурної діяльності, свободи творчості, доступу до культурних цінностей, культурної спадщини та інформації про них; збереження і примноження національного культурного надбання; врегулювання відносин суб'єктів діяльності у сфері культури щодо інтелектуальної власності у сфері культури, забезпечення реалізації та захист авторського права і суміжних прав; визначення пріоритетів державної політики у сфері культури, форм, підстав, умов та порядку надання *державної підтримки культури* (курсив наш. – Н.Ф.), гарантій невтручання держави у творчі процеси, механізму впливу громадськості на формування і реалізацію державної політики у сфері культури.

Принципи конкретності та додержання межі втручання держави діють неоднаково по відношенню до економіки, політики або духовної сфери. Культура має не тільки духовно-інтелектуальний, але й матеріальний вираз (музеї, бібліотеки, архітектуру, архіви тощо), тому вона краще піддається державному регулюванню, яке в даній сфері носить специфічний характер. З одного боку, держава дбає про розвиток духовно-інтелектуального життя нації, створює відповідні умови, підтримує прогресивні напрями. З іншого боку, державні органи не втручаються у творчий процес художніх колективів, митців, артистів, письменників. Внутрішній світ людини, його духовне життя та особисті погляди не підлягають державному впливу, їх не можна регулювати засобами державного управління. У демократичній, правовій державі ідеалом є повна свобода та незалежність творчої сфери від державних органів. Але в реальності, особливо при кризових становищах, держава здійснює комплекс заходів щодо фінансової, матеріальної та організаційної підтримки культурного середовища та окремих митців. Ф. Шамхалов навіть акцентував на тому, що у визначених ситуаціях демократична держава та державні органи просто зобов'язані брати участь у підтримці та сприянні розвитку культури та мистецтва, створенні й забезпеченні сприятливих умов для виявлення творчих здібностей людини [9, с. 402]. Свого часу інший науковець, С. Чукут, зауважувала, що держава, коли визначає основні напрямки своєї діяльності в галузі культури, обґрунтовуючи їх відповідною законодавчою базою, неодмінно проводить ту чи іншу культурну політику, тобто здійснює управління у сфері культури, визначаючи при цьому певні пріоритети, свідомо чи несвідомо спирається на попередні напрацьовані за весь період державотворення механізми контролю і управління цією сферою. Тому, на думку автора, розглядаючи культурну політику держави, неправомірно зводити її лише до “управління культурою” чи “підтримки культури”. Як уважала дослідниця, правомірніше водночас вести мову і про управління, і про підтримку культури, що, насамперед, повинно знаходити свій прояв у визначенні пріоритетних напрямків управління культурою, а саме того, що має виступати першочерговим об'єктом цього управління, його основним завданням, на що слід спрямовувати основні зусилля і кошти держави, чим це обумовлено і як це позначиться на ефективності державного управління в цілому [8].

Держава, як й інтелектуальне співтовариство, повинна поважати плюралізм культурних програм, а також захищати культурні цінності та культурну діяльність, які не є самозабезпечуваними в умовах ринкового середовища. У Доповіді щодо людського розвитку в Україні, підготовленій у 1996 р. експертами ООН, було зазначено, що держава повинна впливати на ці ринкові умови через фінансові та інші важелі, сприяти в створенні вигідного клімату для приватних та благодійних інвестицій у культурну сферу. Держава також повинна поважати права людини у використанні мови, культури, релігії та збереженні традицій національних меншин. Державна політика в цій сфері повинна базуватися на ідеї етнічного плюралізму, забезпечуючи рівний культурний розвиток різних груп у межах мультиетнічного суспільства [17, с. 6].

Проаналізувавши різні підходи до питання подальшого впливу держави на функціонування сфери культури, приходимо до висновку, що цей вплив повинен відбуватися у формі *підтримки*, яка спрямована на створення умов для функціонування об'єкту в заданих параметрах.

За визначенням Г. Онуфрієнко [6], будь-яка державна влада вибирає одну або поєднання кількох “ролей” у своєму ставленні до культури, відповідно до чого й існують певні типи державної політики у сфері культури. Так, зокрема, “держава-інженер” одноособово зосереджує у своїх руках фінансові ресурси на розвиток культури й підтримує ті види, жанри і творчі напрями, які так чи інакше обслуговують інтереси політичної системи. Політика держави у сфері культури в цьому разі повністю залежить від офіційної лінії правлячої партії або групи. Наслідки такої системи відомі – повне підкорення мистецтва ідеологічному диктатові держави. “Держава-помічник, – продовжує автор, – фінансово підтримує культурну сферу шляхом узгодження дій з підтримки з недержавними інституціями, устанавлюючи при цьому податкові пільги для різноманітних корпорацій, приватних осіб, благодійних організацій і фондів, які самі вибирають для себе об'єкти меценатства. Матеріальне становище митців і закладів культури залежить від смаків і бажання таких незалежних спонсорів. Здійснення такої політики характерне для США.

У США немає міністерства культури. Федеральна фінансова підтримка адресована саме неприбутковим мистецьким організаціям, які відмовляються від розподілу зароблених грошей між власниками й акціонерами, щоб служити суспільству [5]. До того ж у цій країні відсутній план розвитку культури для всієї держави. Замість однієї інституції, відповідальної за всі види діяльності в цій царині, існують багато різних агенцій, які можна бачити у Вашингтоні. Усі ці урядові агенції мають свої окремі бюджети.

На рівні штатів теж сприяють арту. У кожному з них діє власна мистецька агенція. Утримують її за рахунок тамтешніх податків та інших видів доходів. До того ж багато міст мають свої аналогічні структури. Отже, у США є три шаблї сприяння мистецтву: федеральний, штатів і місцевий [5].

Об'єктом культурної політики у США вважаються Arts – високе мистецтво та Humanities – сфера гуманітарного плану (суспільні науки, мистецька критика, освіта тощо), де безумовної підтримки потребує Arts, а вибіркової – Humanities [7]. Вартими державної підтримки визначено театр, класичну музику, пластичні мистецтва, музеї. До сфери Humanities належать бібліотеки, немистецькі музеї, які підтримуються іншими органами. Цілями американської культурної політики визначено підтримку Arts та Humanities незалежно від напрямку й стилю, забезпечення умов для існування культур різних етнічних груп, що мешкають на території США. Держава обмежується не утриманням, а лише фінансовою підтримкою, яка виступає єдиним важелем у проведенні культурної політики. Для цього створено Національний фонд підтримки

мистецтв, Національний фонд підтримки гуманітарної сфери, Інститут музейних й бібліотечних служб, департамент внутрішніх справ США, який опікується культурною спадщиною, насамперед монументами. Їм не підпорядковано жодного закладу культури, а кошти, направлені на проведення якоїсь культурницької акції, ніколи не рівняються 100 %. Решта йде з недержавних джерел фінансування. Також ці фонди підтримують (частково) некомерційні мистецькі організації, різні акції та окремих митців. З цим тісно пов'язаний механізм “matching grants” – рівнозначної пожертви, дару. Державна грошова підтримка надається тільки за наявності рівнозначних коштів з боку благодійників. Проте допомога від приватних організацій, фондаций тощо виявляється неоднаковою для різних типів мистецьких установ. Як правило, вони опікуються лише відомими культурними закладами та проектами, які піднімають престиж і рекламують діяльність спонсорів, а менш впливові мистецькі установи та ризиковані проекти молодих новаторів залишаються поза увагою меценатів [3].

З цього витікає другий принцип американської моделі культурної політики – наявність різноманітних джерел фінансування. Основна частина коштів на підтримку культури йде з приватних джерел – від окремих осіб чи інституцій (фондацій). Як зазначає відомий американський спеціаліст у галузі економіки культури Марк Дж. Девідсон Шустер, фундація є недержавною некомерційною організацією, що має власний фінансовий фонд, власну програму, керується власним наглядовим чи адміністративним органом і діє в культурній, релігійній, освітній чи іншій сфері шляхом надання матеріальної підтримки іншим некомерційним організаціям [10]. Діяльність фондаций, спонсорів, благодійників стимулюється законодавством, яке запроваджує пільгове оподаткування за принципом “simplicity encourages giving” – “нескладність підтримує пожертвування”, тобто простота закону стимулює благодійні внески. Цей механізм залучення недержавних структур та фінансів до підтримки культури в Америці здобув назву Public – Private Partnership (PPP), тобто “суспільно-приватне партнерство”. Багато американських фахівців вважають принцип PPP базовим для американської моделі [11]. Культурну сферу з часом усе більше підтримують великі корпорації, фінансуючи напряду чи через власні фонди (Фонд Форда, фундація “Кока-кола” та ін.). За даними Національного центру статистики благодійності (NCCS), в США зареєстровані понад 1,5 млн некомерційних організацій, до яких входять громадські благодійні організації, приватні фонди та інші види некомерційних організацій, у тому числі торгово-промислові палати, студентські братства і громадянські ліги. [12]. Як зазначає Пенні Оджеда, директор з міжнародного розвитку американської Національної фундації мистецтв (NEA), щороку на розвиток некомерційної культури у США виділяють загалом близько 3 млрд дол. [5].

Третій принцип культурної політики в США стосується підтримки в основному не установ, а конкретних проектів. Кошти надаються не просто в бюджет якогось культурно-мистецького закладу, а на акцію – виставу, фестиваль, виставку. При виборі об'єкта підтримки спонсори керуються особливим підходом. Цей підхід полягає в тому, що, жертвуючи на культуру, бізнес переслідує не культурні, а власні цілі і кошти вкладає туди, де отримує прибуток. Тому гроші рідко надаються самим митцям, а відшукуються структури чи бізнесмени, які мають досвід організації та проведення прибуткових культурно-мистецьких акцій [13; 16].

Четвертий принцип американської моделі підтримки культури можна сформулювати як “заповзятість та діловитість – в усьому”, згідно з яким мистецтво не є бізнесом, але займатись ним треба так само серйозно, як і підприємництвом.

Культурні проекти в Америці проводяться добре продумано з комерційної точки зору, тому покривають більшу частку витрат із зароблених коштів.

Таким чином, американська модель є досить ефективною за наявності трьох передумов: розвиненого приватного сектора; услашених у суспільному житті традицій добродчинності; здатності та вміння митців самим знаходити кошти та залучати спонсорів.

Британська модель культурної політики повністю зросла та оформилася із суспільних процесів, які розгорнулися в економіці та політиці Великої Британії наприкінці 70-х – початку 80-х років, коли урядом керувала консерватор М. Тетчер. Цей час отримав декілька назв – “роздержавлення”, “приватизація”, “дерегуляція”, “деволюція” і був відмічений зменшенням ролі й впливу (фінансового, адміністративного та політичного) держави в окремих сферах господарювання. Тоді в Британії розпочався процес залучення недержавних коштів у культуру та створення бізнесового середовища для культурно-мистецьких організацій для стимулювання їхньої самостійності та збільшення рівня власних зароблених грошей [14]. Він характеризується кількома напрямками, а саме: 1) відлученням (автономізацією) – “hiving-off” – низки національних галерей та музеїв від тісної державної опіки, які було перетворено на незалежні в організаційному та господарчому плані трести, що отримували певну частку коштів з бюджету, а іншу – від використання комерційних засобів (продажу квитків, відкриття кафе, сувенірних крамниць тощо); 2) запровадженням механізму обов’язкових конкурсних тендерів для соціальних послуг – “Compulsory Competitive Tendering” (CCT), який поширювався на замовлення архітектурних проектів, дозвіллево-розважальні послуги, надання комунальних послуг самим культурним закладам; 3) переходом окремих служб від повного бюджетного фінансування на самостійне заробляння грошей шляхом введення повної оплати тих послуг, що раніше були дотаційними або безкоштовними. Усі ці заходи отримали назву “arm’s length principle” – принцип достатньої відстані, коли держава фінансує, але не керує підтримкою культури. Вона передає, позбуваючись суспільної відповідальності за конкретні фінансові рішення, призначені на культуру кошти автономним громадсько-недержавним установам (quasi-autonomous non-government organizations – QUANGO), які, стоячи на “достатній відстані від держави”, витрачають їх на власний розсуд. За словами Рода Фішера, англійського науковця, перевага принципу відстані в тому, що він передбачає механізм розмежування та збалансованості, аби уникнути зайвої концентрації влади та зіткнення інтересів. Залучаючи групи незалежних експертів до процесу прийняття рішень, цей принцип не дозволяє політикам мати великий вплив на культурні смаки або маніпулювати митцями [15].

Мережа громадсько-недержавних установ не побудована як організаційна ієрархія і складається з Британської ради мистецтв, ради мистецтв Шотландії, Вельсу, Північної Ірландії, а на місцях її утворюють численні ради при місцевих органах самоврядування, що отримують кошти з місцевих бюджетів.

Таким чином, принцип “достатньої відстані” сприяє подоланню безпосередньої господарсько-адміністративної залежності культури від бюрократичного втручання, на противагу цьому створюючи відповідний механізм розподілу бюджетних коштів, який визначається потребами самої культурно-мистецької сфери. Проте останнім часом у британській культурній політиці спостерігаються тенденції самоусунення держави від прямої відповідальності за стан національної культури, що посилює її комерціалізацію, а занадто сильне економічне „загартування” митців призводить до збіднення культурної палітри суспільного життя.

Східноєвропейські держави, які звільнилися від прорадянських урядів, а з ними і від “комуністичних шляхів розвитку”, зараз обрали свої напрями розвитку. В Угорщині реформи, що торкнулися культурно-мистецької сфери, виразно орієнтовані на британський принцип “достатньої відстані”: там вже створено мережу установ-фондацій, які діють досить успішно. У Польщі обрано французьку модель з її виразним протекціонізмом. Наприклад, приблизний бюджет польського театру складається з 60 – 70 % державних коштів, 20 % – фінансування місцевих органів влади, 5 – 10 % – власно зароблені кошти, 1 % – приватні спонсори тощо [4].

Водночас, у більшості європейських країн бюджетне фінансування є однією з головних форм підтримки культури і мистецтва. Причому основний тягар державних витрат на потреби культури в європейських країнах несуть регіональні і місцеві бюджети. З центральних бюджетів фінансується близько 25 % витрат на підтримку культурних організацій загальнонаціонального значення – музеїв, бібліотек, театрів і архівів.

Визначення ж пріоритетних напрямів фінансування в кожній країні має свої підходи. Наприклад, найбільшою статтею витрат центрального бюджету в Австрії є виконавське мистецтво (46,6 %). В Італії, Нідерландах, Швейцарії, Великобританії переважають витрати на музеї, архіви і архітектурні пам’ятники (до 44 %), тоді як в Німеччині на них припадає менше за 2 % всіх витрат. У той же час, на „соціально-культурні заходи” в Німеччині витрачається близько 75 % від видатків на культуру. Найважливішою статтею витрат у багатьох країнах є витрати на бібліотеки: у Данії – близько 70 %, Великобританії – близько 60 %, Швеції – близько 40 % [7].

У розвинених країнах закладам культури і мистецтва надаються й пільги в оподаткуванні. Причому податкові пільги поширюються як на заклади культури, так і на фінансових донорів у сфері культури та мистецтва. Так, ставка ПДВ на книги в Ірландії знижена до 0 %, у Франції – до 5,5, в ФРН – до 7, в Італії – до 2%. У Бельгії ставка ПДВ на предмети мистецтва знижена з 19 % до 6 % [7].

Одним із можливих шляхів збільшення бюджетних надходжень у сферу культури є об’єднання частини бюджетних асигнувань певних міністерств і відомств для вирішення конкретних завдань державної політики у цій сфері. Цікавий досвід у цьому плані існує в різних країнах світу. У Великій Британії, Італії певні функції щодо фінансування сфери культури здійснюють, наприклад, Міністерство оборони, яке фінансує військові оркестри, Міністерство юстиції – культурну діяльність у місцях позбавлення волі, Міністерство освіти – викладання різних дисциплін, що належать до сфери культури [2].

Проаналізувавши зарубіжні моделі культурної політики, які є віддзеркаленням основних засад вільноринкової демократичної держави, виділимо спільні риси системи законодавчих і виконавчих механізмів цих моделей, а саме:

- відстороненість держави від жорсткого впливу на культурну сферу, самостійність більшості культурно-мистецьких закладів;
- підтримка (фінансова, пільгова, податкова) закладів, колективів, інституцій, а не стовідсоткове утримання, фінансова допомога конкретним культурним проектам, де некомерційним (культурницьким, освітнім, релігійним) організаціям забезпечується пільговий режим господарювання;
- стимулювання недержавної форми підтримки культури, сприяння створенню й розвитку мережі добродійних організацій (фондацій, агентств), основна мета яких полягає в підтримці та розвитку культури;
- децентралізація управління у сфері культури.

Слід запроваджувати, поруч з уже існуючими, нові механізми фінансування культурних організацій і проектів, що в умовах України означає таке:

- розвиток механізмів фінансування культурно-мистецьких проектів на конкурсних засадах (грантові програми), доступних для організацій культури незалежно від форм власності та від підпорядкування;
- подальший розвиток продюсерської системи не лише в кінематографі, але й у театрі (антреприза) та концертній справі;
- удосконалення існуючої системи грантів Президента для видатних митців та для творчої молоді, інших проектів та програм фінансової підтримки; увільнення всіх подібних грантів від оподаткування.

Література:

1. Про культуру: Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 14. – 26 січня.
2. Богачева О. Государственное финансирование сферы культуры и искусства (опыт индустриально развитых стран) / О. Богачева // Вопросы экономики. – 1996. – № 10. – С. 64–77.
3. Грищенко О. Культурна політика: Концепції й досвід : навч. посіб. / О. Грищенко. – К. : Ін.-т держ. управ. і самовряд. при Кабінеті Міністрів України, 1994. – 60 с.
4. Грищенко О. Економічні проблеми української культури / О. Грищенко // Культурна політика України. – К. : УЦКД Мін-ва культури України, 1995. – С. 12–20.
5. Оджеда П. Гармонія мистецтва й грошей / П. Оджеда // Тиждень. – 2011. – 7 вересня.
6. Онуфриенко Г. На перепутье: Развитие культуры и механизмы власти / Г. Онуфриенко // Свободная мысль. – 1991. – № 15. – С. 58–68.
7. Пояснювальна записка до проекту Кодексу законів України про культуру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.
8. Чукут С. А. Концептуальний аналіз вибору в контексті управління суспільно-культурними процесами / С. А. Чукут // Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 258–264.
9. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – М. : Экономика, 2002. – 638 с.
10. Schuster M. J. D. American Foundations, a Model For Europe? / M. J. D. Schuster // Keynote speech to CIRCLE Round Table, Budapest. – 1994. – March. – 84 p.
11. Schuster M. J. D. The Interrelations Between Public & Private Funding of the Arts in US / M. J. D. Schuster // Journal of Arts Management And Laws – 1985. – vol. 14. No 4. – P. 15–117.
12. How many nonprofit organizations are there in the U.S.? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://grantspace.org>.
13. Laurie M. Corporate Funding of the Arts / M. Laurie // A Reports to Salzburg Seminar “Economics of the Arts”, December 1993. – 120 p.
14. Smithuijsen C. Demonopolizing Culture / C. Smithuijsen // Privatization and Culture: Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe / Peter B. Broosma (edit.). – Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, 1998. – P. 84.
15. Fisher R. Introduction to the Position of Independent or Quasi Independent Agencies & Foundations in Cultural Sector in Britain / R. Fisher // A Report to the CIRCLE Round Table. – 1994. – 58 p.
16. 2014 state of the nonprofit sector survey : national results [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://catalog.foundationcenter.org>.
17. Ukraine Human Development Report: Looking beyond the triple transition. – Kyiv : UNDP, 1996. – 102 p.

Fesenko N. S. General principles of administration of culture sphere in EU member states and the USA.

Strategy of integration of Ukraine in the European Union provides one of the basic directions of this process – cooperation in cultural, educational and scientific spheres.

Key words: culture support funds, state support, state cultural policy, foreign cultural policy model.

Надійшла до редколегії 13.02.2015 р.