

УДК 352.075:373

Т. Л. ДОРОШ

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ КУЛЬТУРИ

Викладено принципи формування та реалізації державної культурної політики в сучасних умовах. Розглянуто особливості суб'єкта та об'єкта державного управління у сфері культури. Визначено основні принципи державного управління культурною сферою та можливості їх запровадження.

Ключові слова: державне управління, державна політика, культурна політика, управління сферою культури.

The article is devoted to forming and realization of public cultural policy in modern terms. Feature of subject and object of public administration in the sphere of culture are examined. Basic principles of public administration of culture sphere and possibility of their implementation are determined.

Key words: public administration, public policy, culture policy, culture sphere administration.

У вітчизняній і зарубіжній спеціальній літературі нерідко висловлюється теза, що культура менше за інші сфери громадського життя піддається інституціональному впорядкуванню і державному управлінню. Найчастіше таку думку висловлюють самі творці культурних цінностей, аргументуючи це тим, що через особливу роль творчого начала в соціокультурних процесах культура, передусім, пов'язана з індивідуальною діяльністю художників і мислителів, письменників і артистів, яка не вкладається в спроби її регламентації.

На сьогодні точаться дискусії, чи можна управляти культурою.

Б. Єрасов відмічає, що постійно існували різного роду регулюючі інститути, що спрямовують культурне життя, які щось заохочують, щось обмежують, а іноді і щось пригнічують [3].

Держава відіграє важливу роль для функціонування і розвитку культури. Уже через забезпечення державою загальних соціальних функцій вона є найважливішою передумовою культури, без чого суспільство опиняється у владі стихійного розвитку, дії локальних сил і місцевих інтересів. Держава виступає також у ролі важливого “замовника” і “спонсора”, підтримуючи культурну діяльність матеріально або через надання привілеїв.

Проте держава все ж є особливою сферою життя суспільства, що діє за своїми законами і живе за своїми інтересами. Тому ані сутність, ані динаміка держави не співпадають прямо з динамікою культури, між ними є тертя і конфлікти, в яких держава може тимчасово брати верх, але, маючи власні

потенції, культура переважно виявляється довговічнішою. ХХ ст. дало немало прикладів, коли в розвитку культури демократичних держав виникали колізії між тенденціями до централізації культурної діяльності з боку державних інститутів і її демократизацією, яку вимагали неурядові організації, інститути громадянського суспільства. Відтак, питання державного регулювання сферою культури досі залишається дуже актуальним.

Цьому питанню присвячено праці багатьох дослідників, зокрема, таких як Б. Єрасов, В. Діденко, В. Жукоцький, Л. Закс, Л. Запесоцький, М. Каган, Д. Кепселл, Н. Мойсєєв, Е. Орлова, Е. Пауер, Т. Рубанцова, Ю. Сорочкін, Ф. Спаршот, І. Столяров, А. Флієр, Р. Шустерман та ін. Проте всі вони мають переважно оглядовий характер, тому метою даної статті є узагальнення основних принципів державного управління сферою культури в сучасних умовах.

З розпадом СРСР і початком ринкових і демократичних перетворень в Україні різко ослабіла управлінська роль держави в управлінні культурою, але також продовжують бути актуальними дві протилежні тези: 1) держава і її органи не повинні втручатися в культурне життя, діяльність майстрів культури, творчість яких формується власними внутрішніми законами; 2) без підтримки і регуляції з боку держави культура не може вижити і приречена на скорочення своїх масштабів і функцій.

Кожна з цих суперечливих точок зору має право на існування, але це право виправдане тільки в конкретно-історичному контексті. Очевидно, істина, як завжди, лежить посередині. Коли держава економічно ослаблена, то підтримка культури дуже обмежена, відтак, вибіркова – управління культурою починає зводитися до розподілу мізерних бюджетних коштів, нерідко заснованого на політичному лобізмі, а то і користі або некомпетентності чиновника.

Тобто на ефективність державного управління культурою позначався і, зрозуміло, позначається зараз не лише об'єктивний чинник, але і суб'єктивний, який “в управлінні є діяльність суб'єкта управління по забезпеченню оптимального функціонування і розвитку системи, діяльність, передусім тих людей, які компетентні та повноважні приймати рішення” [2, с. 123].

Незважаючи на прихильність одній з двох відмічених точок зору, все ж не можна заперечувати той факт, що в кожному суспільстві держава, так чи інакше, в тому чи іншому обсязі підтримує сферу культури як через бюджетне фінансування, так і спеціальним законодавством або соціальною політикою, а також створює власне “державне мистецтво”. Проте реалізація принципів плюралізму і демократизації призводить до того, що підтримка з боку держави неминуче стає обмеженою. Тому культура все більше функціонує у взаємодії з іншими сферами громадської діяльності та регуляції, передусім зі сферою економічною, ринком в усіх його різноманітних проявах, у тому числі і ринком культури.

Розвиток і функціонування управлінських відносин у сфері культури має особливу специфіку, свідоме начало обумовлює тут не лише цілеспрямованість дій суб'єкта управління, але і активність керованого об'єкту.

Останній не є пасивним “сприймачем” управлінської дії суб’єкта, але і виступає активним, повноправним учасником управлінських процесів, спонукаючи, примушуючи управлінські компоненти приймати певні рішення [1]. Чим більше розвинена соціальна активність творчих працівників, споживачів культурних цінностей, чим наполегливіше вони здатні відстоювати свої інтереси і впливати на ухвалення управлінських рішень, що стосуються питань культурної сфери, тим з більшою підставою можна говорити про перетворення об’єктів управління на суб’єкти управління культурою. У ситуації ж відсутності таких активних суб’єктів у сфері культури необхідно процес реалізації різних культурних програм здійснювати за безпосередньої участі і під контролем державних органів управління культурою [4].

У цілому, управлінням у сфері культури є взаємодія керівних і керованих суб’єктів, спрямована на регулювання діяльності зі здійснення культурної політики. При цьому було б помилкою обмежувати розуміння суб’єкта лише однією державою і органами державного управління, оскільки суб’єкт, що здійснює (реалізує) культурну політику, це, в першу чергу, само ж суспільство. Будучи одночасно і об’єктом, і суб’єктом культурної політики, суспільство діє як соціокультурна система, що самоорганізується і саморозвивається, безперервно адаптуючись до умов буття, що змінюються, насамперед, зміною своїх культурно-ціннісних орієнтацій, багато в чому стимулюючих, і зміною утилітарних соціальних потреб. До суб’єктів управління культурою належать також і різні недержавні інститути, наприклад, творчі союзи й об’єднання, недержавні середні та вищі навчальні заклади та ін.

Через це до функцій державного управління культурою не входять завдання загальної соціокультурної регуляції життя людей, формування звичаїв і устоїв, безпосередня художня творчість, керівництво діяльністю творчих союзів тощо. Управління культурою на рівні держави повинне в основному моделювати механізми природно протікаючого цивілізаційного процесу, діяти в рамках його соціальних законів і лише стимулювати прискорений розвиток суспільства в тому напрямі, в якому воно і само по собі об’єктивно рухається. Історичний досвід (у тому числі й вітчизняний) показує, що спроби штучно змінити цей природний напрям розвитку, нав’язати суспільству умоглядні моделі його еволюції нічим хорошим для такого суспільства не закінчувалися.

Розуміння функцій держави, що склалося до сьогодні, по відношенню до культури дозволяє виділити такі основні принципи державного управління сферою культури і її складовими:

1. Принцип державного забезпечення різноманіття, поліфонічності культурного життя, який передбачає багатосуб’єктність культурної діяльності, альтернативність проєктів, програм, концепцій, ідей. Звичайно, і сама по собі культура – це потенційна нескінченність, множинність позицій, думок, устроїв, способів життя тощо, але в даному випадку йдеться про необхідність створення державою правових і економічних умов для вільного самоздійснення, самореалізації людини в культурі так, щоб основою поведінки людини в цій сфері стала внутрішньо детермінована самодіяльність і творча активність.

Самореалізація особи, переведення громадських цінностей в особисті неможливо без самодіяльності людини, її зустрічної активності по засвоєнню громадських норм і ідеалів. Так, мало знати, що є добро, справедливість, милосердя, кожній людині потрібно наново “відкрити” ці цінності для себе в процесі духовного самобудівництва, потрібно здійснювати ці цінності в умовах повсякденності. Лише творча самобутність, індивідуальність, затребувана суспільством, гарантує “приріст” і накопичення культурних цінностей, їх зміну, розвиток і збереження.

Різноманіття культурного життя виражається у вигляді безлічі організаційних форм самодіяльності громадян. Отже, воно повинне забезпечуватися юридично закріпленим з боку держави правом вільно створювати “знизу” будь-які організаційні структури, незалежно від їх ідеологічної спрямованості. Це право надзвичайно важливе не лише для особового самовизначення, але і для культури в цілому.

Як відомо, в кожному початковому стані культура містить потенційні варіанти свого майбутнього, які представлені в найменш інституалізованих утвореннях, – у формах самодіяльного руху. Отже, для повноцінного розвитку культури всі субкультурні утворення, незалежно від ступеня їх відповідності системі цінностей офіційної ідеології і культури повинні мати рівні умови для вільного розвитку. Інакше культура розпадається як по вертикалі, так і по горизонталі на низку незалежних і недотичних (що навіть конфліктують одна з одною) субкультур.

2. Принцип державного сприяння самоорганізації культурному життю. Цей принцип тісно пов’язаний з попереднім, його реалізація в практиці державного управління культурою скорочує поле неефективного адміністративного втручання держави в культурні процеси, збільшуючи тим самим можливості управлінського впливу на них у властивих державі формах. Цей принцип на сьогодні представляється дуже істотним, бо його реалізація дозволить максимально використовувати енергію саморозвитку культури, обмежити можливості адміністративного і некомпетентного втручання представників державних структур у культурне життя.

Переведення культури в режим самоорганізації передбачає децентралізацію державного управління і створення нової організаційно-економічної моделі, відповідній сьгоднішній реальності. В основу такої моделі, повинно бути покладено таке:

– децентралізацію управління і надання суб’єктам організації культурної діяльності максимальної юридичної, організаційної та економічної самостійності, за ними має бути визнана свобода у визначенні принципів організації своєї діяльності, встановленні системи і функцій органів управління, форм і методів роботи;

– створення паралельних структур громадського самоврядування на усіх рівнях культурної політики (місцевому, регіональному, державному), доповнюючих і компенсуючих обмежені можливості державної системи управління;

– державне управління недержавними установами у сфері культури повинне виражатися в правовому регулюванні їх діяльності з позицій інтересів суспільства у формі реєстрації статутів, наданні пільг, правового і фінансового контролю правомірності послуг, що надаються, тощо.

Створюючи правові і економічні умови саморозвитку культури, слід враховувати і використовувати досвід деяких зарубіжних країн, зокрема, ФРН, де держава не лише не протидіє, але і підтримує альтернативні рухи та громадські ініціативи з метою пом'якшення соціальної напруги в суспільстві, попереджаючи їх перехід на нелегальні способи існування і конфронтацію з державою, визнаючи таким чином, що соціальний світ є одним з найважливіших громадських пріоритетів, а альтернативність громадського життя є одним з показників розвитку культури суспільства.

3. Принцип деполітизації державного управління культурними процесами. Для суб'єктів державного управління культурою цей принцип означає необхідність створення умов для прояву самостійності культурних ініціатив громадян, відмову від кон'юнктурної актуальності й орієнтацію на довгострокові пріоритети і нескороминущі цінності. Лише в цьому випадку культурна політика стане способом самореалізації сутнісних сил людини, формою історико-культурного самовизначення соціальних груп і територій, “культурні межі” яких не завжди збігаються з адміністративними, установленими часом досить довільно і нерідко насильницькими методами. Культура ж здатна здолати такі межі, стати основою для консолідації різних прошарків, груп і громадських інститутів. Актуалізація та пріоритет загальнонародських цінностей, гуманізація суспільства дозволить частково зняти соціальну напруженість, що посилюється, об'єднатися для спільного вирішення проблем, що мають не лише регіональний, але і глобальний характер.

У той же час принцип деполітизації державного управління культурними процесами не передбачає його повну деідеологізацію, швидше навпаки. Культура останніх десятиліть, при можливій видимості її ідеологічного характеру, по суті не була такою, оскільки в суспільстві були відсутні умови для розвитку самої ідеології, а саме: наявність концепцій і ідей, що відбивають інтереси певних соціальних груп, і наявність ідеологів, тобто творців, генераторів цих концепцій і ідей.

За відсутності цих ознак можна спостерігати те, що називається квазіідеологією, яка по суті є способом нав'язування інтересів певної соціальної групи усьому суспільству, підміну всього різноманіття інтересів цінностями однієї соціальної групи. У такому разі видимість ідеології забезпечується за допомогою системи соціальних інститутів, до завдання яких входить насильницьке поширення ідей, імітація їх зв'язку з реальністю, контроль над людиною і її переконаннями, нівелювання інтересів усіх соціальних груп і впровадження в суспільну думку ідеї “спільності інтересів”. Тому прагнення до деідеологізації культури – це спроба повернутися до тотальної ідеології, а отже, до адміністративно-командної системи управління. Лише за умови множини ідей, цінностей, концепцій культура зможе виконати функцію

осмислення корінних інтересів соціальних груп, пошуку основ для їх узгодження і співіснування, що, врешті-решт, забезпечить повноцінне формування і розвиток структур громадянського суспільства. У свою чергу, таке суспільство стає середовищем, що забезпечує різноманіття і повноту духовного життя, реалізацію гуманістичного потенціалу культури.

4. Принцип проблемно-цільової орієнтації управління, який передбачає вирішення проблем конкретних соціальних груп і категорій населення, що становлять соціальну базу культурної політики з урахуванням можливостей держави. Аргументи на користь застосування проблемно-цільового підходу полягають у такому.

По-перше, проблемно-цільова орієнтація дозволяє посилити соціальну значущість і престиж культурної діяльності як серед населення, так і у представників органів влади. Остання обставина заслуговує на увагу ще і тому, що здатна притягнути додаткові кошти для фінансування культурних програм, які знаходяться на перетині декількох пріоритетів і відповідних їм соціальних інститутів. Наприклад, програми культурного розвитку території можуть об'єднувати зусилля державних, муніципальних і комерційних установ культури і спорту, охорони здоров'я, освіти тощо.

По-друге, проблемна орієнтація культурної політики активізує участь населення в соціокультурній діяльності за рахунок певної синхронізації інтересів соціальних груп (прагнення людей вирішити свої проблеми) і органів влади (створити умови для вирішення цих проблем). Якщо раніше існувала суттєва розузгодженість цілей суб'єкта державної культурної політики (виховати людину відповідно до заданого "згори" ідеалу) і суб'єктів соціально-культурної діяльності (для них мотиви включення в культурну діяльність були пов'язані із задоволенням особистих потреб), то тепер їх зусилля об'єднує проблемно-цільова орієнтація.

По-третє, об'ємнішим стає об'єкт управління, в якому інтегруються художні, моральні, фізичні, психологічні аспекти культурної діяльності держави, місцевих співтовариств і комерційних культурних організацій.

Реалізація зазначених принципів виступає однією з основних умов розвитку культурної сфери. Не випадково, в зарубіжній практиці культурна політика держави оцінюється в першу чергу не як діяльність одного відомства або навіть низки відомств, але як її здатність забезпечувати правові й економічні умови для створення такої ситуації, коли в творчості, збереженні культурної спадщини беруть участь найрізноманітніші суб'єкти культурної політики: діячі культури і мистецтва, науковці, представники державних структур, громадські діячі, підприємці та ін. Як відмічають фахівці, "само досягнення згоди між офіційними, творчими, громадськими силами стосовно пріоритетності цілей культурного розвитку – початкова умова розробки культурної політики" [6, с. 60].

Характерно, що однією з найважливіших цілей культурної політики усіх розвинених країн світу стало розширення доступу до культури широких верств населення, що здійснювалося на тлі реалізації широко відомого принципу "довжини руки" [7]. Цей принцип покликаний тримати політиків і бюрократів

на відстані “довжини руки” від роботи по розподілу фінансових коштів, а також захищати діячів мистецтва від прямого політичного тиску або незаконної цензури. Він забезпечується, зокрема, системою “Оцінки рівного”, що бере початок у традиційному англійському праві, згідно з яким судити іншого може лише рівний за положенням (тобто художника повинен судити тільки художник, музиканта – музикант тощо), а в ухваленні рішень про надання субсидій повинні брати участь самі діячі культури.

Якою мірою держава правомочна впливати на “природні” культурні процеси залежить і від наявності відповідного концептуального опрацювання пріоритетів державної культурної політики. Це особливо важливо для перспективного управління, яке відноситься до класу завдань з “поганою”, невизначеною структурою, а для таких завдань дуже важлива сама постановка завдання, його концептуалізація, яка, у свою чергу, визначає потрібну для його вирішення інформацію [2]. Основні завдання загальнодержавних органів управління культурною сферою включають координацію діяльності різних фахівців для розробки програм розвитку культури в цілому і окремих її складових, відповідну підготовку кадрів, розробку нормативних документів, збереження культурних цінностей загальнодержавної значущості, підтримку великомасштабних культурних ініціатив, підтримку регіональних і місцевих культурних програм.

Міжнародний досвід державної культурної політики показує, що існує чотири основні концептуальні установки уряду стосовно управління культурою, описані канадськими культурологами Г. Шартраном і К. Маккахі: помічника, архітектора, інженера і мецената [5]. Так, у ролі помічника виступає, наприклад, держава в США, де фінансування культури і мистецтва здійснюється у формі “зустрічних” субсидій, стимулюючих приватні або колективні вкладення в культуру.

Якщо держава бере на себе функції архітектора, то фінансування відбувається силами міністерства або іншого державного органу, відповідального за культуру. У цьому випадку культурна політика є складовою частиною всієї соціальної політики, і її метою стає підйом культурного рівня народу. Такою є західноєвропейська модель підтримки культури, зокрема французька.

Роль інженера держава відіграє в тому випадку, якщо вона стає власником матеріальної бази культурної діяльності та спрямовує останню на цілі виховання і освіти. Така, на думку канадських дослідників, ситуація характерна у східноєвропейських країнах.

Нарешті, меценатом виступає держава в англосакських країнах, де є ради мистецтв, які отримують державні фонди і розподіляють їх у галузях культури і мистецтва, але не дозволяють бюрократії втручатися в творчий процес або діяльність організацій, що отримують допомогу.

Таким чином, специфіка державного управління культурою полягає у здатності створювати правові, економічні й інші умови для виникнення такої культурної ситуації, коли діють найрізноманітніші суб’єкти культурної політики.

Це сприяє забезпеченню свободи громадян на участь у культурному житті, збереженню в єдиній культурі різноманіття накопиченої попередніми поколіннями системи цінностей, підтримці функціонування і розвитку культурного життя на користь створення сучасного демократичного, гуманного і процвітаючого суспільства. Однак для цього мають бути створені відповідні передумови, визначення яких повинно стати подальшим напрямом досліджень.

Література:

1. Атаманчук Г. В. Особенности процессов управления / Г. В. Атаманчук. – М. : РАГС, 1996. – 196 с.
2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования / В. Г. Афанасьев. – М. : Наука, 1973. – 320 с.
3. Ерасов Б. С. Социальная культурология / Б. С. Ерасов. – М. : Аспект-Пресс, 2008. – 366 с.
4. Иванова Е. Л. Программирование в культуре как механизм реализации культурной политики / Е. Л. Иванова, Л. П. Каткова // Ориентиры культурной политики. – 2004. – Вып. 3. – С. 41–49.
5. Культура на перепутье / ред. Б. Ю. Сорочкин. – М. : РКХ РИЦ, 2006. – 248 с.
6. Ориентиры культурной политики за рубежом. – М. : ГИВЦ МК РФ., 2007. – 165 с.
7. Орлова Э. А. Некоторые аспекты концепции социокультурной политики в условиях модернизации / Э. А. Орлова // Организационно-управленческие и финансово-правовые аспекты культурной политики. – 2002. – Вып. 1 – 3. – С. 19–33.

Надійшла до редколегії 12.05.2011 р.