

Н.С. Фесенко,

к.держ.упр., доцент кафедри європейської та євроатлантичної інтеграції і національної безпеки ХарРІ НАДУ

ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ НА УКРАЇНСЬКІ ТЕРЕНИ

Розглянуто досвід здійснення культурної політики органів влади у Швеції та Німеччині, де протягом ХХ ст. відбувалась докорінна трансформація взаємин між мистецтвом та державою, та можливість його імплантації в Україні.

Ключові слова: культура, культурна політика держави, фінансова та організаційна підтримка, недержавні культурні організації та заклади, принцип розподілу фінансових обов'язків.

За кількістю та різноманіттям визначень зі словом “культура” може сперечатися хіба що дуже популярне зараз словосполучення “соціальна справедливість”. Культура буває “висока” й “низька”, “матеріальна” й “духовна”, “елітарна” й “масова”. Дональд Горн, сучасний австралійський культуролог, пише, що в сучасному суспільстві вже більше не існує дихотомії культури правлячого класу та народної культури [7]. За чи не найоб'єктивнішим визначенням ЮНЕСКО, “під культурною політикою розуміється комплекс операційних принципів, адміністративних та фінансових видів діяльності й процедур, які забезпечують основу дій держави у сфері культури... ..це вся сума свідомих дій чи утримання від дій в суспільстві, спрямованих на досягнення певних культурних цілей шляхом оптимального використання всіх фізичних та духовних ресурсів, що їх має суспільство” [6].

Культурна політика середніх і малих держав спрямована на те, щоб зробити культурні надбання доступними в ідеалі для всіх громадян, що “допоможе піднести моральність широких верств населення, виправляючи вади захланності та неучтва” [1, с. 22]. Олівер Беннет, відомий дослідник у сфері культурної політики, визначав, що історично на модель державної політики щодо культури у більшості країн Європи вплинула традиція монаршого патронажу мистецтв або відсутність такої традиції [5].

До проблеми знаходження фінансових джерел та ефективного впливу держави на сферу культури привернуто увагу іноземних та вітчизняних

науковців. Відомі імена Марка Дж. Девідсона Шустера, М. Нідлера, Р. Фішера, Г. Райта, О. Беннета, С. Чукут, О. Гриценка, Г. Нечай, М. Стріхи, А. Леонової, С. Здіорук, Б. Парахонського, О. Валецького, О. Семашка, К. Гасратян, В. Голомідова, О. Богачової, Г. Онуфрієнко та ін.

Збагатити досвід регулювання сфери культури державою допоможе аналіз побудови її структури та взаємостосунків з органами управління в Німеччині та Швеції.

Культурна політика Швеції визначається системою законодавчих та фінансових заходів, що координують культурний розвиток у країні в усіх верствах суспільства та в різних сферах культури. Порівняно з іншими країнами Західної Європи, роль держави в соціальному житті Скандинавських країн дуже важлива. У адміністративно-територіальному відношенні Швеція поділена на 24 лена. Державну владу в ленах репрезентує губернатор, який призначається урядом. Ландстинг – орган самоврядування лена, вибирається населенням на 4 роки, має власні фонди, які поповнюються за рахунок місцевих прибуткових податків. Органи місцевого самоврядування – комуни (сільські, селищні та міські) також мають право збирати прибутковий податок і використовувати ці кошти на місцеві потреби. Міста Стокгольм, Гетеборг, Мальме відносяться до ландстингів [3, с. 2].

Більша частина культурних закладів (бібліотеки, музичні школи, театральні групи тощо) знаходяться у віданні органів місцевого та регіонального самоврядування, і тільки центральні – під опікою держави. Частиною державної політики у сфері культури є фінансова та організаційна підтримка недержавних культурних організацій і закладів, а також контроль за змістом їх діяльності з точки зору відповідності принципам культурної політики.

Основоположною тенденцією культурної політики Швеції є принцип децентралізації в організації культурного життя, що продиктований прагненням активізувати діяльність та сприйняття культури всіма групами та прошарками населення. Фінансування забезпечують, у першу чергу, приватні, місцеві та регіональні органи самоврядування.

З принципом децентралізації пов'язана й інша, дуже важлива тенденція до виокремлення та підтримки груп, що становлять меншість у загальній кількості населення (національних меншин та іммігрантів, фізично чи розумово неповноцінних, літніх людей). Культурна політика по відношенню до цих груп не є справою якогось окремого відомства у мережі культурних закладів, але інтегрована у загальну культурну політику; у той же час береться до уваги й необхідна спеціалізація в цьому напрямку.

Найбільш важлива роль у здійсненні культурної політики відводиться органам місцевого самоврядування – комунам, тому що тільки на цьому рівні культурні запити конкретних груп населення на всіх ділянках культури можуть бути обговорені, враховані та забезпечені найбільш оптимально. Для цього існують спеціальні комітети по культурі.

Діяльність ландстинга охоплює більшість або всі комуни в межах одного лена; в його віданні знаходяться ленські театри, оркестри, музеї та бібліотеки, а до його завдань входить також організація та фінансування культурних заходів регіонального значення. Деякі ландстинги мають самостійні комітети по культурі, та, за звичаєм, відповідальність за здійсненням регіональної культурної політики несе комітет з питань народної освіти та культури.

Риксдаг приймає загальні положення щодо мети та напрямів культурної політики, принципів організації діяльності державних закладів культури, затверджує державний бюджет у галузі культури, який виносить на його розгляд уряд країни. Усі питання розвитку культури та засобів масової інформації обговорюються спеціальною культурною комісією риксдага.

Державна рада з культури (Statens kulturråd) відповідає за здійснення культурної політики на практиці. До її завдань належить розподіл державних асигнувань на культуру в цілому і на культурні заходи, формування суспільної думки, розповсюдження інформації та подання допомоги комунам, ландстингам, організаціям і працівникам культури, обговорення та вирішення культурно-політичних проблем, підтримка досліджень у цій галузі. Роботою ради керує правління, яке складається з 12 осіб, призначених урядом на три роки (з

можливістю продовження їх повноважень ще на один строк). У складі ради постійно працюють чотири комісії – з народної освіти і самодіяльної творчості; образотворчого мистецтва, музеїв та виставок; літератури та бібліотек; театру, танцювального та музичного мистецтва. Особливе місце займає дослідницька група ради, яка є дорадчим органом з питань дослідництва у сфері культури, а також розвитку та вдосконалення культурної роботи. Також створюються тимчасові робочі групи для вирішення окремих питань або розробки великих проектів.

Загальна сума асигнувань на культуру складається з приватних і державних витрат, при цьому останні становлять меншу частину. *Половину* державних витрат несуть комуни, *43 %* – держава і *7 %* – ландстинги; культурні асигнування комун зростають найбільш стрімкими темпами, за рахунок чого зменшується відсоток державних та приватних витрат [3, с. 5].

Держава фінансує в першу чергу центральні організації та заклади культури (наприклад, Королівський драматичний театр, Північний і Національний музеї) та загальнодержавні культурні заходи; підтримка місцевих та регіональних закладів становить *четверту частину* державних витрат. Більша частина фінансів призначається системі народної освіти, театральному і танцювальному мистецтву та пресі. Головним об'єктом фінансової підтримки ландстингів є ленські музеї, театри, бібліотеки, а також образотворче мистецтво в регіоні. Кошти комун йдуть, насамперед, на фінансування публічних бібліотек та розвиток музичної культури (організацію музичних шкіл), а також народної освіти [8, с. 18].

До завдань державної культурної політики входить підтримка професійних працівників культури, доходи яких у порівнянні з представниками інших професій невеликі, а в умовах вільного ринку вони не завжди у змозі забезпечити своє існування тільки за рахунок професійної діяльності. Відсоток безробітних серед них великий.

Таким чином, культурна політика органів влади у Швеції, яка відрізняється багатоманіттям економічних, регіональних та соціодемографічних аспектів, являє

в цілому безсумнівний актуальний досвід організації культурного життя, вирішення нагальних проблем сучасного культурного розвитку.

Слід відмітити, що в Німеччині взагалі не існує такого центрального органу управління цією сферою, як міністерство культури. Зокрема, усі питання щодо культури вирішують незалежні структури (відділи культури), які створені на місцевому управлінському рівні. У 80-ті рр. ХХ ст. відбулося зростання видатків на культуру до 4% у бюджетах земель за рахунок того, що сфера культури була передана під дію земельного виключного законодавства. Це сталося тому, що держава делегувала свої повноваження з федерального на земельний рівень. Для федеральної адміністрації залишалися в основному завдання, які повинні були виконуватись виключно центральними органами держави. Федеральні органи управління культурою займалися розробкою напрямів державної культурної політики, надавали фінансову допомогу культурно-мистецьким проектам національного значення та запроваджували контроль за виконанням своїх рішень. На основі значної законодавчої компетенції та фінансової часткової участі федерація справляла суттєвий вплив на виконання завдань щодо сфери культури землями та громадами. Усі інші питання щодо функціонування цієї галузі стали вирішувати на місцях. Тому розділ видаткової частини федеральних бюджетів змінювався упродовж 1961 – 1987 рр. так: усі видатки бюджету зростали, а їх частина, що йшла на культуру, науку та освіту – зменшувалася (таблиця) [9].

Таблиця

Видатки федеральних бюджетів Німеччини в 1961 – 1987 рр.

<i>Роки</i>	<i>Видатки, усього, млрд нім. марок</i>	<i>Культура, освіта, наука, %</i>
1961	95,3	11,2
1970	196,3	15,1
1980	741,3	11,8
1987	978,9	10,8

Однак, унаслідок фінансового взаємозв'язку федерація могла мати компетенції у сферах, які відносяться до компетенції земель. Наприклад, віднесена Основним законом (Конституцією) до рівня федерації компетенція у сфері закордонних справ, призвела до того, що федерація отримала повноваження в культурній сфері. Інститути німецької культури та мови, які Німеччина утримує за кордоном, перебувають в адміністративній (тобто і фінансовій) компетенції федерації [4, с. 94].

Політика надання субсидій в Німеччині дуже популярна, хоча її критикують за довгостроковість та широке коло адресатів, яким надається підтримка держави. Так, упродовж 1988 – 1990 рр. доля субсидій у валовому національному продукті складала 2,4%. Наприкінці 80-х рр. обсяг субсидій зріс удвічі [1, с. 87-88]. Слід зазначити, що ця тенденція була зруйнована після об'єднання країни зі Східною Німеччиною.

Також у Німеччині діє принцип розподілу фінансових обов'язків, згідно з яким федерація та землі окремо несуть видатки, пов'язані з виконанням їхніх завдань. Позначений в цьому принципі зв'язок видатків та повноважень у федеральній державі з автономним бюджетним господарством центральної держави й окремих її суб'єктів є єдиним адекватним розподілом фінансових зобов'язань. У положеннях Основного Закону зафіксовані й виключення з правил застосування принципу розподілу фінансових обов'язків. Це стосується фінансування визначених завдань, де бере участь федерація, тобто ці завдання здійснюються на основі змішаного фінансування, серед яких – фінансова допомога федерації для особливо важливих інвестицій земель та громад. За рахунок участі земель у видатках на загальні потреби в інвестиціях, на які надається грошова допомога федерації, використання істотної частини земельних бюджетів – у випадку фінансової допомоги також комунальних бюджетів – точно визначено та більше не знаходиться у розпорядженні земель чи громад для виконання їхніх завдань. Таким чином, змішане фінансування обмежує бюджетну автономію земель. У межах загальних завдань та фінансової підтримки федерація

приймає участь у видатках на проектування та здійснення інвестицій. Наступні видатки (на утримання персоналу, витрати, що виникають в результаті діяльності закладу, на створення якого були надані кошти) повинні нести виключно землі та громади. Ці витрати, однак, дуже високі в закладах культури та проведення дозвілля у зв'язку з витратами на утримання персоналу.

Фінансова та законодавча самостійність міст дозволила їм утримувати велику кількість закладів у сфері освіти та культури, вільно обирати форму цих установ. Невеликі міста мають щонайменше один народний університет, музей, бібліотеку, архів та музичну школу. Муніципальні музеї несамостійні у правовому відношенні, бо вони підпорядковуються місцевим органам влади. Правова самостійність має місце тоді, коли музей опікується недержавною організацією. Основою сприяння розвитку музичної культури є мережа музичних шкіл, оркестрів та концертних закладів, які фінансуються як з місцевого, так і з бюджетів земель та федерацій, інших міністерств, за рахунок спонсорських коштів. Великі міста з давніми традиціями утримують архіви, в яких зберігається й вивчається архівне майно відповідних адміністрацій. У всіх федеральних землях діють архівні закони, які є правовою базою роботи архівів. Охорона історичних пам'яток знаходиться в колі повноважень держави, федеральних земель та муніципалітетів і складається з правових, адміністративних та фінансових заходів щодо догляду та запобігання небезпеки їхнього руйнування. Театри у Німеччині є закладами, які дуже дорого коштують. На фінансування театрів у великих містах виділяється 1/3 коштів видатків місцевого бюджету на культурні потреби, у маленьких містах – до 3/4. Тому держава, як правило, частково допомагає субсидіями з федерального бюджету, кошти на вистави йдуть і від благодійних фондів та спонсорів, бо прибуток, одержаний від продажу квитків, реклами тощо складає 1/8 бюджету проекту. Хоча бібліотеки знаходяться у введенні муніципальних органів влади і їх діяльність трактується як надання населенню послуг у сфері культури, ці заклади також частково фінансуються з федеральних бюджетів [2].

Таким чином, відстороненість держави від жорсткого впливу на культурну сферу, самостійність більшості культурно-мистецьких закладів, підтримка (фінансова, пільгова, податкова) закладів, колективів, інституцій, принцип розподілу фінансових обов'язків, фінансова та законодавча самостійність регіонів – це позитивні кроки у механізмі розвитку культурної політики Швеції та Німеччини, які допоможуть удосконалити механізми державного регулювання цієї галузі в Україні.

Список використаних джерел

1. Гриценко О. Культурна політика: Концепції й досвід. – К.: ІДУС при КМ України, 1994.
2. За эффективное местное самоуправление: Информационное издание для городов бывшей ГДР // Материалы Немецкого союза городов по политике в области местного самоуправления. – Кёльн, 1990. – Вып. 9. – 136 с.
3. Культура и искусство за рубежом / В.И. Карпушин, О.К. Красулина и др. – М.: РГАСНИ, 1988.
4. Мюллер Р., Райтер Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии: Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций. – Сб. 3. – Хайдельберг: R.V. Decker's Verlag, 1996. – 151 с.
5. Bennet O. Cultural Policy in the United Kingdom. A Historical Prospective / Univ. of Warwick, 1994. – 14 p.
6. Cultural Policy: A Preliminary Study. – Paris: UNESCO, 1969.
7. Horne D. The Public Culture: The Triumph of Industrialism. – Sydney, 1992.
8. Kulturpolitik i praktiken. – 2. rev. Uppl. – Stockholm, 1985. – 127 s.
9. Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland. – Stuttgart und Mainz, 1990. – S. 443.

Fesenko N.S. The State's Policy in the Sphere of the Culture: Implementation of the Foreign Experience to the Ukrainian Reality.

The national prestige is important argument for the benefit of support of the culture in today's Ukraine. Experience of the executive authorities in Sweden and Germany on questions of realization of the cultural policy is interesting. During XX century there was a radical transformation of attitudes between art and the state here.

Key words: culture, cultural policy of the state, financial and organizational support, unstate cultural organizations and establishments, principle of division of financial duties.

Фесенко Н.С. Политика государства в сфере культуры: имплементация зарубежного опыта на украинскую почву.

Рассмотрен опыт реализации культурной политики органами власти в Швеции и Германии, где на протяжении XX ст. происходила глубокая трансформация отношений между искусством и государством, и возможности его имплементации в Украине.

Ключевые слова: культура, культурная политика государства, финансовая и организационная поддержка, негосударственные культурные организации и заведения, принцип деления финансовых обязанностей.

