



## ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Елена ПРИТУЦ,

аспирант кафедры социальной и гуманитарной политики  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

### Summary

The article the international experience of regional cultural development and the possibility of its application in Ukraine are described. The main models of cultural policy are analyzed. The essence of public-private partnerships and program-targeted financing as a tool alignment cultural development of the regions of Ukraine are disclosed. The main stages of the program-targeted approach in the cultural development of the regions are identified. The main tasks for the formation of a common cultural space in Ukraine are highlighted.

**Key words:** cultural development of state, public cultural policy, regional level, international experience, financial support.

### Аннотация

В статье рассмотрен зарубежный опыт регионального культурного развития и возможности его применения в Украине. Проанализированы основные модели культурной политики. Раскрыта сущность государственно-частного партнерства и программно-целевого финансирования как инструментов выравнивания культурного развития регионов Украины. Определены основные этапы реализации программно-целевого подхода в культурном развитии регионов. Освещены основные задачи для формирования единого культурного пространства в Украине.

**Ключевые слова:** культурное развитие государства, государственная культурная политика, региональный уровень, зарубежный опыт, финансовое обеспечение.

**Постановка проблемы.** Признание любой страны на международном и на международном уровнях всегда имеет важное значение для сферы культуры. На ее формирование значительное влияние оказывают такие факторы, как культурные традиции, развитие благотворительности, спонсорства и меценатства в обществе. Процветание культурного развития происходит благодаря разнообразию региональной и «местной» культур, а упадок – когда страна не имеет общенациональной объединяющей культурной политики.

Реализация культурной политики всегда предполагает действия по материально-техническому и творческому обеспечению функционирования культуры, предусматривает распределение ресурсов, как финансовых, так и административных, структурных, человеческих и творческих. Разработка и реализация такой модели государственной культурной политики, которая была бы направлена на формирование единого культурного пространства в Украине, как никогда актуальна в современных условиях.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью нераскрытости темы. На данный момент мало работ посвящено исследованию путей совершенствования

государственной культурной политики на региональном уровне.

**Состояние исследования.** Проблемы государственного управления в сфере культуры исследовали в своих работах В. Андрущенко, Ю. Богуцкий И. Дзюба, М. Жульинский, В. Карлова, В. Малимон, П. Ситник, В. Скуратовский, В. Трошинский, А. Чмиль, С. Чукут и другие ученые. В то же время отсутствуют современные исследования, которые бы раскрывали исследуемую проблематику.

**Цель и задача статьи** – проанализировать зарубежный опыт государственной культурной политики и определить основные пути совершенствования государственной культурной политики на региональном уровне.

**Изложение основного материала.** На современном этапе развития Украины насущной задачей является формирование новой культурной модели с учетом как экономических возможностей государства, так и специфики полиэтничного состава населения, а значит – менталитета и традиций. При ее разработке, по нашему мнению, необходимо учитывать те модели, которые уже эффективно функционируют в мировой практике.

В современном мире существуют различные модели государственной

культурной политики. Выделяют три главные модели взаимоотношений государства со сферой культуры: американскую (бизнесовую), британскую (принцип «протянутой руки»), французскую (централизованную). Большинство развитых стран мира строят свою культурную политику, основываясь на одной из этих моделей. Они отличаются уровнем государственного вмешательства в культурный процесс, механизмами достижения поставленных целей, способами осуществления государственного финансирования сферы культуры и степени привлечения негосударственных средств, системой налоговых льгот, создаваемых государством, организационно-функциональной структурой государственного управления в сфере культуры, определенными методами управления или регулирования культурной сферы.

По «американской» модели (характерной для США) государство ограничивается содержанием небольшого количества крупнейших известных культурных заведений общенационального значения и поддержкой некоммерческих культурных организаций, акций, отдельных деятелей. При этом финансовая поддержка от государства по размеру всегда меньше, чем пожертвования частных лиц или корпораций, гран-



ты от фондов и т.п. Поощряя других к поддержке культуры налоговыми льготами и собственным примером, государство берет на себя роль своеобразного «лидера», а не арбитра в этом процессе. «Американская» модель оказывается весьма эффективной при трех условиях, а именно: наличии мощного частного сектора; укоренившихся в обществе традиций благотворительности; умения культурных менеджеров собственноручно зарабатывать деньги, находить и поощрять спонсоров. Эта модель отмечается централизацией поддержки культуры, ведущей ролью частных спонсоров и фондов, высоким уровнем собственной хозяйственной эффективности культурных заведений [9]. То есть такая модель предполагает передачу средств учреждениям культуры без ожидания получить что-либо взамен. Указанная модель работает благодаря развитой системе налоговых льгот в сочетании с незначительной государственной поддержкой.

Для американской модели культурной политики обязательным является наличие различных источников финансирования. В поддержку деятельности сферы культуры большая часть средств идет из частных источников – от отдельных лиц или институтов. Деятельность фондов, спонсоров, благотворителей стимулируется законодательством, вводит льготное налогообложение. Такой механизм привлечения негосударственных структур и финансов к поддержке культурной сферы в США называется государственно-частным партнерством. Данная форма финансирования считается базовой для американской модели.

Британская модель является промежуточной между американской и французской моделями. Для нее характерна поддержка культуры государством по принципу «протянутой» руки, когда государство выделяет определенные средства на поддержку культуры и искусства, но дистанцируется от их распределения. Финансовые ресурсы передаются административно независимым институтам – Советам искусства, которые распределяют их путем осуществления конкурсов

культурных проектов или просто предоставляя финансовую помощь учреждениям культуры. Особую роль играют местные органы власти и частное спонсорство. Сохраняя поток финансовой помощи из государственного и местных бюджетов, принцип «протянутой» руки позволяет разорвать цепь зависимости культуры от чиновничества, сохраняя баланс между государственным и частным финансированием культуры. Указанный принцип применяется в посткоммунистических странах, где частный сектор является малоразвитым и не может создавать альтернативу бюджетной поддержке. Именно по этим соображениям реформирование культурной сферы во многих странах Центральной Европы (Польша, Венгрия, Чехия) осуществляется по «британской» модели [9].

Как отмечает Р.Фишер, «принцип протянутой руки» предусматривает механизм разграничения и сбалансированности, чтобы избежать излишней концентрации власти и столкновения интересов. Привлекая группы независимых экспертов в процесс принятия решений, этот принцип не позволяет политикам иметь большое влияние на культурные вкусы [10]. А. Гриценко считает одним из главных последствий применения британской модели культурной политики значительную самостоятельность и экономическую стабильность культурных институтов. Применение «принципа протянутой руки» дает возможность сфере культуры приспособиться к рыночным отношениям, избавиться от бюрократизации, ввести принципы состязательности в процесс распределения средств на культурные нужды и привлечь представителей культурной сферы к этому процессу.

«Французская» модель предполагает, что государственные структуры (Министерство культуры, его региональные представительства) контролируют процесс выделения и распределения средств на культурные цели практически от начала и до конца, причем точка зрения Министерства является решающей в их распределении. В этом случае в помощи от местных органов власти ко-

личественно преобладают средства центрального бюджета, а на содержании государства находятся лишь несколько крупнейших заведений. Важной чертой французской модели является оказание помощи, в большем или меньшем объеме, практически каждой культурной инициативе, независимо от масштабов, формы собственности, коммерческого успеха и т.д. Это делает французский подход привлекательным для тех государств, где ощущается угроза национальной культуре в результате распространения иностранной культуры [9].

Общеввропейские тенденции децентрализации управления отраслью культуры проявились во Франции в виде сокращений полномочий управления центрального правительства с передачей функций на региональный уровень. При этом государство сохраняло ответственность за общее развитие культурной политики и за некоторые особо важные сферы: удерживала национальные институты культуры, осуществляла международную культурную политику, лоббировала национальные интересы, обеспечивала сохранение историко-культурного наследия. Основная цель такой децентрализации – четкое распределение обязанностей между различными административными уровнями [7, с. 29].

В последнее время во Франции стали больше внимания уделять таким взаимоотношениям культуры и бизнеса, как спонсорство и корпоративная филантропия. В соответствии с Законом Франции «О меценатстве» 2003 г. появилась возможность привлекать в сферу культуры дополнительные средства, вкладчики которых получают налоговые льготы. Благодаря этому сложились достаточно благоприятные обстоятельства для сотрудничества культуры и бизнеса, а также индивидуальной благотворительности. Поэтому сегодня французская культура имеет многоканальное финансирование, основными источниками которого являются: Министерство культуры и коммуникаций; региональная и муниципальная власть; государственные и некорпоративные фонды; кор-



поративная филантропия; спонсорство и собственная прибыль.

Опыт культурной политики Франции представляет значительный научный и практический интерес для Украины, поскольку уделяется особое внимание культурному развитию общества как приоритетной задаче государства. Кроме того, дополнительное инвестирование в культуру способствует привлечению туристов и созданию дополнительных рабочих мест, что положительно отмечается на развитии Франции.

Учитывая мировые принципы культурной политики, важно превратить украинскую политику в области культуры в один из ключевых элементов стратегии развития. Сегодня актуализируется проблема самоидентификации в поликультурном обществе. Украина должна усилить свою роль в поддержке сферы национальной культуры для подъема имиджа страны; для развития индустрии культуры; для создания образовательно-воспитательной области культуры, с целью возрождения в сознании нации духовно-нравственных приоритетов.

Выбирая модель национальной культурной политики, необходимо учитывать, прежде всего, собственные общественные, политические и культурные традиции, состояние экономики, культуры в целом и отдельных ее сфер, международные вызовы, которые стоят перед страной.

По нашему мнению, для Украины более приемлема не либеральная, а умеренно патерналистская модель культурной политики, которая существует во Франции. Степень умеренности должна определяться потребностями свободного культурного развития личности, различных социальных групп и нации в целом, без чего жизнеспособность и конкурентоспособность украинской культуры окажется под угрозой. Поэтому одним из главных направлений культурной политики должно быть сохранение и актуализация культурного наследия в самом широком ее понимании. Важно разработать механизмы реального партнерства между Министерством культуры Украины, его отдельными структурами и широкой общественностью. Совместно выработанные решения имеют боль-

ше шансов на удачную реализацию. Кроме этого, процесс осуществления такой культурной политики является необходимой составляющей функционирования гражданского общества, пробуждения чувства гражданской ответственности.

Отечественный и зарубежный опыт развития учреждений культуры показывает, что национальная культура может развиваться при условии активной регулирующей роли и поддержке государства. При этом культурная политика реализуется не только путем государственной финансовой поддержки приоритетных направлений культурной деятельности. Одним из важнейших принципов государственной политики в сфере культуры является создание стимулов к поиску внебюджетных источников доходов, развитие смешанных форм финансирования. В условиях кризиса и ограниченности финансовых ресурсов государственно-частное партнерство является одним из важных и эффективных инструментов выравнивания культурного развития регионов.

Содержание понятия «государственно-частное партнерство» можно рассматривать в широком смысле – как любое взаимодействие государства и бизнеса в достижении общих целей социально-экономического развития (речь может идти о совместной разработке стратегических направлений, программ, продвижении государством частных проектов); и узком – как совместное финансирование крупномасштабных проектов или финансовое участие государства в проектах бизнеса [1, с. 52]. В культурной сфере это понятие можно трактовать как систему долгосрочных финансово-экономических отношений между институтами государства и субъектами частного сектора по реализации проектов на основе партнерства, то есть объединение ресурсов, распределение доходов и преимущественных выгод, расходов и рисков [1, с. 53]. Такое партнерство в культурном развитии регионов – это альянс между властью и бизнесом в целях реализации важных для общества культурных проектов на региональном уровне.

Создание институтов государственно-частного партнерства предполагает развитие меценатства и благотворительности в сфере культуры и формирование рынка культурных ценностей, совместное участие государства и бизнеса в развитии этого рынка, а также в экономически эффективных проектах в культурной сфере.

Учитывая зарубежный опыт для развития государственно-частного партнерства, в Украине благоприятным будет создание специального органа, который должен стать связующим звеном между государством и бизнесом, своеобразным посредником в проектах государственно-частного партнерства. Среди общих функциональных обязанностей такого органа следует выделить: координацию действий государственных органов, участвующих в подготовке проектов государственно-частного партнерства и принятии решений по вопросам их реализации; участие в финансировании подготовки проекта; методологическую поддержку участников проектов по вопросам управления и финансирования; экспертное участие в разработке законодательства по вопросам государственно-частного партнерства; экспертный анализ планируемых проектов государственно-частного партнерства [8, с. 55].

Важным инструментом осуществления государственной политики в отношении культурного развития страны и ее отдельных регионов является программно-целевое финансирование. Функциональное назначение программно-целевого управления определены в ст. 119 Конституции Украины. В ней, в частности, отмечается, что местные государственные администрации на соответствующей территории обеспечивают «выполнение государственных и региональных программ социально-экономического и культурного развития, программ охраны окружающей среды, а в местах компактного проживания коренных народов и национальных меньшинств – также программ их национально-культурного развития; подготовку и выполнение соответствующих областных и региональных бюджетов» [4].



Мы согласны с Т. Дорош [2] в том, что реализация программно-целевого подхода в культурном развитии регионов включает шесть этапов.

1. Определение наиболее острых проблем в сфере культуры. Предусматривает специфический анализ и описание проблем развития сферы культуры на региональном уровне.

2. Определение приоритетных целей региональной культурной политики, к которым относят:

- обеспечение широкого доступа к культурным ценностям посредством сохранения и развития существующей сети культурных учреждений, содержания ценовой доступности услуг, укрепления их материально-технической базы, широкого применения новейших информационных технологий в сфере культуры;

- популяризацию и распространение качественного и разнообразного отечественного культурного продукта среди широких слоев общества, формирование положительного образа украинской культуры в стране и за рубежом;

- сохранение культурного наследия, развитие музейного дела, содействие возвращению в Украину культурных ценностей;

- усиление и разнообразие государственной поддержки творчества, в частности концертно-гастрольной и выставочной деятельности, создание культурных программ для радио и телевидения, культурно-образовательных ресурсов для Интернет-сети;

- государственную поддержку культурных журналов, обеспечение пополнения библиотечных фондов изданиями на украинском языке и языках национальных меньшинств в местах их компактного проживания, расширение применения новейших информационных технологий в библиотечном и музейном деле;

- поддержку развития этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности всех коренных народов и национальных меньшинств Украины, осуществление государственной языковой политики, в том числе мер по поддержке украинского языка как государственного в различных сферах культурной жизни;

- обеспечение межнационального и межконфессионального диалога [5].

3. Предпроектное описание территории как объекта программирования включает:

- детальное описание на первом этапе проблем на этой территории с указанием причин их возникновения;

- полное описание целей, определенных на втором этапе;

- картографованное описание отдельных сторон и подсистем изучаемого;

- описание культурных систем и подсистем;

- описание территории и культурных процессов по оси «прошлое-настоящее»;

- анализ характерных для этой территории культурных тенденций и динамики [6].

4. Разработка концепции и определение приоритетных направлений культурного развития регионов.

5. Проектная обработка приоритетных направлений культурного развития регионов, каждое из которых может быть отдельным блоком программы, внутри которого разрабатываются один или несколько социальных проектов.

Исходя из этого, разработка проектов по отдельным направлениям включает:

- определение круга заинтересованных лиц, тех, кто сможет участвовать в реализации проектов и программы в целом;

- определение целей каждого участника этого раздела программы и их согласование;

- определение круга потребителей или пользователей по результатам каждого из проектов;

- определение подходов и путей достижения поставленных целей [3].

6. Разработка организационного механизма осуществления программы. Для реализации разработанных культурных проектов и программ часто необходимо модернизировать или создать новые организационные структуры в сфере культуры. При этом важно помнить, что разработка организационных нововведений в рамках культурного программирования не является самоцелью, а обу-

словлена необходимостью создания эффективного и удобного механизма реализации этих проектов и программ [2].

Основным преимуществом внедрения программно-целевого метода является то, что финансирование ориентировано не только на вложение средств, но и на достижение определенных целей. При таком подходе основные ресурсы направляются на сохранение национального культурного наследия и на стимулирование культурного развития регионов Украины.

Одной из приоритетных задач современной государственной культурной политики Украины является создание единого культурного пространства, которое позволяет преодолеть негативные тенденции в развитии социокультурной сферы.

Отсутствие единого культурного пространства в Украине крайне негативно сказывается на обеспечении национального единства и соборности Украинского государства. Решение этой проблемы затрудняет ценностно-мировоззренческое расслоение украинского общества, которое обусловливается культурно-историческими различиями отдельных регионов Украины и углубляется вследствие спекуляций на этой проблематике со стороны определенных внутренних и внешних политических сил.

В связи с этим возникает вопрос об определении основных задач реализации государственной политики в культурной сфере регионов, которые в большей степени соотносились бы с целями формирования единого культурного пространства в Украине, в частности:

- совершенствование нормативно-правовой базы с учетом отечественного и зарубежного опыта по решению проблем культурного развития регионов и разработка Концепции государственной политики в культурной сфере на региональном уровне;

- создание и реализация государственных программ культурного развития Украины и ее регионов: развитие сети культурных учреждений, нравственного и патриотического воспитания населения реги-





онов; сохранение и приумножение культурного наследия этносов и этнических групп;

– участие в международных программах, направленных на развитие культурной сферы путем согласования интересов регионов и общенациональных интересов;

– разработка и внедрение отраслевых программ развития культурной сферы: развитие библиотечного, музейного дела, кинематографии и т. п.;

– создание специальных региональных программ, направленных на решение социокультурных задач, вызванных спецификой функционирования тех или иных составляющих культурной сферы в определенных регионах. А это требует налаживания научно-обоснованной, политически взвешенной, просветительно-пропагандистской, воспитательной работы.

Реализация этих задач не только позволит повысить роль культуры как важного самостоятельного фактора государства, но и заложит прочный фундамент для строительства единого культурного пространства в Украине.

**Выводы.** Зарубежный опыт свидетельствует о том, что культура существует благодаря саморазвитию, но при прочной поддержке государства. Бюджетное финансирование остается одной из основных форм поддержки культурного развития, хотя механизмы, формы и методы финансирования применяются каждой страной в зависимости от ее культурной политики. Сама система финансирования культуры определяется степенью централизации государственного управления и характером отношений между государством и участниками культурной сферы различных форм собственности.

В условиях финансовой ограниченности основным инструментом выравнивания культурного развития регионов Украины является внедрение государственно-частного партнерства и программно-целевого финансирования культурной сферы, призванных способствовать эффективному использованию ресурсов.

В результате эффективной государственной политики в культурной

сфере на региональном уровне должны быть устранены региональные дисбалансы в культурном развитии регионов, и сформировано единое культурное пространство Украины. А это создаст необходимую духовную основу консолидации нации как предпосылку ее устойчивого прогрессивного развития.

#### Список использованной литературы:

1. Горяинова Л.В. К вопросу о сущности государственно – частного партнерства как механизма реализации интересов государства и бизнеса / Л.В. Горяинова // Научно-практический журнал «Экономика, статистика и информатика» Вестник УМО, 2011. – № 1. – С. 52–53.

2. Дорош Т. Реалізація програмно-цільового підходу в управлінні культурною сферою / Т. Дорош // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр». – Вип. 3(11). – 2012. – С. 71–76.

3. Кіреєва Т.І. Символи долі / Т.І. Кіреєва ; Нац. муз. акад. України ім. П.І. Чайковського, Донец. держ. муз. акад. ім. С.С. Прокоф'єва, Приазов. держ. техн. ун-т, Донец. держ. ін-т штуч. інтелекту. – Донецьк : Наука і освіта, 2006. – 842 с.

4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верх. Ради України 28 червня 1996 року : офіц. вид. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

5. Концепція Державної цільової національно-культурної програми розвитку культури і мистецтва на період до 2017 року [проект] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/288397?search\\_param=B8&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1](http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/288397?search_param=B8&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1).

6. Культура на перепутье / Ред. Б.Ю. Сорочкин. – М. : РКХ РИЦ, 2006. – 248 с.

7. Культурна політика та мистецька освіта: моделювання процесів / О.І. Безгін, А.Є. Бернадська, І.С. Кочарян, О.Ю. Успенська]. – К. : Інститут культурології НАМ України, 2013. – 176 с.

8. Орлатий М.К. Зарубіжний досвід управління розвитком соціальної

інфраструктури / М.К. Орлатий, Т.В. Гоголь // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – № 3. – С. 51–57.

9. Управління соціальним і гуманітарним розвитком / В.П. Трошинський, В.А. Скурагівський, Е.М. Лібанова та ін. ; за заг. ред. В.П. Трошинського, В.А. Скурагівського : у 2 ч. – К. : НАДУ, 2010. – Ч. 2. – 244 с.

10. 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.