

НОРМАТИВНИЙ ВИМІР СУЧАСНОЇ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Аналізуються особливості інституціоналізації культурної політики в Україні та культурологічні аспекти її нормативного забезпечення.

Ключові слова: *культура, політика, культурна політика, культурні інститути, культурна галузь, культурні стратегії.*

Анализируются особенности институционализации культурной политики в Украине и культурологические аспекты ее нормативного обеспечения.

Ключевые слова: *культура, политика, культурная политика, культурные институты, культурная отрасль, культурные стратегии.*

The state of the institutionalization of cultural policy in Ukraine and cultural aspects of regulatory support.

Key words: *culture, politics, cultural policy, cultural institutions, cultural industry, cultural strategy.*

В Україні, як і в деяких інших східноєвропейських країнах, діяльність у культурній сфері регулюється численними нормативними документами, які відображають особливості поточної соціально-політичної ситуації. Нормативна складова культурно-політичної практики вже була предметом спеціальних досліджень, результати яких висвітлені в працях О. Гриценка, О. Задихайло, І. Ігнатченко, В. Солодовника та ін. Проте цей аспект здебільшого розглядався в контексті юридичної, управлінської та політологічної парадигм. Наявність законів або їх варіантів може свідчити в першу чергу про те, які аспекти держава вважає необхідними регулювати. На наш погляд, важливішою для характеристики культурної політики є практика їх застосування, а також ті змістові наголоси в тлумаченні ключових понять, що містяться в цих документах і надають уявлення не тільки про їх ідеологічне підґрунтя, а й сприяють усвідомленню запропонованої в них методології вирішення актуальних культурних проблем. Завдання — проаналізувати нормативно-правову базу соціально-культурної діяльності в Україні як сукупність текстів, що розкривають типологічні характеристики процесу інституціоналізації вітчизняної культурної політики.

Законодавче поле в галузі культури в Україні складається з численних законів та нормативно-правових актів, ухвалених Верховною Радою України, постанов Кабінету Міністрів України, Указів Президента України, постанов, рішень та інструкцій головних розпорядників коштів у цій галузі. Ключовими нормативними текстами, що визначали зміст культурної політики держави впродовж минулих десятиліть крім конституції України, були «Основи законодавства про культуру в Україні» (1992) [5]. Закон України «Про культуру»

після тривалих зволікань, ніяк не пов'язаних з його вдосконаленням після схвалення проекту, набув чинності лише у 2010 р. [13]. За своєю стилістикою, зокрема конкретністю застосованих у ньому понять, Закон «Про культуру» є цілком сучасним документом, який декларує перехід від концепції державного проектування шляхів розвитку культури й мистецтва до філософії обмеженого, цивілізованого втручання держави в культурну сферу з метою підтримки культурно-мистецького розвитку. Зрозуміло, що прийняття закону ще не гарантує ефективного його виконання, оскільки загальна кількість законодавчих актів, що регулювали культурну діяльність в країні складала на початок 2000-х рр. близько 300. Водночас, за звітами аналітиків культурні проблеми нехтуються в податковому, фінансово-бюджетному й адміністративному законодавстві [26]. Цим зумовлена фактична нелегітимність «Основ законодавства про культуру», адже виконати більшість його положень у зв'язку з недофінансуванням галузі культури виявилось неможливим.

Хронологія ухвалення законодавчих актів щодо культури впродовж останнього десятиліття надає можливості скласти уявлення про основні пріоритети держави в цій галузі. У 2000 р. був ухвалений Закон України «Про охорону культурної спадщини», до якого внесено зміни у 2004 р. [16]. У 2002 р. ухвалено Закон України «Про Загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2003–2007 роки» [8]. У 2003 р. — Закон України «Про гастрольні заходи в Україні», яким передбачено збір за проведення гастрольних заходів іноземними колективами чи окремими виконавцями за ставкою 3% [7]. У 2006 р. ухвалено Закон України «Про ратифікацію Угоди про вивезення та ввезення культурних цінностей» [15]. Протягом 2008–2009 рр. були прийняті такі законодавчі акти: Закони України «Про приєднання України до Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини» [19], «Про затвердження Переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації» [10], «Про внесення змін до Закону України «Про загальнодержавну програму охорони культурної спадщини» [8]. У 2010 р. Верховна Рада прийняла зміни до Закону про кінематографію, згідно з якими українські кіновиробники звільняються від податку на 5 років. Отже, збереження та охорона спадщини, а також розвиток культурних індустрій, безперечно, є у фокусі інтересів держави.

В офіційному дискурсі культура асоціюється зі специфічною сферою суспільної діяльності і розглядається як сукупність цінностей у їх конкретних формах. Фактично ж, унаслідок специфічного, притаманного більшості пострадянських держав, тлумачення культурної політики у першу чергу як діяльності, спрямованої на утримання та охорону пам'яток і закладів культури, звичним є аксіологічне визначення культури як «сукупності духовних та матеріальних цінностей». Згідно з «Основами законодавства України про культуру», до культурних цінностей належать «об'єкти матеріальної і духовної

культури, що мають художнє, історичнє, етнографічне та науковє значення» [5]. Отже, законодавством пропонується оновлений варіант аксіологічного підходу до культури з його орієнтацією на здобутки та високі цінності.

Певним кроком щодо наближення розуміння культурної політики до міжнародних стандартів міг бути Закон України «Про культуру», у проєкті якого поняття «культура» визначалося як «комплекс характерних матеріальних і духовних здобутків суспільства та форм суспільної діяльності, який охоплює історичну спадщину, мистецтва, гуманітарну науку та освіту, форми творчої і дозвілєвої діяльності й індустрії, пов'язані з мистецтвом і дозвіллям» [12]. В остаточній редакції була закріплена інша, більш звична й певною мірою архаїчна норма: «Культура — сукупність матеріального і духовного надбання певної людської спільноти (етносу, нації), нагромадженого, закріпленого і збагаченого протягом тривалого періоду, що передається від покоління до покоління, включає всі види мистецтва, культурну спадщину, культурні цінності, науку, освіту та відображає рівень розвитку цієї спільноти» [13]. Саме по собі тлумачення поняття «культура» через асоціювання його з поняттям «цінності» — значно більш спірним та не менш багатозначним свідчить не тільки про інертність у ставленні до культури загалом, а й про перетворення самої культури на номінальну понятєву конструкцію. Усвідомлення сутності цінності неминуче виявляє різні позиції суб'єктів суспільної політики. Принаймні можна припустити, що владний проєкт культури може не збігатися з культурними проєкціями суспільства, представленого окремими суспільними групами або організаціями як суб'єктами політики.

У порівнянні з «Основами законодавства про культуру» в Законі «Про культуру» дискусійні поняття «нація» та «українська нація» замінені на перший погляд на нейтральніші, на кшталт «культурний простір України». «Культурний простір України — сфера, у якій відповідно до законодавства провадиться культурна діяльність та задовольняються культурні, інформаційні та дозвілєві потреби громадян, що охоплює, зокрема, радіо і телебачення, періодичні друковані видання та книговидавничу продукцію, ринок культурних благ, а також культурно-мистецьке середовище» [13]. У стратегічних вимірах існують такі номінації культурного простору: «культурно мистецька сфера», «культурно-інформаційний простір». В аналітичних документах Міністерства й інших державних структур культурний простір конкретизується також як мовно-культурний [23; 24; 25]. Аналіз його стану очікувано дає підстави для висновку про такі його ознаки, як «недостатньо цілісний», «недостатньо наповнений національним культурним продуктом» [21; 22]. У загальних характеристиках культурний простір уявляється несформованим, роз'єднаним, нескоординованим [23; 24; 25]. Рівень цілісності національного культурного простору аналітики пов'язують зі ступенем інтегрованості окремих

регіонів або суспільних груп у загальнонаціональний контекст за наявності спільної символічної системи, національного культурного продукту та каналів культурної комунікації [21; 22]. Тобто з усіх можливих інституційних ознак культурної просторовості актуалізуються комунікативні складові. Це, з одного боку, не суперечить теорії національної культури, проте містить небезпеку дещо спрощеного розуміння існуючої ситуації, яка впродовж останніх десятиліть висвітлюється переважно в контексті історичної спадкоємності та збереження етнічних традицій.

Гальмування у формуванні нормативної бази культурної діяльності й водночас намагання врегулювати передусім діяльність державних інститутів, які формують певну галузь, є приводом для роздумів про цивілізаційні пріоритети української політичної влади. Зважаючи на місце категорії «культура» в сучасній нормативній юридичній лексиці України, можна сформулювати висновок про те, що питання культурного розвитку не набули того змістовного значення, яке б дозволяло говорити про реальні європейські перспективи країни. Декларування важливості культури як чинника суспільного розвитку не має значного практичного ефекту, оскільки не підтримується на рівні законодавства щодо недержавної діяльності у сфері культури або сталими практиками громадянського суспільства.

Інституційна база державної культурної політики в основному сформувалася ще з радянських часів. У її діяльності переважали ситуативні методи реагування (виконання доручень), адміністративний і фінансовий тиск при тому, що практична неохопленість недержавної частини культурного сектору, відсутність гнучкої моделі управління культурною сферою не сприяли налагодженню дієвої міжвідомчої взаємодії [1]. Питання планування культурної політики в Україні є надзвичайно складним. З одного боку це є прерогативою Президента, уряду, профільного міністерства. У межах своєї компетенції різні культурні проблеми вирішують також Міністерство освіти і науки, Держтелерадіо, Держкомбудархітектури, Національна Рада з ТВ та радіомовлення. Фактично координатором їх діяльності є Служба з питань гуманітарної політики Адміністрації Президента й підрозділи секретаріату КМУ. Існують також 24 обласні і 2 міські (Київ, Севастополь) управління культури, що підпорядковуються Міністерству культури і відповідним обласним державним адміністраціям. Така кількість державних інститутів потребує високого рівня координації та наявності концепції й належного фінансування, яких, на думку аналітиків, бракувало весь період незалежності [3].

У статті 4 Закону України «Про культуру» наголошено, що пріоритети державної політики у сфері культури визначаються державними програмами економічного і соціального розвитку України та програмами діяльності Кабінету Міністрів України, з обов'язковим урахуванням аспектів розвитку культури. Адміністративно-політична модель регулювання діяльності у сфері культури, яка відтворюється

в Україні, має характерні патерналістські риси [3]. Про це свідчить хоча б той факт, що в «Основах законодавства про культуру» державний бюджет розглядається як основне джерело фінансування культурної діяльності. Саме «МКТ України був головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення проведення державної політики в сферах культури, туризму, а також державної мовної політики» [5]. І хоча в Законі «Про культуру» міститься норма, згідно з якою суб'єктами діяльності в сфері культури є фізичні та юридичні особи, що провадять культурну діяльність або реалізують владні повноваження в сфері культури [13], на думку міжнародних експертів, «...Міністерство культури часто розглядають як «орган фінансування», який мусить оплачувати все» [4].

Показовою з концептуальної точки зору є трансформація назви профільного державного органу влади, яка відбувалась за часів незалежності: Міністерство культури — Міністерство культури і мистецтв — Міністерство культури і туризму. На перший погляд стратегія діяльності Міністерства радянських часів та часів «перебудови» була скорегована в напрямі прагматизації. Однак навіть проста спроба декодувати зміст ідеологічного штампу «культура і мистецтво» дозволяє дійти висновку про те, що під «культурою», як і в радянські часи, розуміється та діяльність, що не пов'язана з творчістю. Отже, йдеться про функціонування бібліотек, музеїв, архівів, навчальних закладів, дозвіллевих та розважальних установ тощо. Стихійна комерціалізація певного сегмента організацій культурно-масової діяльності впродовж останніх десятиліть суттєво обмежила вплив держави на формування ринку культури. Спроба компенсувати це розширенням повноважень Міністерства на сферу туризму по суті мало що змінила. У 2005 р. Міністерство культури і мистецтв об'єднали з Державною туристичною адміністрацією і таким чином було створене Міністерство культури і туризму України. Думки вітчизняних та зарубіжних експертів щодо змістовності такої зміни різнилися. На думку вітчизняних експертів, це є наслідком «усвідомлення державою того факту, що туристично-рекреаційна індустрія, особливо культурний туризм, перетворюється на важливий чинник розвитку культури, істотне джерело фінансування пам'яткоохоронної діяльності» [6]. Міжнародні ж експерти поставилися до цього інакше: «Судячи з поверхового враження, культуру й туризм об'єднали в одному міністерстві, не маючи під цим реального концептуального чи політичного підґрунтя. Припущення, що українська культура притягуватиме туристів, вірні, але водночас і наївні, якщо враховувати інфраструктурні потреби та загальні питання економіки туризму. Між туризмом і культурою досі немає жодного реального взаємозв'язку, закріпленого в термінах політики, і ці дві частини навіть в межах самого Міністерства поєднують зовнішні, поверхові відносини, а не якась спільна програма чи інші взаємовигідні симбіотичні стосунки» [4]. Чергова зміна повноважень Міністерства сталася у 2010 р, коли Міністерство культури і туризму було

реорганізоване в Міністерство культури і Державне агентство України з питань кіно (раніше Державна служба кінематографії в складі Міністерства культури і туризму). При цьому міністерство залишилося головним органом виконавчої влади щодо формування державної політики в сфері кінематографії. Водночас у його структурі створено нові підрозділи, що відображають розширення сфери його відповідальності в питаннях національностей та релігій, якими раніше опікувався Державний комітет у справах національностей та релігій. Нарешті, у 2011 р. було створене ще й Державне агентство України з туризму та курортів, на яке покладалися функції реалізації державної політики в цій сфері.

Логіка цих реорганізацій викликає безліч питань. Зокрема, по-перше, щодо співмірності проблем кінематографа і національних та релігійних відносин, по-друге, щодо самої практики створення спеціальних органів влади для вирішення окремих, нехай і складних питань культурної практики. З іншого боку, розширення повноважень Міністерства у сфері національних питань може свідчити і про те, що ці питання не потребують спеціальної уваги держави, що влада вважає цей комплекс проблем виключно культурним, фактично, таким чином, залишаючи поза увагою ті аспекти, які і є найактуальнішими: майнові, політичні, соціальні. «У свою чергу, — як вважають фахівці, — релігійна сфера в наш час лише незначною мірою перетинається з культурною, більше того, інтереси релігійних організацій і культурних установ досить часто входять в протиріччя одні з одними. Одній державній установі, не кажучи про її підрозділи на місцях, буде складно поєднати роботу з аналізу та прогнозування розвитку ситуації, вироблення і реалізації державної політики в таких різних сферах суспільного життя, якими є культура, національні відносини і релігія» [6].

Очевидно, що влада і надалі сприймає культурну сферу як широке поле власної діяльності. Щодо пріоритетності політичних завдань у культурній галузі, то в Законі України «Про культуру» вони зазначені таким чином: визнання культури одним з основних факторів самобутності українського народу — громадян України всіх національностей; сприяння створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури; захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури; пропагування української національної культури в усій її різноманітності за кордоном та світового культурного надбання в Україні; підтримка вітчизняного виробника в сфері культури [13]. Згідно із Законом, нагальним є створення умов для: розвитку культури української нації, корінних народів та національних меншин України; збереження, відтворення та охорони історичного середовища; естетичного виховання громадян, передусім дітей та юнацтва; розширення культурної інфраструктури села. Загалом ці положення відповідають тим головним стратегічним пріоритетам

у перетворенні культури на ключовий чинник суспільного розвитку України з Дорожньої карти до «Програми збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства». З одного боку, це свідчить на користь висновку про практичну незмінність підходів до культурної політики в Україні протягом останніх років. А з іншого — сам перелік пріоритетів фактично розмиває зміст «дорожньої карти», оскільки пріоритетними визнаються майже всі сфери культурної діяльності суспільства. Пріоритети державної політики в галузі культури, як свідчить світовий досвід, повинні мати середньострокову перспективу і визначатися реальними можливостями державного забезпечення їх виконання відповідно до тих завдань, що відображають актуальні проблеми на певному етапі суспільного розвитку.

Загалом сформульований у законі погляд на культуру є консервативним і передбачає ставлення до неї як до об'єкта державної опіки й управління. Це неповною мірою відповідає сучасним європейським стратегіям культурної політики, згідно з якими культура розглядається як джерело інновацій, які суттєво впливають на економічні та соціальні процеси, зумовлює темпи суспільних змін та стимулює формування більш раціональних та екологічно виправданих моделей споживання, сприяє становленню гармонійних відносин з навколишнім соціальним та природним середовищем; є сферою активної діяльності громадськості, застосування її творчих здібностей і соціальної активності, а також важливим чинником сталого розвитку і національної безпеки країни [2].

Загалом основним недоліком наявного нормативного забезпечення культурної політики є його декларативність. У владному дискурсі культурної політики зафіксовані ті смисли культури, які засвідчують її периферійність у політичній практиці. Тлумачення культурної політики в нормативних політичних текстах певною мірою консервує відомчий підхід до усвідомлення культурних проблем суспільства й обмежує смисл культурної політики суто виробничими проблемами галузі культури. Невпинна ж деградація успадкованої від радянських часів культурної інфраструктури виявляється найактуальнішою проблемою галузі культури, що фактично нівелює всі законодавчі норми стосовно забезпечення прав людини. За відсутності якісних альтернатив ідеться про суттєве скорочення обсягу та якості культурних послуг, тобто невиконання державою прийнятих на себе зобов'язань, зокрема забезпечення доступу громадян до культурних цінностей.

Щодо стратегії, як інноваційної практики, яка б стимулювала якісні культурні зміни в суспільстві, фактично не йдеться. Стратегування або підміняється короткостроковим плануванням чи, радше, прогнозуванням, або зводиться до декларативного підтвердження універсальних формул демократичного розвитку. Це свідчить на користь твердження про паліативність існуючої державної культурної

політики, що на практиці виявляється в можливості одночасної реалізації кількох проєктів, які не мають чітко визначених ідеологічних імперативів, демонструючи лише різний ступінь професіоналізму їх розробників. Концептуальна розмитість формул, які відображають культурні пріоритети влади в уже існуючих документах, невизначеність їх юридичного статусу створюють передумови для сприйняття культури здебільшого в позакультурних контекстах. Отже, на часі є дослідження культурних рефлексій політики, зокрема в площині повсякденності.

Список літератури

1. Гриценко О. А. Аналіз досвіду державного протекціонізму щодо вітчизняних культурних індустрій у світі й в Україні та розробка відповідних рекомендацій [Електронний ресурс] / О. А. Гриценко, В. В. Солодовник // УЦКД. — Режим доступу: <http://culturalstudies.in.ua/grytsenko/>. — Назва з екрана.
2. Культурная политика в Европе: выбор стратегии и ориентиры : сб. материалов / сост.: Е. И. Кузьмин, В. Р. Фирсов ; Рос. нац. б-ка. — М. : Либерия, 2002. — 238 с.
3. Культурна політика в Україні : аналіт. огляд / ред.-упоряд., кер. авт. кол. О. Гриценко / Укр. центр культур. дослідж. М-ва культури і туризму України. — К. : УЦКД, 2007. — 160 с.
4. Культурна політика України — оцінка міжнародних експертів, березень 2007 р. [Електронний ресурс] / Рада культур. співпраці. — Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/index>. — Назва з екрана.
5. Основи законодавства України про культуру // Відом. Верхов. Ради. — 1992. — № 21. — Ст. 294.
6. Особливості сучасного організаційного та законодавчого забезпечення менеджменту культурної галузі в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. зап. // Нац. ін-т стратег. дослідж. при Президентові України. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/528/>. — Назва з екрана.
7. Про гастрольні заходи в Україні : Закон України від 10 лип. 2003 р. № 1115 // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 7. — Ст. 56.
8. Про Загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2003–2007 роки : Закон України від 25 груд. 2002 р. № 361 // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 7. — Ст. 61.
9. Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 рр. : Закон України від 20 квітн. 2004 р. № 1692 // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 32. — Ст. 390.
10. Про затвердження Переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації : Закон України від 6 берез. 2008 р. № 132 // Відом. Верхов. Ради України. — 2008. — № 16. — Ст. 153.
11. Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005–2007 рр. : Закон України від 3 берез. 2005 р. № 2460 // Відом. Верхов. Ради України. — 2005. — № 16. — Ст. 264.
12. Про культуру [Електронний ресурс] : Закон України : проєкт. — Режим доступу: www.museumukraine.org.ua. — Назва з екрана.
13. Про культуру : Закон України від 4 груд. 2010 р. № 2778 // Відом. Верхов. Ради України. — 2011. — № 24. — Ст. 1219.

Розділ 1. Теорія та історія культури

14. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 25 листоп. 2000 р. № 1805 // Відом. Верхов. Ради України. — 2000. — № 39. — Ст. 333.
15. Про ратифікацію Угоди про вивезення та ввезення культурних цінностей : Закон України від 11 січ. 2006 р. № 3304 // Відом. Верхов. Ради України. — 2006. — № 16. — Ст.141.
16. Про Положення про Міністерство культури і туризму : указ Президента України від 2 груд. 2005 р. № 1688 // Офіц. вісн. України. — 2005. — № 49. — С. 26–30.
17. Про Положення про Міністерство культури : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 388 // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 29. — С. 57.
18. Про Положення про Національну Раду з питань культури і духовності : указ Президента України від 7 лют. 2006 р. № 112 // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 6. — С. 46–47.
19. Про приєднання України до Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини : Закон України від 6 берез. 2008 р. № 132 // Відом. Верхов. Ради України. — 2008. — № 16. — Ст. 153.
20. Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. — К. : НІСД, 2009. — 655 с.
21. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. — К.: НІСД, 2007. — 538 с.
22. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. — К.: НІСД, 2008. — 744 с.
23. Україна. Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки — 2003 [Електронний ресурс] // НІСД. — Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/zvit2003/index.htm>. — Назва з екрана.
24. Україна. Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки — 2004 [Електронний ресурс] //НІСД. — Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/2004_html/index.htm. — Назва з екрана.
25. Україна. Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки — 2006 : монографія / за ред. О. С. Власюка. — К. : НІСД, 2006. — 576 с.
26. Compendium Country Directory. [Електронний ресурс] : веб-сайт. — Режим доступу: <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php>. — Назва з екрана.

Надійшла до редколегії 08.01.2013 р.