

Анастасія Аксютіна

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Україна

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ КУЛЬТУРНИМИ ПОСЛУГАМИ

Anastasia Aksyutina

Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Ukraine

USE OF FOREIGN EXPERIENCE AS A CONDITION FOR THE IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION OF CULTURAL SERVICES TO THE POPULATION

The article deals with the foreign experience of administrative and legal provision of cultural services to the population, clarifies the peculiarities of legislative support for the formation of cultural space of society in different countries. The role of the state in guaranteeing the ability of everyone to participate in the cultural life of society through the use of cultural goods is defined. The necessity of studying the positive foreign experience is emphasized, since foreign practice of public and legal provision of cultural services to the population is considered in many scientific works unilaterally, mainly within the framework of finding positive achievements and without justifying the possibility of further use of its heritage in Ukraine.

Keywords: foreign experience, culture, cultural services, administrative and legal support, legislation, role of the state, improvement.

Вступ. Європейський вектор розвитку українського суспільства привів до зміни парадигми державної культурної політики, зокрема, від збереження і утримання мережі установ культури – до забезпечення культурних послуг і створення умов доступності культурних благ; від освіти населення – до формування духовного потенціалу суспільства. Ці процеси відбуваються на тлі поновлення соціальних відносин, викликаних розвитком інформаційних технологій і впровадженням їх в усі сфери життя суспільства.

З одного боку, віддаленість від культурних центрів, нерозвинена система комунікацій, низький рівень матеріального достатку не дозволяють реалізувати значної частини населення своє конституційне право на доступ до культурних цінностей. З іншого – маємо тенденцію активного включення нових інформаційних технологій у сферу культурного розвитку і ресурсну базу дозвільної активності. Хоча в цілому це не змінює соціокультурної ситуації, яка, як і раніше, характеризується пасивним домашнім дозвіллям.

Ці обставини вимагають нових принципів і підходів до формування державної культурної політики на основі вивчення культурних потреб населення. Разом з тим, на функціонування соціокультурної сфери в останнє десятиліття серйозний вплив справляють складні процеси реформування і децентралізації бюджетного сектору, що призвело до необхідності концептуального оновлення культурної політики та пошуку підходів до її реалізації з урахуванням складних соціально-економічних перетворень. Одним з нових її інструментів стали послуги установ культури. Проте адміністративні механізми їх запровадження в соціальну сферу окреслили проблему неприйняття громадськістю та професійним середовищем самої ідеї культури як послуги. У міру впровадження інструменту послуг в реальну практику посилюється полеміка щодо їх ефективності. Виходячи з цього, з'ясування сутності культурних послуг, їх якості і соціальної корисності утворюють проблемну зону сучасної державної культурної політики, розв'язання якої вбачається у широкому застосуванні позитивного зарубіжного досвіду.

Стан дослідження проблеми. Попри велику кількість виконаних українськими вченими досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення соціально-культурної сфери (варто

згадати роботи В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Т.О. Гуржія, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константінова, В.В. Костицького, О.В. Кохановської, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, В.О. Морозової, В.Я. Настюка, Н.Б. Новицької, В.І. Олефіра, О.Ф.Фрицького, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, О.С. Юніна та ін. вчених), закордонна практика публічно-правового забезпечення населення саме культурними послугами в них розглядається однобічно, переважно в межах констатації позитивних досягнень та без обґрунтування можливостей подальшого використання її надбань в Україні.

Саме використання зарубіжного досвіду сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає подивитися на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; співставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань¹. З іншого боку сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатній ефект, створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин².

Водночас, саме зарубіжний досвід має достатньо позитивних прикладів, вміле використання яких може оптимізувати систему правового забезпечення населення культурними послугами, усунути наявні розбіжності та колізії, окреслити перспективи його подальшого розвитку.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та її мета, що полягає у необхідності вивчення зарубіжної практики адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. В нинішніх умовах нагальним завданням є формування нової культурної моделі, з урахуванням як економічних можливостей нашої держави, так і специфіки її багатоетнічного соціального складу, а відтак – менталітету і традицій. Розробляти її потрібно, звернувшись до тих моделей, які вже ефективно функціонують у світовій практиці. У сучасних умовах в розвинених постіндустріальних державах можна виокремити три найголовніші моделі взаємовідносин держави з культурною сферою: американську, британську і французьку, вивчення особливостей яких в частині публічного адміністрування сферою культури та забезпечення населення культурними послугами дає можливість визначити саме кращі тенденції для запозичення, наприклад, в частині «американської» моделі – запровадження системи податкових «канікул» для підтримки некомерційних мистецьких організацій, культурних акцій, окремих митців тощо, «британської» моделі – забезпечення розподілу бюджетних коштів через автономні недержавні й напівдержавні інституції, «французької» – забезпечення державного контролю за процесом виділення та розподілу коштів, а також допомоги та сприяння місцевим органам влади³.

Для країн Північної Європи більш характерним став шлях функціональної культурної децентралізації, пов'язаний із виокремленням окремих видів культурної діяльності та створенням спеціальних державних інституцій, яким надано повноваження з управління ними або певними послугами у сфері культури (так звана «децентралізація за послугами», наприклад, організацією гастрольної діяльності у сфері театрального та музичного мистецтва або обміну виставками).

Натомість у Західній Європі більш характерною стала культурна децентралізація залежно від територіального устрою країни. Так, наприклад, у Франції були створені регіональні дирекції у справах культури, підлеглі центру, а у Швеції і Данії місцевим виборним органам передавалися певні повноваження, однак відповідальність за найважливіші питання і сфери культурної політики залишилася за державою. У таких країнах як Німеччина, Бельгія, Австрія, Швейцарія, право ухвалення рішень у сфері регіональної культурної політики повністю належало муніципальній адміністрації, тоді як державна влада здійснювала допоміжні або незначні координаційні функції⁴.

Деякі вчені посилаються на доцільність збереження сильної позиції держави у сфері культури

¹ Мельник, Р.С. (2010). *Система адміністративного права України*: дисертація доктора юридичних наук. Харків, 179.

² Коломоєць, Т.О., Лутіков, П.С. (2009). *Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект*. Запоріжжя, 145.

³ Малімон, В.І. (2011). *Культурна політика держави як чинник реформування суспільства*. Івано-Франківськ, 12.

⁴ Ігнатченко, І.Г. (2013). *Особливості реалізації державної політики у сфері культури: сучасний стан і світові стандарти*. <http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/tipp_2013_1_16.pdf>.

поряд з удосконаленням надання публічних, в тому числі адміністративних послуг у сфері культури із залученням до виконання завдань і окремих повноважень органів публічної адміністрації приватних юридичних осіб¹, в тому числі й щодо затвердження мінімальних стандартів надання населенню культурних послуг.

Так, за кордоном вироблено диференційовані моделі функціонування закладів культури та розроблено і затверджено мінімальні стандарти забезпечення населення місцевих громад культурними послугами. Наприклад, в Іспанії Державний закон щодо музеїв встановлює мінімальний рівень надання послуг, які мають надаватися музеями. Мета цього закону – створити національні стандарти для надання послуг, проведення заходів та добору і роботи персоналу тощо².

Безперечно Україна за рівнем надання населенню культурних послуг (насамперед, культурно-розважальних) значно відстає від провідних в цьому плані країн світу. Так, наприклад, в межах світового культурного простору створено та активно функціонує Асоціація культурних столиць світу, до якої, за виключенням Києва, входять такі міста, як Амстердам (Нідерланди), Берлін (Німеччина), Богота (Колумбія), Буенос-Айрес (Аргентина), Гонконг (Китай), Йоганнесбург (ПАР), Лондон (Великобританія), Лос-Анджелес (США), Монреаль (Канада), Мумбаї (Індія), Нью-Йорк (США), Париж (Франція), Ріо-де-Жанейро (Бразилія), Сан-Паулу (Бразилія), Сеул (Південна Корея), Сідней (Австралія), Сінгапур (Сінгапур), Стамбул (Туреччина), Токіо (Японія), Торонто (Канада), Шанхай (Китай). Саме розвиток сегменту концертно-розважальних послуг є основною метою непоодиноких всесвітніх самітів культурних столиць світу, спрямованих на поширення культурних брендів та залучення для цього відповідних інвестицій, розширення інфраструктури культурної сфери та підвищення попиту на ринку культурних заходів³.

В цілому розвиток організацій сфери надання культурних послуг в зарубіжних країнах характеризується наступними особливостями:

- поєднання уваги до збереження національних культурних традицій із застосуванням найсучасніших технологій світла і звуку (в країнах азійського регіону);
- поповнення бюджету конкретної організації за рахунок надання права найбільшим промисловим корпораціям привласнити своє ім'я концертному майданчику (США);
- активна співпраця і обмін досвідом, поширення інформації про заходи не тільки в рамках однієї країни або міста, а й загальноєвропейського простору (європейські країни)⁴.

Публічне адміністрування культурних процесів в інших країнах здійснюється за допомогою відповідного законодавства і з використанням фінансових, економічних, адміністративних і політичних механізмів впливу. Останнім часом набувають поширення також методи професіоналізації державних службовців «від культури», а також експертні методи. Особливо популярними є експертна оцінка і система детальних звітів про діяльність муніципалітетів, регіонів і окремих установ культури. Багато в чому це пов'язано з розширенням використання системи підтримки культурних проєктів. Подібна тенденція поступово стає міжнародною. Так, Міністерством культури Франції засновано спеціальний орган для оцінки культурної політики і моніторингу ситуації в культурному житті країни. Аналогічний структурний підрозділ, який би водночас займався проблемами модернізації сфери культури під особистим контролем міністра, необхідно створити й при Міністерстві культури України. Серед основних моделей фінансування державою сфери культури зарубіжні дослідники виділяють такі, що отримали умовні назви: державанатхненник, держава-патрон, держава-архітектор і держава-інженер. Дуже важливо і те, що одна і та ж країна може використати одночасно взаємодоповнюючі моделі, тому запропонована класифікація не є взаємовиключною⁵.

У Великій Британії, США, Канаді спеціальні комісії розробляють детальні плани по вивченню економічного потенціалу та можливостей подальшого розвитку регіонів, історичних міст, сільських

¹ Ігнатченко, І.Г. (2013). *Особливості реалізації державної політики у сфері культури: сучасний стан і світові стандарти*. <http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/tipp_2013_1_16.pdf>.

² Звіт експертів Ради Європи «Огляд культурної політики України». <http://195.78.68.75/mcu/control/publish/article?art_id=245250759>.

³ Грачев, Р.В. (2014). Зарубежная практика развития предприятий в сфере концертно-выставочных услуг. *Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 1, Экономика и управление*, 2(8), 4-9.

⁴ Грачев, Р.В. (2014). Зарубежная практика развития предприятий в сфере концертно-выставочных услуг. *Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 1, Экономика и управление*, 2(8), 4-9.

⁵ Chartrand, H.H., McCaughey, C. (1989). The Arm's Length Principle and the Arts. *An International Search for Models of Support*. New-York: American Council for Arts, 43-80.

місцевостей з урахуванням наявності на їхніх територіях екзотичних природних об'єктів або пам'яток історії та культури й популяризують регіони. Саме наявність об'єктів історико-культурного значення часто впливає на збільшення потоку відвідувачів¹.

Програми в галузі збереження та реставрації історичних центрів уже декілька десятиліть поспіль чинні також у Польщі, Чехії, Угорщині та інших країнах. Зокрема, в Польщі наприкінці 1970-х років було виділено 205 міст, у яких збереглися виняткові краєзнавчі й архітектурно-просторові цінності староміського ансамблю, і для них розробили проекти ревалоризації та охорони. Як наслідок деякі з них – Краків, Замостя, Казімеж Дольний, Сандомир, Ченстохова та ін. – стали широко знаними на континенті й загалом у світі. У кожному з цих міст завдяки розробленню та суворому дотриманню «програми регенерації» вдалося досягти чималих успіхів у реставрації та відродити великі історичні території².

Отже, роль держави у забезпеченні населення якісними культурними послугами не можна недооцінювати, адже слушно наголошує І.Г. Ігнатченко, що в Україні подібно до таких країн, як Італія і Франція, а також деяких постсоціалістичних країн (Болгарія, Чехія), повинна зберігатися досить сильна позиція держави у сфері культури поряд з удосконаленням надання публічних, в тому числі адміністративних послуг у цій сфері із залученням до виконання завдань і окремих повноважень органів публічної адміністрації приватних юридичних осіб. З урахуванням зарубіжної практики, на думку І.Г. Ігнатченко, культурна політика в державі має й надалі проводитися в рамках ієрархічної системи управління централізованого типу за участю місцевого самоврядування на основі законів та інших нормативних актів³.

На розвиток сфери надання населенню якісних культурних послуг помітний вплив робить і фінансова складова підтримки культурної галузі. Зокрема, в деяких європейських країнах саме держава сприяє в отриманні банківських позик, надаючи організаціям культури гарантії по кредитах. У Франції, Італії, Німеччині створені державні структури, які надають гарантії за кредитами різним суб'єктам сфери культури. Слід зауважити, що такі гарантії розповсюджуються переважно на суб'єктів комерційної діяльності. У Франції це завдання виконує Інститут фінансування кіно і сфери культури, утворений державними і приватними банками, у Великобританії – Національний фонд розвитку, кредитує виробництво фільмів⁴. З урахуванням позитивного зарубіжного досвіду вчені пропонують переймати його в частині надання пільгових кредитів державними банками на будівництво та реконструкцію приміщень закладів сфери культури, придбання ними нового обладнання, бібліотечних та музейних фондів, замовлення виготовлення декорацій, реквізиту, костюмів, реконструкцію фойє та глядацьких та читальних зал тощо⁵.

Для України цікавим є досвід країн, які пройшли або проходять шлях розвитку, аналогічний нашому (Угорщина, Польща, Чехія, Словаччина та інші). Він свідчить про те, що держава, яка не в змозі належною мірою фінансувати соціальну сферу, повинна рішуче реформувати соціальну політику за трьома головними напрямками:

по-перше, це роздержавлення соціальної сфери та максимальне звільнення держави від функцій безпосереднього надання громадянам соціальних послуг з перекладенням цих обов'язків на некомерційні структури;

по-друге, формування ринку соціальних послуг з реальною конкуренцією їх надавачів, внаслідок чого підвищується якість і знижуються витрати на виробництво цих послуг;

по-третє, впровадження комплексної системи соціального замовлення, основою якого є принцип переважного використання бюджетних та позабюджетних коштів, призначених для соціальних потреб, на фінансування не відомств і відповідних бюджетних установ, а цільових

¹ Поливач, К.А. (2012). *Культурна спадщина та її вплив на розвиток регіонів України*. Київ: Інститут географії НАН України, 137.

² Гошко, Т. (2005). Місто як простір і час. *Львівська газета*, 73 (639), 7.

³ Ігнатченко, І.Г. (2013). *Особливості реалізації державної політики у сфері культури: сучасний стан і світові стандарти*. <http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/tipp_2013_1_16.pdf>

⁴ Абанкіна, Т. (2012). Многоканальное финансирование культуры и искусства: зарубежный опыт. *Журнал новой экономической ассоциации*, 2 (14), 140.

⁵ Кучин, С. (2013). Особливості державної політики у сфері культури та освіти (соціально-економічний аспект). *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*, 2, 43.

соціальних програм і соціальних проектів¹.

Висновок. Таким чином, вивчення світового досвіду публічного адміністрування сферою культури передбачає запозичення кращих зарубіжних практик, насамперед в частині надання населенню якісних й доступних культурних послуг, зокрема доцільним вбачається: – гармонізація статистичних даних та індикаторів розвитку галузей культури з європейськими та світовими стандартами і показниками (Євростат, ЮНЕСКО); – впровадження міжнародних стандартів ІСОМ щодо опису культурних цінностей; – гармонізація законодавства про охорону культурної спадщини з містобудівними правилами, нормами і стандартами; – приєднання до другого протоколу Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту (1954 р.); – модернізація системи освітньо-культурних центрів в інформаційно-консультативні осередки (culture points); – запровадження стандартів надання безоплатних послуг у сфері культури державою як необхідної передумови культурної децентралізації; – організація громадського моніторингу шляхом створення мережі комунікаційних майданчиків для обговорення з громадськістю поточних проблем культурно-мистецького життя.

Досвід зарубіжних країн дає можливість визначити стратегічні напрями модернізації сучасної системи надання населенню культурних послуг, сформулювати комплексний підхід до реформування культурної галузі, з використанням найкращих прикладів закордонної практики запровадити власну модель публічно-правового адміністрування відносин в сфері культури.

References:

1. Abankina, T. (2012). *Mnogokanal'noe finansirovanie kul'tury i iskusstva: zarubezhnyj opyt* [Multichannel financing of culture and art: foreign experience]. *Zhurnal novej jekonomicheskoy asociacii* [Journal of the New Economic Association], no. 2 (14), 140. [in Russian].
2. Hoshko, T. (2005). *Misto yak prostir i chas* [The city as space and time]. *Lvivska hazeta* [Lviv newspaper], no. 73 (639), 7. [in Ukrainian].
3. Grachev, R.V. (2014). *Zarubezhnaja praktika razvitija predpriyatij v sfere koncertno-vystavochnyh uslug* [Foreign practice of enterprise development in the field of concert and exhibition services]. *Vestnik Moskovskogo universiteta imeni S.Ju. Vitte. Serija 1, Jekonomika i upravlenie* [Bulletin of Moscow University named after S.Yu. Witte. Series 1, Economics and Management], no. 2(8), 4-9. [in Russian].
4. *Zvit ekspertiv Rady Yevropy «Ohliad kulturnoi polityky Ukrainy»* [Council of Europe Expert Report "Review of Ukraines Cultural Policy"]. <http://195.78.68.75/mcu/control/publish/article?art_id=245250759>. [in Ukrainian].
5. Ihnatchenko, I.H. (2013). *Osoblyvosti realizatsii derzhavnoi polityky u sferi kultury: suchasnyi stan i svitovi standarty* [Features of the implementation of state policy in the field of culture: current state and world standards]. <http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/tipp_2013_1_16.pdf> [in Ukrainian].
6. Kolomoiets, T.O., Lutikov, P.S. (2009). *Derzhavnyi kontrol u haluzi chornoj metalurhii v Ukraini: orhanizatsiino-pravovyi aspekt* [State control in the field of ferrous metallurgy in Ukraine: organizational and legal aspect]. Zaporizhzhia. [in Ukrainian].
7. Kuchyn, S. (2013). *Osoblyvosti derzhavnoi polityky u sferi kultury ta osvity (sotsialno-ekonomichniy aspekt)* [Features of state policy in the field of culture and education (socio-economic aspect)]. *Zovnishnia torhivlia: pravo, ekonomika, finansy* [Foreign Trade: Law, Economy, Finance], no. 2, 43. [in Ukrainian].
8. Malimon, V.I. (2011). *Kulturna polityka derzhavy yak chynnyk reformuvannya suspilstva* [The states cultural policy as a factor in the reform of society]. Ivano-Frankivsk. [in Ukrainian].
9. Melnyk, R.S. (2010). *Systema administratyvnoho prava Ukrainy: dysertatsiia doktora yuryychnykh nauk* [The system of administrative law of Ukraine: dissertation of Doctor of Laws]. Kharkiv. [in Ukrainian].
10. Polyvach, K.A. (2012). *Kulturna spadshchyna ta yii vplyv na rozvytyok rehioniv Ukrainy* [Cultural heritage and its influence on the development of regions of Ukraine]. Kyiv: Instytut heohrafii NAN Ukrainy. [in Ukrainian].
11. Chartrand, H.H., McCaughey, C. (1989). *The Arm's Length Principle and the Arts. An International Search for Models of Support*. New-York: American Council for Arts, 43-80. [in English].

¹ Кучин, С. (2013). Особливості державної політики у сфері культури та освіти (соціально-економічний аспект). *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*, 2, 43.