

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ

Понкин И.В.

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Международного института государственной службы и управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 119606, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 84, i@lenta.ru

УДК 351.85
ББК 67.401.122

Цель. Статья является продолжением серии статей автора, посвященных различным темам общей теории публичного управления. Статья посвящена содержанию и особенностям государственного управления в сфере культуры. Показана актуальность обращения к этому кругу вопросов. Автор отмечает, что вопросы государственного управления культурой являются одними из сложнейших в общей теории публичного управления.

Результаты и научная новизна. Дано определение понятия «государственное управление». Автор описывает предметно-объектную область государственного управления в сфере культуры, а также основные сегменты этой области (направления государственного управления). Исследованы цели государственного управления в области культуры и субъекты государственного управления в указанной сфере. В статье отмечено, что сфера культуры как область государственного управления имеет определенную специфику, не позволяющую применять в ее отношении стандартные подходы и методы. В статье показаны основные инструменты государственного управления в указанной сфере. В статье показан опыт ряда зарубежных государств по указанному кругу вопросов.

Ключевые слова: государственное управление, культура, функции государства, цели, направления и инструменты государственного управления.

Ponkin I.V.

SPECIFIC FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF CULTURE

Aim. The article is the continuation of the author's series of articles on various topics of general theory of public administration. The article considers contents and specifics of public administration in the field of culture. Relevance of the appeal to this range of issues is demonstrated. The author states that the issues of public administration of culture are quite complicated in the general theory of public administration.

Results and scientific novelty. The concept of "public administration" is defined. The author describes subject and object area of public administration and also the main segments in the field of culture (directions of public administration). Aims of public administration in the field of culture and subjects of public administration in the specified field are investigated. The article argues that the field of culture as an area of public administration has the certain specifics where standard approaches and methods are not relevant. The main instruments of public administration in the specified field are shown in the article. The article features experience of some foreign countries in the specified field.

Key words: public administration, culture, state functions, aims, directions and tools of public administration.

Разработка Министерством культуры Российской Федерации и экспертное обсуждение концепции нового федерального закона о культуре и проекта «Основ государственной культурной политики», в целом дискуссия относительно направлений дальнейшего развития российской государственной политики в области культуры на фоне обострения цивилизационно-культурных противостояний в мире (не только с русской культурой, но и, к примеру, между франкофонной и англо-американской, между иберийской и англо-американской) – всё это определяет необходимость уточнения некоторых теоретических вопросов содержания и особенностей государственного управления в области культуры.

Как обоснованно указывает В.А. Антошин, «система государственного управления включает в себя как политические процессы, так и процессы администрирования. В различных социумах соотношение «политического» и «административного» бывает различным. Фактически же управленческий процесс является совокупностью этих двух процессов, он как бы связывает между собой, с одной стороны, политическую власть/политическую элиту; с другой стороны – государственную власть/государственный аппарат и общественность и граждан – с третьей стороны» [1].

Согласно нашему авторскому определению, государственное управление – это вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства, содержанием которой является комплексное планирование, правовое обеспечение и осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти, включая правовое и организационно-ресурсное обеспечение, администрирование и реализацию последовательностей и комплексов управленческих решений и установленных законом инструментов (мер, средств и механизмов) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления, осуществление контрольно-надзорной и иной правоохранительной деятельности в указанной области.

Вопросы государственного управления культурой являются одними из сложнейших в общей теории публичного управления.

Предметно-объектная область государственного управления в сфере культуры

Обратимся к вопросу о том, что же является основой предметно-объектной области государственного управления культурой, то есть к вопросу о том,

что есть культура.

Очевидно, что особенности государственного управления в области культуры зависят от рамок устоявшегося понимания содержания понятия «культура» и пределов области культуры, от принятого в данном конкретном государстве понимания пределов вмешательства и пределов невмешательства государства в область культуры, а также от особенностей и состояния культуры в конкретном государстве.

Соответственно, имеет смысл обратиться к значению понятия «культура» – в контексте публичного управления в этой области.

Так, например, Закон кантона Женева (Швейцария) «О культуре» от 16 мая 2013 года в статье 1 содержит определение понятия «культура», под которой понимается выражение интеллектуальных, художественных и духовных характеристик общества или социальной группы. Закон также определяет культуру в качестве компонента экономического развития и обеспечения социальной сплоченности [9].

Пункт 1 статьи 1 Закона Колумбии № 397 «О культуре» от 7 августа 1997 года также содержит определение культуры, под которой понимается совокупность множества отличительных духовных, материальных, интеллектуальных особенностей, присущих группе людей, в том числе образа жизни, гарантируемых прав человека, системы ценностей, традиций и верований. Культура, как определяет пункт 2 статьи 1 обозначенного Закона, в различных ее проявлениях является национальной и деятельностью основой колумбийского общества в целом [8].

Сегментами указанной предметно-объектной области (или, иначе, направлениями публичного управления) являются следующие:

- сфера библиотечной деятельности и функционирования библиотечных организаций;
- сфера музейной деятельности и функционирования музейных организаций;
- сфера театрального искусства и театральной деятельности, функционирования театральных учреждений;
- сфера кинематографа;
- сфера народного творчества;
- сфера танцевального искусства и хореографии, функционирования балетных учреждений;
- сфера изобразительного и скульптурного искусства;
- сфера музыкального искусства;
- сфера циркового искусства, функционирования цирковых учреждений;
- сфера археологической деятельности;
- направление охраны материальных памятников истории и культуры.

Цели и субъекты государственного управления в области культуры

Цели государственного управления в области культуры в разных государствах могут быть различными. Это во многом определяется цивилизационными особенностями населения государства, традициями государственного управления в целом.

Так, например, Департамент культуры, средств массовой информации и спорта Великобритании заявляет одной из целей своей деятельности в сфере культуры обеспечение всеобщего доступа к культуре и искусству, поддержка лиц, занимающихся культурой и искусством, для устранения социальных барьеров, а также улучшение благополучия и экономики Соединенного Королевства [3].

Министерство культуры и наследия Новой Зеландии в качестве основной цели своей деятельности заявляет обогащение жизни всех жителей Новой Зеландии, поддержку динамично развивающейся культуры, а также сохранение культурного наследия [4].

Как устанавливает статья 3 Союзного закона Швейцарии «О продвижении культуры» от 11 декабря 2009 года, развитие культуры в Швейцарии преследует цели укрепления культурной сплоченности и разнообразия в Швейцарии, обеспечения качества и разнообразия массовой культуры, создания благоприятных условий для лиц, осуществляющих деятельность в сфере культуры, и культурных учреждений и организаций, обеспечения доступа населения к культуре, а также продвижения швейцарской культуры за рубежом [10].

Целью Союзного закона Швейцарии «О культуре и кинематографической продукции» от 14 декабря 2001 года является поощрение разнообразия и производства качественной массовой кинематографической продукции, а также развитие кинематографической культуры, как это устанавливает статья 1 [11].

Целью Союзного закона Швейцарии «О международной передаче культурных ценностей» от 20 июня 2003 года является регулирование ввоза, транзитов, вывоза и возвращения культурных ценностей, находящихся в Швейцарии, как это устанавливает статья 1. Под культурными ценностями в соответствии с частью 1 статьи 2 Союзного закона Швейцарии «О международной передаче культурных ценностей» от 20 июня 2003 года понимаются объекты, которые по религиозным или светским основаниям имеют важное значение для археологии, истории, литературы, искусства, науки [12].

Государство, осуществляя публичное управление в сфере культуры, должно поощрять и стимулировать развитие культуры, осуществлять цензуру формы и содержания художественных и культурных проек-

тов, защищать культурное наследие (как устанавливают пункты 3-5 статьи 1 Закона Колумбии № 397 «О культуре» от 7 августа 1997 года) [8].

Направления и инструменты государственного управления в области культуры

Сфера культуры как область государственного управления имеет определенную специфику, не позволяющую применять в ее отношении стандартные подходы и методы.

Обоснованно выделять нижеследующие направления и инструменты государственного управления в области культуры:

- защита языков и национальных культур проживающих в стране народов, создание условий для их трансляции и воспроизводства;
- поощрение государством развития сферы культуры и искусств, в частности, в виде предоставления поддержки, в том числе финансовой, культурным организациям и учреждениям, в форме создания государственных культурных учреждений, а также в форме предоставления государственных грантов;
- поощрение государством участия в культурной жизни всего населения, в частности, в виде обеспечения культурных прав человека, поощрение развития массовой культуры, а также в виде развития библиотечных ресурсов;
- осуществление государством рестриктивных и пресекательных мер в отношении антикультуры и субкультур, агрессивно враждебных и разрушительных по отношению к традиционным формам культуры в стране, и связанных с ними «культурных» проектов;
- обеспечение восстановления, защиты, сохранения и передачи будущим поколениям культурного и исторического наследия государства;
- продвижение культуры государства за рубежом, в том числе, для обеспечения определенного его имиджа;
- поддержка литературы и искусства, кинематографа, театра, цирка, музыкальной сферы;
- поддержка культурно-рекреационных проектов и пространств;
- поддержка народного искусства и творчества;
- поддержка культурно-познавательного туризма;
- осуществление контроля, надзора и лицензирования в сфере культурного наследия.

Далее вкратце рассмотрим некоторые особенности государственного управления в рассматриваемой области в нескольких зарубежных государствах.

Великобритания

Нормативно-правовыми актами, регулирующими некоторые аспекты деятельности в сфере культуры в Великобритании, являются Закон Великобритании «О государственных библиотеках и музеях» от 1964

года [15], Закон Великобритании «О предоставлении обязательного экземпляра в библиотеки» от 2003 года [7], Закон Великобритании «О древних памятниках и археологических районах» от 1979 года [20], а также Закон Великобритании «О защите затонувших кораблей» от 1973 года [21].

Основным органом, осуществляющим государственное управление в сфере культуры в Великобритании является Департамент культуры, средств массовой информации и спорта.

В настоящее время Департамент культуры, средств массовой информации и спорта Великобритании реализует несколько направлений государственной политики в области культуры, в частности, следующие.

Во-первых, Департамент культуры, средств массовой информации и спорта Великобритании осуществляет поддержку предоставления библиотечных услуг местными органами публичной власти и обеспечения национальной коллекции опубликованных материалов [17]. Целью данного направления государственной политики в сфере культуры является улучшение библиотечного обслуживания, удовлетворение потребностей населения в литературе, упрощения доступа и потребления библиотечных услуг [17].

Во-вторых, Департамент культуры, средств массовой информации и спорта Великобритании осуществляет поддержку динамичного и жизнеспособного искусства и культуры с целью улучшения качества жизни населения, обеспечения роста экономики и привлечения туристов со всего мира. Департамент культуры, средств массовой информации и спорта Великобритании признает важность свободы самовыражения в искусстве и указывает, что решения государства о предоставлении финансирования культурным организациям и проектам должны приниматься независимо [18].

В-третьих, Департамент культуры, средств массовой информации и спорта Великобритании обеспечивает защиту, сохранение и предоставление доступа к историческому наследию в Англии, указывая на необходимость защиты и сохранения исторического наследия Англии в интересах нынешнего и будущих поколений, а также предоставления к ним доступа населения.

Новая Зеландия

Нормативно-правовыми актами, регулирующими некоторые аспекты деятельности в сфере культуры в Новой Зеландии, являются Закон Новой Зеландии «О культурной собственности (защита в вооруженных конфликтах)» № 118 от 2012 года [5], Закон Новой Зеландии «Об исторических местах» от 1993 года [6], Закон Новой Зеландии «О Кинематографической комиссии Новой Зеландии» № 61 от 1978 года [13], Закон Новой Зеландии «Об охраняемых объектах» № 41 от

1975 года [14], Закон Новой Зеландии «О телевидении Новой Зеландии» № 1 от 2003 года [19].

Основным органом, осуществляющим государственное управление в сфере культуры в Новой Зеландии, является Министерство культуры и наследия Новой Зеландии.

Министерство культуры и наследия Новой Зеландии осуществляет поддержку, в том числе, финансовую художественных, культурных и спортивных организаций, предоставляет консультации по вопросам культуры правительству, проводит соответствующие исследования и предоставляет ресурсы для обеспечения доступа всего населения к культуре и искусству [4].

Франция

В последние годы все более распространенными становятся различные формы партнерства между государственными органами и учреждениями и организациями частного сектора, в частности, в виде государственных закупок, в самых различных сферах. Соответственно, также возникает вопрос о том, может ли в сфере культуры государственная закупка стать одним из основных видов договорных взаимоотношений между ассоциациями и объединениями, сместив с этого места грантовые соглашения. Однако культурные и художественные организации считают, что это может создавать препятствия для признания и финансирования их деятельности [16, с. 3].

Швейцария

Нормативно-правовыми актами, регулирующими некоторые аспекты деятельности в сфере культуры в Швейцарии, являются Союзный закон Швейцарии «О продвижении культуры» от 11 декабря 2009 года [10], Союзный закон Швейцарии «О культуре и кинематографической продукции» от 14 декабря 2001 года [11], Союзный закон Швейцарии «О международной передаче культурных ценностей» от 20 июня 2003 года [12] а также законы кантонов, например, Закон кантона Женева «О культуре» от 16 мая 2013 года [9].

Союзный закон Швейцарии «О продвижении культуры» от 11 декабря 2009 года регулирует продвижение и поддержку культуры Конфедерацией в таких областях, как сохранение культурного наследия, художественное и культурное творчество, в частности, поддержка молодых талантов, художественное и культурное посредничество, обмена между культурными и языковыми сообществами в Швейцарии, с зарубежными странами (в соответствии со статьей 1) [10].

Принципами публичного управления в сфере культуры являются обеспечение свободы творчества, возложение основной инициативы в области культуры на частных лиц и на государственные или частные организации, обеспечение доступа для всех к информации и участию в сфере культуры и искусства, обеспечение

культурного разнообразия, а также сохранение и передача нематериального и материального культурного наследия (как устанавливает статья 3 Закон кантона Женева (Швейцария) «О культуре» от 16 мая 2013 года) [9].

Послесловие

Как заявил Президент России В.В. Путин на заседании Совета по культуре и искусству 2 октября 2013 г., «Культура, по сути, это свод нравственных, моральных, этических ценностей, составляющих основу национальной самобытности, один из ключевых символов российской государственности и исторической преемственности, то, что объединяет нас с другими странами и народами мира. Конечно же, все мы – государство, общество – несём ответственность за судьбы отечественной культуры, за её современное состояние и перспективы. Нельзя потерять свои культурные корни, то, что формировалось веками, складывалось многими поколениями представителей разных национальностей и разных религий и не раз на самых трудных поворотах истории государства российского сберегало его для будущих поколений. Именно поэтому мы говорим о необходимости осмысленной государственной культурной политики, о том, что нужны чёткие принципы и чёткие ориентиры, которые обеспечат культуре роль определяющего, а не периферийного фактора развития страны и общества, человеческого капитала» [2].

Вопросы оснований и приоритетов государственной политики в области культуры еще требуют своего осмысления.

Литература:

1. Антошин В.А. Современное общество: диалектика управления и регулирования [электронный ресурс] // Вопросы управления. 2013. № 4 (25). URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2013/04/05/> (дата обращения 05.04.2014).
2. Заседание Совета по культуре и искусству [электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19353>. (дата обращения 05.04.2014).
3. Arts and culture / Department for Culture, Media & Sport [электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/topics/arts-and-culture> (дата обращения 05.04.2014).
4. Creating culture, preserving heritage / Ministry for Culture and Heritage [электронный ресурс]. URL: <http://www.mch.govt.nz/>. (дата обращения 05.04.2014).
5. Cultural Property (Protection in Armed Conflict) Act 2012 № 118 [электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2012/0118/latest/whole.html#DLM1559807> (дата обращения 05.04.2014).
6. Historic Places Act 1993 [электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0038/latest/DLM300511.html>. (дата обращения 05.04.2014).
7. Legal Deposit Libraries Act 2003 [электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/28/contents>. (дата обращения 05.04.2014).
8. Ley № 397 de 07.08.1997 // Diario Oficial. 07.08.1997. № 43102. Última actualización: 12 de marzo de 2014 [электронный ресурс]. URL: http://www.secretaria-senado.gov.co/senado/basedoc/ley_0397_1997.html. (дата обращения 05.04.2014).
9. Loi de la République et canton de Genève du 16 mai 2013 sur la culture [электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L10908.pdf>. (Дата обращения 05.04.2014).
10. Loi fédérale sur l'encouragement de la culture du 11 décembre 2009 [электронный ресурс]. URL: <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20070244/index.html>. (дата обращения 05.04.2014).
11. Loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques du 14 décembre 2001 [электронный ресурс]. URL: <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20001389/index.html>. (дата обращения 05.04.2014).
12. Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels du 20 juin 2003 [электронный ресурс]. URL: <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20001408/index.html>. (дата обращения 05.04.2014).
13. New Zealand Film Commission Act 1978 № 61 [электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1978/0061/latest/DLM22640.html>. (дата обращения 05.04.2014).
14. Protected Objects Act 1975 № 41 [электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0041/latest/DLM432116.html>. (дата обращения 05.04.2014).
15. Public Libraries and Museums Act 1964 [электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/75>. (дата обращения 05.04.2014).
16. Secteur culturel: subventions ou marchés publics? [электронный ресурс]. URL: http://www.horslesmurs.fr/plugins/fckeditor/userfiles/file/Conseil/Gestion%20et%20administration/Gestion%20associative/MarchesPublics%20Opale_HorsLesMurs.pdf. Janvier 2011. 23 p. (дата обращения 05.04.2014).
17. Supporting the library services provided by local authorities and making sure there is a national collection of published material / Department for Culture, Media & Sport [электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-the-library-services-provided-by-local-authorities>. (дата обращения 05.04.2014).



18. Supporting vibrant and sustainable arts and culture / Department for Culture, Media & Sport [электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-vibrant-and-sustainable-arts-and-culture>. (дата обращения 05.04.2014).
19. Television New Zealand Act 2003 № 1 [электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0001/latest/DLM183337.html>. (дата обращения 05.04.2014).
20. The Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979 [электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/46>. (дата обращения 05.04.2014).
21. The Protection of Wrecks Act 1973 [электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/33>. (дата обращения 05.04.2014).
- L10908.pdf. (access date 05.04.2014).
10. Loi fédérale sur l'encouragement de la culture du 11 décembre 2009 [e-resource]. URL: <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20070244/index.html>. (access date 05.04.2014).
11. Loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques du 14 décembre 2001 [e-resource]. URL: <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20001389/index.html>. (access date 05.04.2014).
12. Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels du 20 juin 2003 [e-resource]. URL: <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20001408/index.html>. (access date 05.04.2014).
13. New Zealand Film Commission Act 1978 № 61 [e-resource]. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1978/0061/latest/DLM22640.html>. (access date 05.04.2014).
14. Protected Objects Act 1975 № 41 [e-resource]. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0041/latest/DLM432116.html>. (access date 05.04.2014).
15. Public Libraries and Museums Act 1964 [e-resource]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/75>. (access date 05.04.2014).
16. Secteur culturel: subventions ou marchés publics? [e-resource]. URL: http://www.horslesmurs.fr/plugins/fckeditor/userfiles/file/Conseil/Gestion%20et%20administration/Gestion%20associative/MarchesPublics%20Opale_HorsLesMurs.pdf. Janvier 2011. 23 p. (access date 05.04.2014).
17. Supporting the library services provided by local authorities and making sure there is a national collection of published material / Department for Culture, Media & Sport [e-resource]. URL: <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-the-library-services-provided-by-local-authorities>. (access date 05.04.2014).
18. Supporting vibrant and sustainable arts and culture / Department for Culture, Media & Sport [e-resource]. URL: <https://www.gov.uk/government/policies/supporting-vibrant-and-sustainable-arts-and-culture>. (access date 05.04.2014).
19. Television New Zealand Act 2003 № 1 [e-resource]. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0001/latest/DLM183337.html>. (access date 05.04.2014).
20. The Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979 [e-resource]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/46>. (access date 05.04.2014).
21. The Protection of Wrecks Act 1973 [e-resource]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/33>. (access date 05.04.2014).

References:

1. Antoshin V.A. Modern society: dialectics of management and regulation [e-resource] // Management issues 2013. №. 4 (25). URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-issue/2013/04/05/> (access date 05.04.2014).
2. Meeting of the Council for Culture and Arts [e-resource]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19353>. (access date 05.04.2014).
3. Arts and culture / Department for Culture, Media & Sport [e-resource]. URL: <https://www.gov.uk/government/topics/arts-and-culture> (access date 05.04.2014).
4. Creating culture, preserving heritage / Ministry for Culture and Heritage [e-resource]. URL: <http://www.mch.govt.nz/>. (access date 05.04.2014).
5. Cultural Property (Protection in Armed Conflict) Act 2012 № 118 [e-resource]. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2012/0118/latest/whole.html#DLM1559807>. (access date 05.04.2014).
6. Historic Places Act 1993 [e-resource]. URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0038/latest/DLM300511.html>. (access date 05.04.2014).
7. Legal Deposit Libraries Act 2003 [e-resource]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/28/contents>. (access date 05.04.2014).
8. Ley № 397 de 07.08.1997 // Diario Oficial. 07.08.1997. № 43102. Última actualización: 12 de marzo de 2014 [e-resource]. URL: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0397_1997.html. (access date 05.04.2014).
9. Loi de la République et canton de Genève du 16 mai 2013 sur la culture [e-resource]. Access mode: URL: <http://www.ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/>