

УДК 351.85

Н. Байло

ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МУЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

Досліджено основні напрями і особливості інституційного та організаційно-правового забезпечення державної політики у сфері музичної культури в сучасних умовах. Розглянуто функції центральних та місцевих органів державного управління, структур місцевого самоврядування і недержавних організацій у реалізації завдань розвитку музичної сфери.

Ключові слова: державна політика у сфері музичної культури, державне і місцеве управління, інституційні засади із забезпечення трансформації культурної сфери, законодавство про розвиток музичної культури.

У сучасних умовах розвитку Української держави особливої актуальності набуває дослідження проблем державного управління культурним розвитком суспільства та залучення до цього процесу всіх інститутів, задіяних у культурній сфері. Щодо державної підтримки розвитку музичної культури в Україні, то вона залежить, насамперед, від інституційного та правового поля розробки й реалізації національної культурної політики, чіткого розподілу функцій державних органів управління різного рівня та координації їх діяльності із недержавними інституціями. Аналіз досліджень, наукових праць останніх років свідчить, що найбільша увага дослідників приділяється таким питанням, як формування культурної політики, перебудова управління у сфері культури, сучасні економічні методи управління у соціально-культурній сфері. Серед науковців особливий вклад у дослідження цих проблем зробили: А. Богомолова, О. Гриджук, О. Гриценко, В. Дубовицький, В. Карлова, О. Карпукін, В. Малімон, А. Мельников, Г. Онуфрієнко, Ю. Перетятко, П. Селиванчик, Є. Сербіна, С. Шишкіна, Л. Якобсон та інші. Проте проблеми інституційного забезпечення розвитку музичної культури у вітчизняній науковій літературі досліджені недостатньо.

Актуальність досліджуваної теми зумовлена тим, що перетворення, які відбуваються в Україні, сприяють переносу центру ваги управлінської діяльності у сфері культури на її інституційне забезпечення. Тому метою статті є аналіз сучасного стану інституційного та організаційно-правового забезпечення державного управління розвитком музичної культури в Україні.

Інституційну структуру державної політики у сфері музичної культури визначають основні та допоміжні інституції. Основними інституціями державного управління у сфері музичної культури є вищі державні інституції, які розробляють теоретико-правові засади діяльності органів виконавчої влади в реалізації культурної політики держави, наданні музично-просвітницьких послуг населенню, виконують функції щодо координування діяльності всіх суб'єктів культурного простору України. До них належать:

- Секретаріат Президента України;
- Національна Рада з питань культури при Президентіві України (далі – Рада);
- Комітет з питань культури і духовності Верховної Ради України;

- Міністерство культури і туризму України (далі – МКТ);
- Міністерство освіти і науки України;
- інші органи центральної та регіональної влади.

Національна Рада з питань культури при Президентові України – це постійно діючий консультативний орган, який інформує Президента про процеси, які відбуваються у сфері культури, зокрема музичного мистецтва, і забезпечує його взаємодію з організаціями та діячами культури й мистецтва. Одне із головних завдань Ради – підготовка пропозицій Президенту України щодо визначення основних напрямків державної політики в галузі культури і мистецтва та конкретних заходів щодо їх реалізації.

На рівні Верховної Ради України питаннями культури опікується Комітет з питань культури і духовності, на рівні обласних та місцевих рад найчастіше діють постійні комісії з гуманітарних питань. Однак ці органи, як правило, не належать до найвпливовіших у системі представницької влади.

У системі державних органів у сфері культури є Міністерство культури і туризму України, якому безпосередньо підпорядковані понад 130 національних та державних установ, закладів, підприємств культури і мистецтва, а також 24 обласних і 2 міських (Київ та Севастополь) управлінь культури, які мають подвійне підпорядкування – МКТ та відповідним обласним, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям. Своєю чергою, обласним і міським управлінням культури підпорядковані районні відділи культури, що є структурними підрозділами районних державних адміністрацій [1].

Структуру центрального апарату МКТ затверджує міністр за погодженням із віце-прем'єр-міністром України. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МКТ, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у МКТ утворюється колегія у складі міністра (голова колегії), першого заступника та заступників міністра, керівників урядових органів державного управління, утворених у складі МКТ, керівників структурних підрозділів МКТ.

Роль МКТ відображається в його організаційній структурі, яка передбачає використання горизонтальних і вертикальних зв'язків у виробленні культурної політики та в роботі загалом. До його основних функцій належать:

- підтримання ефективних зв'язків із широким колом партнерів на центральному (інші міністерства й відомства), регіональному, місцевому (муніципалітети, культурні заклади, неурядові та приватні організації), а також міжнародному рівні;
- моніторинг та координування участі МКТ в роботі над законодавством, що має вплив на культуру;
- співпрацю з парламентським комітетом із питань культури задля моніторингу, доопрацювання чи просування законопроектів;
- моніторинг реалізації культурної політики та забезпечення її регулярного перегляду;
- моніторинг потреб та координування навчальної роботи в культосвітніх та музичних закладах;
- налагодження механізму збирання, аналізу та оприлюднення статистики культури;
- виявлення та просування “кращих практик” та нових моделей;
- визначення потреб МКТ у проведенні досліджень.

У процесі прийняття рішень щодо розвитку музичної галузі простежується загальна для МКТ схема. Право законодавчої ініціативи належить постійним комісіям Верховної Ради України. Вони у процесі своєї роботи подають проекти стосовно шляхів і методів здійснення культурної політики, розвитку музичної сфери, музичної освіти і музичної індустрії. У структурі МКТ функціонують відділи музичного та циркового мистецтва та регіональної політики у сфері культури. Однією з основних функцій відділів є координація діяльності музичних установ України, організація музичних фестивалів і конкурсів на національному і регіональному рівнях.

Обласні, міські та районні управління культури та туризму забезпечують проведення державної політики у сфері культури, мистецтва, розробляють стратегію і оптимальні умови їх розвитку, сприяють демократизації процесів культурного будівництва, визначають шляхи розвитку музичної індустрії і в межах своєї компетенції несуть відповідальність за практичне здійснення культурної політики на закріплених за ними територіях. Вони є структурними підрозділами обласних і районних державних адміністрацій та є підзвітними й підконтрольними головам обласних і районних держадміністрацій та МКТ. Інституційне забезпечення шляхів розвитку музичної культури передбачає створення ефективного механізму співпраці між органами виконавчої влади та структурами місцевого самоврядування із безпосереднім залученням громади у здійснення завдань культурної політики [2]. Оскільки більшість закладів культури України перебувають у власності територіальних громад, то особливого значення набуває питання координації і взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами самоврядування в узгодженні стратегічних цілей та пріоритетів регіонального розвитку музичної культури [3]. У сфері культури районні, обласні ради мають право делегувати частину своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям. Перелік питань, які можуть делегуватися, наведено в ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Конструктивну роль в інституційному забезпеченні розвитку музичної культури відіграє Український центр культурних досліджень (далі – УЦКД), створений восени 1994 р. на базі Українського центру народної творчості, який, на нашу думку, є допоміжною інституцією. Він створювався як науковий осередок, що має розробляти нові концептуальні підходи до державної культурної політики незалежної України, зокрема до вирішення актуальних господарських та правових проблем музичної сфери, вивчення різних аспектів культурної трансформації в сучасному українському суспільстві, готувати аналітичні матеріали про розвиток галузі та окремих її елементів, законопроекти, інші розробки з культурної політики, а також методичні розробки для закладів культури в регіонах України [4]. До складу УЦКД належать: Інститут культурної політики, Інститут проблем народної культури, Інститут норми і права у сфері культури, а також міжструктурний підрозділ – лабораторія науково-технічних проблем. Науково-методичні, аналітичні та нормативно-правові розробки УЦКД адресовані комітетам Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерству культури і туризму України, обласним (міським) управлінням культури, працівникам всіх ланок культурно-освітніх установ.

Значною є роль недержавних інституцій регіонального і місцевого розвитку. Такі інституції сприяють підвищенню ролі і відповідальності територіальних громад, приватних підприємців та кожного громадянина за реалізацію культурної

політики у відповідних територіях, забезпечуючи їм можливість реальної участі і впливу на вирішення актуальних проблем музичної культури в регіоні. Важливим інститутом безпосередньої участі структур громадянського суспільства в розробці та здійсненні культурної політики є Рада Всеукраїнських культурно-мистецьких об'єднань. У VII розділі Закону “Про культуру” окреслено механізм формування згадуваної ради та її прерогативи. Створення такої Ради сприяє ширшій участі громадськості у формуванні державної культурної політики, експертизі законопроектів, що стосуються культури, її музичної сфери, а отже, значно зможе підвищити якість культурної політики загалом та правового забезпечення розвитку музичної сфери.

Впливати на культурну політику, процес розвитку музичної галузі знизу може тільки організоване, структуроване культурно-мистецьке середовище. Саме музичні товариства, спілки композиторів, асоціації, фундації, професійні гільдії спроможні взяти на себе частину суспільних функцій і ефективно впливати на культурну політику, а через делегування їм управлінських функцій і на управління музичною сферою. В Україні налічується майже 300 національно-культурних товариств, підтримка яких свідчить про намагання держави керувати і спрямовувати культурне різноманіття музичної сфери, узгоджувати його з місцевим та зовнішніми впливами. Серед допоміжних інституцій помітною є діяльність Українського товариства дружби і культурних зв'язків із зарубіжними країнами та його філіалів у регіонах та містах. Доцільно зазначити, що Україна має угоди про культурну співпрацю більш ніж з 60 країнами. По лінії Українського товариства дружби і культурних зв'язків із зарубіжними країнами підтримуються контакти з 900 громадськими організаціями та понад 300 відомими громадськими діячами із 102 держав. Товариство культурних зв'язків з українцями за кордоном “Україна” співпрацює з 50 організаціями зарубіжних українців [5]. Чисельні гастролі українських митців і творчих музичних колективів за кордоном сприяють зміцненню міжнародного престижу національної культури.

Структура і динаміка інституційного розвитку сфери музичної культури була зумовлена тими змінами, які відбувались у суспільному і соціально-економічному розвитку України. З другої половини 90-х рр. XX ст. у багатьох регіонах почали виникати організації у сфері музичної культури, які, незважаючи на свій статус бюджетних закладів, діяли активно, ефективно вибудовували свої відносини із різними партнерами і здійснювали інноваційні проекти. Але у більшості випадків традиційні культурні інститути не могли існувати на повній самокупності, адже чинні закони і нормативи не дозволяли їм розвивати власну комерційну діяльність, яка могла стати додатковим фактором забезпечення їх успішної діяльності.

На сьогодні поруч із державно-комунальною мережею у більшості регіонів України, насамперед у великих містах, виникли й розвиваються сотні недержавних культурно-мистецьких організацій. Серед них помітне місце в музичному культурному просторі займають недержавні культурологічні структури – аудіовидавничі фірми, продюсерські центри, малі книговидавничі підприємства, приватні телеканали та радіостанції, дирекції свят і фестивалів, які ведуть самостійну економічну діяльність і значно сприяють насиченню ринку музичною продукцією. Вони є помітною і важливою часткою сфери музичної культури, а в деяких галузях (наприклад, аудіо- та книговидавництва) навіть переважають державні і комунальні заклади.

Взаємодія державних і недержавних структур у багатьох випадках приносить суттєву допомогу на користь обох сторони. Часто саме незалежні організації є джерелом інновацій для більшості державних структур. Але, на жаль, між державними і недержавними структурами, які зайняті у сфері музичної культури, дуже мало спільного, насамперед, що останні, в силу політичних і економічних обставин, поставлені на межу виживання. Тому партнерство між ними і далі є явищем вкрай рідкісним.

Беручи до уваги трансформаційність перших п'ятнадцяти років української незалежності (1991 – 2006 рр.), українські законодавці активно продукували нові закони і постанови, зокрема для регулювання музичної сфери. Хронологічно першим документом, який визначив правові, економічні, соціальні, організаційні засади культурної політики, спрямовані на розвиток музичної сфери, стали Основи законодавства України про культуру, схвалені Верховною Радою України у лютому 1992 р. [6].

Серед них важливе значення набували статті, які мали гарантувати: свободу творчої діяльності, невтручання у творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об'єднань; доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина; визнання пріоритету міжнародно-правових актів у сфері культури; поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури. Конституція України (1996 р.) підтвердила зафіксовані цим законом засади культурної політики, які мали важливе організаційно-правове значення для розвитку музичної культури.

Прийняття Основ законодавства України про культуру стимулювало інтенсивну нормотворчу діяльність для всіх сфер культури. З 1992 р. починається напрацювання її законодавчої бази. Услід за Основами законодавства України про культуру був прийнятий закон України “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” (від 07.10.1997 р.). Важливі питання розвитку музичної культури були визначені також законами, що стосуються діяльності мас-медіа, державних стандартів, виробництва окремих товарів культурно-дозвіллевого призначення:

– “Про телебачення і радіомовлення” (від 21.12.1993 р. з наступними численними змінами);

– “Про авторське право і суміжні права” (23.12.1993 р.);

– “Про рекламу” (від 03.07.1996 р.);

– “Про видавничу справу” (від 05.06.1997 р.).

Але відчувалася потреба в оновленні засад, завдань та інструментів державної культурної політики щодо розвитку музичної сфери. Наступною спробою стала розробка й затвердження Кабінетом Міністрів України Постанови “Концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури” № 675 від 28.06.1997 р. [7]. У ній засади культурної політики щодо шляхів подальшого розвитку музичної сфери були визначені таким чином:

– самоцінність, незалежність культури і мистецтва;

– створення єдиного загальнонаціонального культурного простору як одного з найважливіших консолідуючих факторів у справі розбудови української державності;

– гарантування свободи творчості, забезпечення доступу до культурних надбань, створення умов для творчої активної участі громадян;

– підтримка високопрофесійної мистецької творчості, яка забезпечує якісний рівень національної культури незалежно від політичної чи комерційної кон'юнктури;

– утримання зусиллями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування базових елементів інфраструктури, основних у національному та регіональному масштабах закладів культури;

– підтримка органами виконавчої влади культурно-мистецьких організацій, об'єднань, незалежно від підпорядкування чи форми власності, а також окремих митців;

– створення правових та економічних стимулів для залучення недержавних коштів до підтримки культури й мистецтва.

Окрім цього, в документі констатовалася нагальна потреба у реформуванні всіх складових культурної сфери. На це були спрямовані такі Закони:

– “Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення” (від 23.09.1997 р.);

– “Про благодійництво і благодійні організації” (від 16.09.1997 р.);

– “Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів та фонограм” (від 23.03.2000 р.);

– “Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії” (від 05.10.2000 р.);

– “Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування” (17.01.2002 р.);

– “Про гастрольні заходи в Україні” (від 10.07.2003 р.).

Але, на жаль, Концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури відіграли не надто значну роль у практичній реалізації завдань державної політики у музичній сфері. Одна з причин такого малого ефекту – незрозумілий правовий статус подібних концептуальних документів. У березні 2005 р. внаслідок активної діяльності парламентського Комітету з питань культури й духовності Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про концепцію державної культурної політики на 2005 – 2007 рр.” [8]. У Розділі 3 Концепції, схваленої цим законом, цілі та пріоритетні завдання культурної політики, які безпосередньо стосувались і музичної сфери, були обґрунтовані таким чином:

1) визнання культурного розвитку України та її окремих регіонів одним із пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

2) розробка та затвердження довгострокової програми культурного розвитку України, а також сприяння розробці середньострокових регіональних програм культурного розвитку;

3) зміна методів управління у галузі культури, зокрема переорієнтація органів державної влади та органів місцевого самоврядування з виконання певних функцій на досягнення поставлених цілей, залучення громадськості до процесів управління та контролю в галузі культури;

4) створення ефективної моделі фінансового та матеріально-технічного забезпечення культурного розвитку;

5) розробка соціальних стандартів надання послуг населенню у сфері культури, що гарантуються державою;

6) запровадження коригуючих коефіцієнтів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості видатків місцевих бюджетів на культуру і мистецтво;

7) реалізація комплексу освітніх, культурно-мистецьких програм і проєктів для дітей та молоді;

8) підтримка та розвиток культури на селі;

9) формування цілісного інформаційно-культурного простору України, зокрема шляхом інвентаризації та складання мапи культурних ресурсів, створення відповідних аналітичних баз даних, а також створення національного каналу “Культура”;

10) участь України у міжнародних культурних проєктах, здійснення комплексу інформаційно-культурних заходів для ознайомлення світової громадськості з культурними цінностями України.

Наступним концептуальним державним документом, який мав сприяти розвитку музичної культури в країні, став Указ Президента України “Про першочергові завдання збагачення й розвитку культури й духовності українського суспільства” № 1647 від 24.11.2005 р. [9]. Цим указом було створено Національну раду з питань культури і духовності при Президентові України, а також поставлено завдання створення “загальнодержавної програми дій із збагачення й розвитку культури й духовності українського суспільства”. Навесні 2006 р. фахівцями Українського центру культурних досліджень МКТ спільно з членами Національної ради з питань культури і духовності при Президентові була розроблена Дорожня карта розвитку культури і духовності українського суспільства [10], в якій були визначені заходи, спрямовані на реалізацію завдань розвитку музичної культури, її інфраструктури та музичної індустрії, яка має забезпечити насичення ринку якісним національним продуктом, а в перспективі – покласти край домінуванню іноземного музичного продукту в Україні. Ці заходи стали основою Проєкту “Концепції Державної цільової програми інноваційного розвитку української культури на 2009 – 2013 роки” від 08.12.2008 р., підготовленого Міністерством культури і туризму України [11].

Що ж до Основ законодавства про культуру, то детальніший аналіз значною мірою пояснює причини їхньої низької дієвості. Насамперед зазначимо, що дія зазначеного законопроекту не розраховувалася на умови вільно ринкової економіки, не передбачалися й інші форми фінансової підтримки культури, окрім прямого бюджетного фінансування закладів культури, не гарантувалась підтримка з боку держави недержавним культурним організаціям (хоча передбачалась можливість їхнього вільного існування). Усунути зазначені недоліки, замінити застарілі законодавства про культуру як базовий галузевий законодавчий акт має новий Закон України “Про культуру”, який Уряд подав на розгляд Верховної ради.

Але законодавство, яке безпосередньо не стосується культурного сектору, може мати такий же потужний вплив на культуру й музичну галузь, як законодавство щодо культури. Тому, визнаючи важливість цього факту, Міністерство науки і туризму України та інші державні й урядові органи повинні гарантувати створення ефективних консультативно-юридичних механізмів, здатних впливати на неспеціально законодавство на етапі його розробки та обговорення. Міністерство (в ідеалі – спільно з комітетом Верховної Ради з питань культури) має проводити серйозні практичні консультації, включно з проведенням фахових досліджень, аби виявити всі чинні і підготовані до ухвалення закони й нормативні акти, які можуть і негативно впливати на культуру й музичну сферу.

Щодо сучасних інституційних змін, то тут необхідно вказати на господарську трансформацію культурної галузі, тобто поступове запровадження ринкових засад у деяких її секторах, зокрема музичному, а також обмеження й регламентація втручання держави в культурні процеси, створення юридичної бази для діяльності недержавних культурницьких інституцій. Процес інституційних реформ у сфері культури ще далекий від завершення, ще тільки починають будуватися механізми стабільного партнерства держави з недержавним неприбутковим сектором, а також принципово нові, конкурсні механізми фінансування музичної діяльності. Далекі від завершення також механізми державного протекціонізму щодо вітчизняної культури.

Загалом проведений аналіз інституційного та організаційно-правового забезпечення органів державного управління сферою музичної культури доводить необхідність розробки сучасної моделі управління, розглядаючи її в структурному, функціональному, управлінському аспектах.

Література

1. Положення про Міністерство культури і туризму [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
2. Богомаз К. Роль органів місцевого самоврядування в управлінні соціокультурним розвитком / К. Богомаз // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 / редкол. : С. М. Сergygin (голов. ред.) [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 237—242.
3. Волкова Л. П. Принципы и цели разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления / Л. П. Волкова // Правовая политика и правовая жизнь [Текст]. — 2007. — № 2. — С. 196—199.
4. Український центр культурних досліджень 1994 – 2008 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.culturalstudies.in.ua.
5. Мицик Л. М. Проблема трансформації культурної сфери у посткомуністичній Україні / Л. М. Мицик // Розвиток демократії в Україні [Текст] : матер. міжнар. конф. (29 вересня – 1 жовтня 2000 р., м. Київ). — К. : Центр освітніх ініціатив, 2001. — С. 50—68.
6. Основи законодавства України про культуру // Голос України [Текст]. — 1992. — 27 берез.
7. Концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури [Електронний ресурс] : затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 675 від 28.06.1997 р. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.
8. Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005 – 2007 рр. [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : www.artman.org.ua/ukr/concept.php.
9. Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1647 від 24.11.2005 р. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.
10. Дорожня карта до Програми збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства // Національний звіт про культурну політику [Текст] : представлений на засіданні Керівного комітету з культури Ради Європи (10 травня 2007 р., м. Страсбург). — К. : [б. в.], 2007. — С. 177—226.

11. Проект Концепції Державної цільової програми інноваційного розвитку української культури на 2009 – 2013 роки [Електронний ресурс] : підготовлений Міністерством культури і туризму України 8 грудня 2008 р. — Режим доступу : www.mincult.gov.ua.

N. Baylo

**INSTITUTIONAL AND ORGANIZATION-LEGAL PRINCIPLES
OF PUBLIC ADMINISTRATION
OF MUSICAL CULTURE DEVELOPMENT**

The basic trends and peculiarities of institutional and organization-legal provision of public policy in the sphere of musical culture in modern conditions are investigated. The functions of central and local government, local self-government and non-governmental organizations in the realization of the tasks concerning musical culture development are considered.

Key words: public policy in the sphere of musical culture, state and local governance, institutional framework to ensure the cultural transformation, legislation on the development of musical culture.