

Культурная политика и реформа сферы культуры в условиях общественной трансформации

В России, находящейся сегодня в процессе интенсивных общественных трансформаций, сфера культуры испытывает на себе мощное воздействие комплекса изменений, связанных с развитием рыночных отношений и общественной демократизацией, либерализацией культурной политики, утратой централизованной системы управления в сфере культуры, рядом других факторов, которые определили новые черты взаимоотношений культуры и государства. Потому нельзя не подчеркнуть необходимость целостного подхода к реформам в сфере культуры, который предполагает внимание не только к проблемам финансирования, часто выходящим на первый план, но и к нормативно-правовой базе развития культуры, появлению в сфере культуры новых организационно-правовых форм; изменению условий и тенденций развития культуры в контексте административной реформы и реформы местного самоуправления.

Роль государства в развитии национальной культуры становится все менее прямой. В современных российских условиях оно не должно делать весь объем работы в сфере культуры, производить все товары и услуги. Могут существовать самые разные формы участия государства в их обеспечении и механизмы поддержки сферы культуры. При этом главной целью должно стать создание государством правовых условий, позволяющих культуре получать все необходимое ей по праву в прямом смысле этого слова.

«Современные «транзитологи» подчеркивают многоаспектность перехода к новому общественному устройству в странах, которые были раньше включены в социалистическую модель централизованного планирования, связывая экономические аспекты с экономической либерализацией и фискальной дисциплиной, юридические установления с четко очерченными границами имущественных прав и распространением частной собственности, политические компоненты с демократией и формированием плюрализма как неотъемлемого условия успешного реформирования. Глубокий системный характер преобразований вызывает необходимость решения комплекса взаимосвязанных задач. Это очень осложняет практику в каждой из реальных сфер.

Новые подходы к социальному реформированию привели к изменению в целом парадигмы развития социокультурной сферы. И сама социокультурная сфера и эффективность ее функционирования стали выглядеть по-новому в ракурсе этих новых подходов», — отмечает Т.Г. Богатырева¹. Существуют самые различные возможности организации культурной жизни в зависимости от традиций страны, особенностей политического, экономического, институционального устройства, в том числе, например, наличия системы фондов, объединений меценатов, организаций культуры разных видов собственности. Это обуславливает характер и глубину вмешательства государства в развитие культуры.

Российские условия развития социокультурной сферы, как указывалось выше, существенно меняются. Одной из показательных в этом смысле является, в частности, проблема децентрализации. Механизмы централизованного политического контроля в прежние времена вели к тому, что планирование шло сверху вниз, местные организации представляли лишь своеобразное продолжение центральных властей, реальные рычаги управления редко передавались низшим уровням. То, что в старой системе основным направлением взаимодействия управленческих звеньев было вертикальное, вызывало пассивность административных структур, их невосприимчивость к весьма болезненным переменам. Перестройка прежних административных структур, привыкших к централизованному планированию, предъявляет серьезные требования к профессионализму работников. Когда новые цели реализуются старыми структурами, обычно применяются старые подходы и решения, помимо этого существует стремление сохранить ведомственную монополию в условиях либерализации. К сожалению, кроме имеющихся структур, эти задачи в условиях общественного перехода обычно решать некому.

В старой системе чиновники всегда больше были обеспокоены выполнением приказов, нежели результатами своей деятельности, что сохраняется до сих пор. Практически не ведется оценка эффективности реализуемых социокультурных программ и мероприятий, не осуществляется мониторинг показателей социокультурной сферы. В итоге проводимая политика основывается на том, что предыдущие шаги были успешными, реальной же информации, касающейся перспектив формирования и развития культурной политики, включая управленческую составляющую, — не существует, отсутствует и административная ответственность.

Менталитет централизованного принятия решений изменяется медленно, до сих пор различия между задачей власти на более низкие уровни с собственными выборными законодательными органами и исполнительными структурами и постановкой задач перед административными органами, подчиняющимися центральному правительству, не до конца поняты. Верность прежнему централизованному менталитету создает проблемы, препятствуя широкому обсуждению, которое может способствовать разработке эффективной системы мероприятий, тормозит процесс принятия решений на низовом уровне, что может вызывать неприятие реформ.

Такая проблема отражает не просто способность или неспособность власти к децентрализации. Отсутствует и умение влиять на мнения в случаях, когда решения нужно принимать и проводить в жизнь без властного давления сверху.

Неприятие происходящих изменений, недооценка навыков по реализации решений, устаревшие методы управления, нехватка необходимых профессиональных знаний порождает значительные препятствия институциональ-

¹ Богатырева Т.Г. Современная культура и общественное развитие. М., 2001. С. 120.

ного характера. Проблема особенно остро проявляется в сфере государственно-частного партнерства.

Успех реформирования сферы культуры будет зависеть от следующих факторов (они же — насущные вопросы современной культурной политики):

- смогут ли те, кто отвечает за развитие сферы культуры в стране, заручиться достаточной политической поддержкой?

- будут ли административные органы способны реализовать соответствующие аспекты намеченных перемен с учетом уже имеющегося опыта реформирования сферы культуры?

В связи с этим решающее значение для развития сферы культуры имеет реорганизация системы управления сферой культуры, обусловленная изменением социально-экономических условий жизни общества.

Система организации культурного обслуживания населения территорий коренным образом меняется с переносом основной нагрузки по обеспечению жителей культурными услугами на муниципальный уровень и включением базовых общественных услуг, в том числе культуры, в сферу расходных полномочий муниципальных образований. На уровне муниципалитета сегодня должны решаться практически все важнейшие вопросы удовлетворения культурных потребностей населения. Тем не менее здесь существует серьезное противоречие, так как источники финансирования для реализации расходных полномочий муниципалитетов весьма скромны. Ресурсное обеспечение сферы культуры в том объеме, который для этого необходим, не осуществляется.

Реформа местного самоуправления, которая проводится одновременно с реформой бюджетного сектора, влечет за собой масштабную реструктуризацию сети муниципальных организаций культуры. Традиционно организация культурной деятельности строилась на содержании сети учреждений культуры. Ныне же существует лишь ответственность за обеспечение населения услугами. Создание новой децентрализованной институциональной и финансовой структуры связано с созданием новой системы нормативно-правового регулирования сферы культуры. «Постановка вопроса о реорганизации сети бюджетных учреждений культурно-досуговой сферы, об уточнениях их правового статуса и структурных изменениях в этой сфере во многом вызвана потребностью повышения эффективности бюджетных средств, направляемых в сферу культуры, — пишет Т.В. Абанкина. — Однако... задача — не в сохранении бюджетных учреждений в сфере культуры, а в сохранении законодательных гарантий, позволяющих гражданам получить социально-культурные услуги определенного объема и качества. А для этого необходимо изменить не только правовой статус и организационно-правовую форму, модели и методы финансирования организаций, работающих в социально-культурной сфере, но и механизмы влияния на них органов управления. Надо признать, что переход к общественно-государственному управлению в сфере культуры вызывает ожесточенное сопротивление многих руководителей даже ведущих учреждений культуры»².

Безусловно, свою положительную роль должна сыграть бюджетная реформа. Она создает условия для повышения самостоятельности культурных институтов, возможность и, что очень важно, стимулы для их адаптации к услови-

ям XXI века. В этих новых условиях институты культуры, помимо решения традиционных задач, «смогут стать источником новых культурных практик, производителем и ретранслятором культурных продуктов и услуг. Они смогут продемонстрировать большую гибкость и динамизм, открытость к запросам и проблемам местных сообществ, готовность участвовать в решении социальных проблем. Научившись строить независимую политику и эффективно работать со всеми аудиториями, освоив новые возможности культурной коммуникации и открыв двери для творческих профессионалов, традиционные культурные институты смогут стать полноправными участниками процессов, происходящих в современной творческой сфере»³.

О том, что в России формируется, по сути, новая управленческая парадигма, направленная на то, чтобы достичь высокой эффективности расходов в социокультурной сфере, на создание современных экономических, организационно-правовых предпосылок ее функционирования, свидетельствуют и изменения в принципах распределения ресурсов, необходимых для поддержки и развития культуры. Доминирование трансформационных процессов, необходимость рационализировать государственные расходы в условиях роста культурных потребностей и недостаточности ресурсов требуют изменения процесса обеспечения культуры необходимыми средствами. Эти средства в условиях рынка целесообразно выделять под конкретные проекты. Существенным в условиях реформирования стало преодоление традиционного планового подхода при распределении ресурсов, развитие проектного подхода, направленного на результативность с точки зрения степени отражения нужд населения, достижение нового качественного состояния социокультурной сферы в регионе, городе.

Для функционирования по проектной схеме организациям культуры необходимо осваивать технологии PR, социально-культурного проектирования, фандрайзинга, реализовывать многоканальное финансирование. Цивилизованный рынок культурных благ и услуг можно построить только с учетом развития всего многообразия форм культурной деятельности. Проектный метод активизирует взаимодействие государственного, коммерческого и некоммерческого секторов, различных уровней власти, независимых акторов, усиливает конкурентные отношения в культуре. В этом случае особое значение приобретает позитивное взаимодействие с окружающей средой, создание гибких структур и механизмов взаимодействия сторон.

Реформирование в сфере культуры, свидетелями которого мы являемся, несет в себе много рисков, связанных с организацией культурной жизни страны, сохранением и развитием национальной культуры. Тем не менее реформа необходима, так как в культурном ландшафте страны происходят изменения, формируется новое поле культуры XXI века с новыми культурными институтами и способами управления ими. Промедление с реформами может обернуться «обвалом» в культурной сфере, а это противоречит как разумной логике преобразований, так и самой природе культуры, не терпящей потери преемственности в своем развитии.

Л. И. Горбатова⁴,
г. Москва

³ Гнедовский М., Зеленцова Е. Культура в России: государственный проект или гражданские инициативы? Источник: <http://community.livejournal.com>.

⁴ **Горбатова Л. И.** — помощник депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации.

² Абанкина Т.В. Прокрустово ложе бюджетной культуры // Отечественные записки. 2005. № 4. С. 157.