

Основы государственной культурной политики Российской Федерации

Востряков Лев Евгеньевич,
д.полит.н.

lev-vostriakov@yandex.ru

16 октября 2019 г.

В центре новой парадигмы устойчивого
развития – культурные факторы

В России культура – один из ключевых
стратегических элементов
модернизационного обновления всех
сфер общественной жизни

В России – новая отечественная доктрина государственной культурной политики, направленная на создание ценностно ориентированной модели

– **«Основы государственной культурной политики»** (утв. Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808);

– **Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г.** (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р);

– **Стратегия национальной безопасности Российской Федерации** (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №683)

– **Национальный проект «Культура» на 2019–2024 годы**, разработан во исп. Указа Президента России от 8 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

Главная цель **ценностно ориентированной** модели государственной культурной политики

– формирование гармонично развитой личности и укрепление единства российского общества посредством приоритетного культурного и гуманитарного развития, сохранение и развитие культуры народов Российской Федерации путем передачи новым поколениям ее гуманитарного ценностного содержания, традиционного для российской цивилизации

Широкое межведомственное взаимодействие
Минкультуры России с федеральными органами
исполнительной власти

Правительственная комиссия по вопросам
государственной культурной политики
(постановление Правительства России от 10
июля 2017 г. № 817)

Председатель Комиссии –

О.Ю. Голодец (1962–)

Заместитель – В.Р. Мединский (1970–)

В Правительство РФ ежегодно
представляется Доклад о реализации
Стратегии государственной культурной
политики

Доктрина государственной культурной политики Российской Федерации уделяет внимание вопросам:

- сохранения единого культурного пространства страны,
- культурного суверенитета как приоритета ценностей российской цивилизации по отношению к ценностям других цивилизаций,
- воспитания детей, молодежи и взрослых граждан в соответствии с традиционными нравственными ценностями

В государствах с высоким стандартом жизни культура является реальным фактором развития, оживление культурной деятельности способствует социальному и экономическому развитию и процветанию

Доклад ЮНЕСКО «**Наше творческое разнообразие**», 1996 г.

Доклад Совета Европы «**Стремление к целостности**», 1997 г.:

Мировой банк (1999 г., Флоренция): займы развивающимся странам будут выделяться, если в их программах учитываются культурные факторы

Теоретико-методологические основания анализа государственной культурной политики

План:

1. Социокультурная система в условиях рыночных отношений
2. Государственная культурная политика: подходы к определению
3. Поиски дефиниция понятия «культурная политика»
4. Типология моделей культурной политики по критерию государственного финансирования культуры
5. Типология моделей культурной политики по критерию политической роли государства

Социокультурная система в условиях рыночных отношений

Филипп **Котлер** (*Kotler, Philip*; 1931–):

Рынок – совокупность товаров и покупателей, существующих и потенциальных

Рынок – система отношений по поводу купли–продажи товаров, в которой формируется совокупный механизм спроса, предложения и цены на товар

Социокультурная система в условиях рыночных отношений



ПОДСИСТЕМЫ

Социокультурная система в условиях рыночных отношений

Адам **Смит** (*Smith, Adam*; 1723–1790)

классический механизм формирования рыночного равновесия:

- (а) экономический (частный) интерес субъекта рынка – стремление к максимизации дохода,
- (б) конкуренция субъектов,
- (в) т. н. «насыщение» инвестиций: каждая дополнительная единица вложенных средств ведет к уменьшению дохода,
- (г) в основе цены блага – его субъективная полезность

Социокультурная система в условиях рыночных отношений

В какой мере в модель рыночного равновесия вписывается деятельность организаций социально-культурной сферы, связанная с производством, хранением, распространением и потреблением культурных благ?

Социокультурная система в условиях рыночных отношений

Деятельность организаций культуры не сочетается с классическим механизмом формирования рыночного равновесия:

1. противоречит 1-му постулату

2. невозможен свободный перелив творческого труда

→ «провалы», «изъяны» или «ошибки рынка»

Социокультурная система в условиях рыночных отношений

Адам Смит:

государство обязано «создавать и содержать определенные общественные учреждения, создание и учреждение которых не может быть в интересах никаких отдельных лиц или небольших групп»

«экстерналии» – внешний эффект проявляется в том, что некоторые товары и услуги могут приносить потребителю либо дополнительную пользу, либо ущерб

Общественное благо и его полезный эффект

Пол Энтони **Самуэльсон** (*Samuelson, Paul Anthony*; 1915–2009) – Теория общественного блага:

Общественное благо – товары и услуги, «внешнее воздействие» которых распространяется на подавляющую часть общества

Два свойства общественного блага, отличающих его от частного:

неконкурентность и неисключаемость

Общественное благо и его полезный эффект

Неконкурентность – потребление кем-то общественного блага не должно препятствовать его потреблению другими

Неисключаемость – потребление благ одним субъектом не исключает из потребления других. Если блага доступны кому-нибудь одному, то они должны быть доступны всем

Общественное благо и его полезный эффект

Ричард Абель Масгрейв (*Musgrave, Richard Abel*; 1910–2007) – концепция «мериторных благ»

Мериторное – благо, спрос на которое со стороны частных лиц отстает от «желаемого обществом»

«Ахиллесова пята» теории Масгрейва: меритор–государство недостаточно знает, каковы истинные предпочтения людей □ возрастает вероятность произвола при определении «правильных» предпочтений

Общественное благо и его полезный эффект

Частному благу соответствует
индивидуальная полезность

Социальная полезность – способность блага удовлетворять потребности отдельных людей, их групп и общества

Равновесие:

(1) предельные издержки = индивидуальная полезность ЧБ

(2) предельные издержки = (ИП) ЧБ + (СП) СБ

Типологизация благ на основе их полезности (ИП / СП) и коммунальности (неконкурентности + неисключаемости)

	ИП	Ком	СП	
1. Частное благо	*			Рыно
2. Коммунальное благо	*	*		к
3. Смешанное благо	*		*	Госу
4. Смешанное коммунальное благо	*	*	*	дарс
5. Социальное благо			*	ТВО

Формы государственного регулирования в сфере культуры

Три варианта участия государства в поддержке производства благ социально-культурной сферы

Издержки
возмещаются:

Государство

1.
**Индивидуальные
средства людей**

устанавливает общие правила
поведения

2. **ИС +
Государство**

- льгота
- субсидия
- льгота + субсидия

3. **Государство**

оплачивает производство благ

Формы государственного регулирования в сфере культуры

Государственная поддержка :

- поддержка производителя благ,
- поддержка потребителя благ
- финансовая поддержка
- правовое регулирование

Формы государственного регулирования в сфере культуры

Финансовая поддержка (распределение общественных фондов):

- * субсидии государства, направленные на поддержание занятости (в том числе сохранение рабочих мест);
- * прямые субсидии государства производителям услуг с тем, чтобы уменьшить потребительские цены на данные блага либо полностью, либо для отдельных групп;
- * финансирование специальных программ;

Правовое регулирование:

- * регулирование общих и специальных правил деятельности в сфере культуры (в том числе
 - определение статуса субъектов деятельности;
 - условий и оплаты труда;
 - пенсий и иных форм социального обеспечения);
- * регулирование деятельности спонсоров и благотворителей;
- * регулирование вопросов собственности в сфере культуры.

Формы государственного регулирования в сфере культуры

У. Баумоль (*Baumol, William Jack; 1922–2017*)

У. Боуэн (*Bowen, William Gordon; 1933–2016*)

Baumol W.J., Bowen W.G. Performing Arts: The Economic Dilemma. – N.Y.: The Twentieth Century Fund, 1966

Культура – один из ключевых стратегических элементов модернизационного обновления всех сфер общественной жизни

Культура – один из **ключевых стратегических элементов модернизационного обновления** всех сфер общественной жизни современной России

Современные подходы к социокультурной сфере как ресурсу, способствующему успешной реализации программы социально-экономических преобразований в нашей стране, становление ценностно ориентированной модели государственной культурной политики современной России, должны повысить готовность государства и общества

- отвечать на многочисленные вызовы современности,
- способность эффективно противостоять негативным факторам, оказывающим влияние на обеспечение национальной безопасности в области культуры и искусства нашей страны,
- обеспечить прорывное социально-экономическое развитие страны

Государственная культурная политика: подходы к определению

Государственная политика – политический процесс управленческого воздействия государства на основные сферы общества, непосредственно связанный с осуществлением публичной власти

Процесс включает все стадии – от разработки стратегии и тактики управленческого воздействия на различные сферы и компоненты общества – до этапа оценки регулирующего воздействия на них со стороны разнообразных институтов и органов государства

Государственная культурная политика: подходы к определению

Государственная политика

- по критерию *территориальных границ* управленческого воздействия:
 - центральная / федеральная,
 - региональная,
 - муниципальная
- по *характеру объекта воздействия*
 - экономическая,
 - социальная,
 - культурная

Государственная культурная политика: подходы к определению

Государственная политика

- по функционально-отраслевому критерию:
 - промышленная,
 - экологическая,
 - в сфере культуры

Государство обеспечивает целостную совокупность всех компонентов государственной политики (власть, институты, субъекты)

Государственная культурная политика: подходы к определению

Французские просветители XVIII в.:
право на пользование культурными
благами – неотъемлемое право каждого
человека,
расширение масштабов приобщения
людей к искусству – важнейшее
средство их духовного развития,
создание условий для приобщения
людей к искусству – обязанность
государства

Государственная культурная политика: подходы к определению

Культурная политика XVIII в. направлена на воспитание граждан и утверждение гражданства путем разработки или активизации ресурсов идентичности, общественных связей, принадлежности.

Объект государственной поддержки – развитие сети организаций, предоставляющих виды культурных благ, которыми пользовалась элита: театры, музеи, библиотеки

Государственная культурная политика: подходы к определению

Основные причины внимания государства к производству культурных благ:

- политические интересы властных элит
- ценностные представления о значимости определенных видов культурной деятельности
- действия профессиональных сообществ

Государственная культурная политика: подходы к определению

Первые попытки осмысления сущности культурной политики как сферы деятельности государственных и общественных институтов – 1960-е гг.

Интерес обусловлен:

- молодежными волнениями 1968 г.,
- возникновением контркультуры «новых левых» и хиппи,
- широким распространением употребления наркотиков в молодежной среде

Государственная культурная политика: подходы к определению

С конца 1960-х гг. ЮНЕСКО оказывает финансовую поддержку исследованиям в области культурной политики

Всемирная конференция по культурной политике, 1982, Мехико:

Культура – «...комплекс наиболее ярких духовных, материальных, интеллектуальных и эмоциональных черт, характеризующих общество или социальную группу.

Культура включает в себя не только искусство и литературу, но образ жизни, основные права человека, систему ценностей, традиции, мировоззрение...»

Государственная культурная политика: подходы к определению

Национальные концепции культурной политики – **динамические системы**, имеющие четкое **временное измерение**

Культура

«весь комплекс наиболее ярких духовных, материальных, интеллектуальных и эмоциональных черт, характеризующих общество или социальную группу. Культура включает в себя не только искусство и литературу, но и образ жизни, основные права человека, систему ценностей, традиции и мировоззрение»

(Стокгольм, 1998 г.)

Государственная культурная политика: подходы к определению

Культура

«совокупность формальных и неформальных институтов, явлений и факторов, влияющих на сохранение, производство, трансляцию и распространение духовных ценностей (этических, эстетических, интеллектуальных, гражданских и т.д.)»

(Основы ГКП РФ, 2014)

Государственная культурная политика: подходы к определению

Культура – конкретная сфера жизни общества
(*сфера культуры*) включает

- сохранение и использование культурно-исторического наследия,
- художественное образование и детское творчество,
- искусство, творческая (преимущественно художественная) деятельность, исполнительство, концертная деятельность,
- организация досуга и развлечений, любительство, этнографические искусства и ремесла,
- экономика культуры, право, финансирование, управление, информация, подготовка и переподготовка профессиональной среды и др.

Поиски дефиниция понятия «культурная политика»

Культурная политика – «комплекс операциональных принципов, административных и финансовых видов деятельности и процедур, которые обеспечивают основу действий государства в области культуры»

(круглый стол ЮНЕСКО, Монако, 1967 г.)

Поиски дефиниция понятия «культурная политика»

Реализация культурной политики – «вся сумма сознательных и обдуманых действий (или отсутствие действий) в обществе, направленных на достижение определенных культурных целей, посредством оптимального использования всех физических и духовных ресурсов, которыми располагает общество в данное время»

(круглый стол ЮНЕСКО, Монако, 1967 г.)

Поиски дефиниция понятия «культурная политика»

О. Жерар (*Girard, Augustin*; 1926–2009),
Ж. Жентиль (*Gentil, Geneviève*):

«политика – система взаимосвязанных целей, практических задач и средств, выбранных экспертом и направленных на определенную группу в обществе».

Осуществляется в рамках институтов, предполагает существование «средств (человеческих ресурсов, финансов и законодательной базы), объединенных в чрезвычайно сложную систему»

Поиски дефиниция понятия «культурная политика»

М. Драгичевич-Шешич (Dragićević Šešić,
Milena; 1954–)

политика – сознательная
целенаправленная деятельность людей
набор мер, механизмов и действий,
посредством осуществления которых
общество стремится достичь
определенного направления развития
культуры

Поиски дефиниция понятия «культурная политика»

М. Драгичевич-Шешич:	Инструменты культурной политики	
	стимулирующие	ограничительны е
– экономические		
– политико- правовые		
– организационные		
– ценностно- идейные		

М. д'Анджело (*d'Angelo, Mario*; 1954–) и
П. Весперини (*Vesperini, Paul*; 1957–):

- 1) цели деятельности центрального правительства должны сочетаться с интересами региональных и местных органов управления, с интересами основных игроков в сфере культуры;
- 2) цели государства должны соотноситься с реальными возможностями субъектов, вовлеченных в процессы КП;
- 3) реализация КП – действия по материально-техническому и творческому обеспечению функционирования институтов;
- 4) КП – распределение финансовых, административных, структурных, человеческих и творческих ресурсов;
- 5) КП – планирование – процесс подготовки государства к участию в культурной деятельности

Поиски дефиниция понятия «культурная политика»

Константин Борисович **Соколов:**

КП – воздействие на культуру
(национальную картину мира) с целью
изменения (или сохранения) ее
состояния

Картина мира – совокупность системы
ценностных представлений общества и
системы взаимосвязей и
взаиморасположений индивидуальных
картин мира

Поиски дефиниция понятия «культурная политика»

Пространство культурной политики:

– *постиндустриальное* (Д. Белл – *Bell, Daniel*; 1919–2011)

– *постэкономическое* (В.Л. Иноземцев, 1968–)

– основано на знании, пронизанном информационными технологиями (М. Кастельс – *Castells, Manuel*; 1942–)

Поиски дефиниция понятия «культурная политика»

А.Я. Флиер (1950–)

КП – комплекс мер по искусственному
регулированию тенденций развития
духовно-ценностных аспектов
общественного бытия

Поиски дефиниция понятия «культурная политика»

Эльна Александровна **Орлова** (1939–2018):
«**социо-культурная политика**» – процессы
принятия решения, доведения их до
исполнителей и контроль за адекватным
исполнением

Сергей Эдуардович **Зуев** (1954–):
КП – коммуникация, «правильно
налаженная процедура обсуждения»,
направленная на выявление и
согласование интересов разнородных групп

Поиски дефиниция понятия «культурная политика»

Культурная политика – управленческое действие, базирующееся на адекватных времени концепциях культуры и направленное на достижение определенных целей

Основы ГКП РФ:

Культурная политика – действия, осуществляемые органами государственной власти Российской Федерации и общественными институтами, направленные на поддержку, сохранение и развитие всех отраслей культуры, всех видов творческой деятельности граждан России и формирование личности на основе присущей российскому обществу системы ценностей

Модели КП по критерию государственной поддержки инфраструктуры культуры

Эрика Валь-Зигер (*Wahl-Zieger, Erika*)

модели финансирования культуры (1980):

– англо-американская (преимущественно – частные вклады)

– германская (доходы от основной деятельности + государственные ассигнования)

Жан-Мишель **Монтиас** (*Montias, John Michael*; 1928–2005) – соотношение государственного и частного финансирования (1986)

Модели КП по критерию государственной поддержки инфраструктуры культуры

Андрей Игоревич Глаголев (1953–) три
типа финансирования культуры (1991):

- романский (2/3 государственных ассигнований центр),
- германский (преимущественно – бюджет земель)
- англо-американский

Модели КП по критерию государственной поддержки инфраструктуры культуры

Г.Х. **Шартран** (Chartrand, Harry A. Hillman; 1948–) и К. **Мак-Кафи** (McCaughey, Claire) модели финансирования культуры (1989)

- 1. Государство-«вдохновитель»*
- 2. Государство-«патрон»*
- 3. Государство-«архитектор»*
- 4. Государство-«инженер»*

Модели КП по критерию государственной поддержки инфраструктуры культуры

«Государство-вдохновитель»:

стимулирует общество вкладывать средства в некоммерческие организации культурной сферы (налоговые льготы)

«Государство-патрон»:

управление «на расстоянии вытянутой руки» (*«the arms-length principle»*)

Модели КП по критерию государственной поддержки инфраструктуры культуры

«Государство-архитектор»:

решение о размерах и адресности
финансирования культуры принимают
государственные органы

«Государство-инженер»:

распределение финансовых ресурсов
при соответствии целям
государственной идеологии

М. Драгичевич-Шешич

(*Dragićević Šešić, Milena; 1954–*):

–политическое устройство государства

–место акторов (включая государство) в реализации КП

1. *Либеральная культурная политика,*
2. *Государственная бюрократическая или просветительская культурная политика*
3. *Национально-освободительная культурная политика*
4. *Культурная политика переходного периода*

Модели КП по критерию политической роли государства

Марк Пахтер (*Pachter, Mark*; 1942–) и Чарльз Лэндри (*Landry, Charles*; 1948–):

1. *Политика, основанная на знании и занятости.*
2. *Имиджевая политика.*
3. *Политика организационной модернизации.*
4. *Охранительная политика.*
5. *Инструментальная (использование культуры в более широких контекстах)*

Модели КП по критерию политической роли государства

А. Визанд

(Wiesand, Andreas Johannes; 1945–):

Модели культурной политики

- культурная политика *общественной поддержки;*
- *рыночно ориентированная* модель культурной политики

КП общественной поддержки:

- власть финансирует традиционные институты культуры;
- институциональный баланс поддерживается получившими признание течениями;
- инструменты государственного регулирования – планирование и разработка программ;
- политика в основном осуществляется на общенациональном уровне;
- для контроля создаются различные советы

А. Визанд

Недостатки модели КП *общественной поддержки:*

- Условия для инноваций минимальны
- ЛПР имеют недостаточное представление о культурном развитии
- Инструменты для гибкого планирования вырабатываются с трудом
- Влияние администраторов – чересчур значимо, творцов – крайне ограничено

Рыночно ориентированная КП:

- культура регулируется рынком;
- политика ориентирована на экономическое развитие;
- барьеры между высокой и массовой культурой – несущественны;
- в основе культурной политики – менеджмент культуры;
- особое внимание уделяется развитию культуры на местном уровне;
- важную роль в формировании политики играет культурная элита

А. Визанд

Недостатки *рыночно ориентированной*
модели КП

- экономически несостоятельная культурная деятельность представляется бесперспективной
- преобладает критерий рентабельности
- интересы аудитории переоцениваются
- международная ориентация творчества незначительна
- велика власть менеджеров

Андреас Визанд:

По мере того, как рынок будет все более заменять государство в деле финансирования культуры, усилится процесс общей интернационализации культуры

В будущем государство должно стать источником инноваций и обеспечивать культуру гибким финансированием с привлечением различных фондов

О. Беннетт (*Bennett Oliver*):

«Трудность термина “культурная политика” заключается в том, что его значение – непостоянное. Его параметры никогда не закреплены. Это означает, что культурная политика постоянно воспроизводит проблему своих собственных терминов и будет это делать в будущем»

Типология моделей государственной культурной политики

Модель государственной КП, какой бы эффективной она ни была, не может быть заимствована или скопирована

Оптимальная модель может быть разработана только в соответствии с политической, экономической и культурной традицией государства

Концепты и действия КП должны время от времени пересматриваться

«Культурная политика»

– действия, осуществляемые органами государственной власти Российской Федерации и общественными институтами, направленные на поддержку, сохранение и развитие всех отраслей культуры, всех видов творческой деятельности граждан России и формирование личности на основе присущей российскому обществу системы ценностей

Типология моделей государственной культурной политики

КП – управленческое действие,

– базируется на адекватных времени концепциях культуры

– направлено на достижение целей, которые могут выходить за рамки узко понимаемой сферы культуры

Типология моделей государственной культурной политики

субъект и объект КП;

стратегические и тактические цели;

механизмы достижения целей ;

набор инструментов реализации КП

Субъекты КП:

– государство,

– отдельные территории,

– организации,

– общественные движения

Типология моделей государственной культурной политики

Механизмы культурной политики регулируют процессы принятия решений, согласования интересов, циркуляции информационных потоков.

Инструменты культурной политики – финансовые, законодательные, административные, юридические, фискальные, политические системы, действующие в государстве и определяющие правила игры в культурном поле