

УДК 304.42

Е. А. Страдина

<https://orcid.org/0000-0001-9907-9748>

**Государственное регулирование сферы культуры в России:
противоречия и возможности**

Для цитирования: Страдина Е. А. Государственное регулирование сферы культуры в России: противоречия и возможности // Мир русскоговорящих стран. 2020. № 2 (4). С. 37-45. DOI 10.20323/2658-7866-2020-2-4-37-45

Статья посвящена проблеме поиска оптимального подхода к государственному регулированию сферы культуры. Проводится анализ тенденций государственного управления культурой в России, сложившиеся за последние 30 лет, принятые нормативно-правовые акты, проведенные реформы. На основании этого делается вывод о недостатках в понимании специфики сферы культуры как объекта государственного регулирования, приоритета экономической оптимизации в ущерб качественному развитию данной сферы, что составляет основную суть сложившихся противоречий понимания культуры в качестве объекта государственного управления. Проводится сравнение культурной политики и политики в сфере культуры, выявляются различия между ними. Культурная политика является системной характеристикой общества и государства в целом, сфера культуры – это относительно самостоятельный объект государственного регулирования. В нее включаются производители и потребители культурной деятельности и ее продуктов, а также культурные институты. Делается вывод, что непосредственными объектами государственного управления должны выступать культурные институты. Рассмотрение сложившихся подходов к пониманию места государственного управления в функционировании и развитии сферы культуры приводит к заключению о необходимости поиска «золотой середины» между значительным государственным вмешательством и полным переводом сферы культуры на рыночные механизмы. В качестве методологической основы государственного регулирования предлагается теория французского политолога М. Крозье. Он выделил три механизма регулирования различных сфер человеческой деятельности – рынок, регуляции и регламентации. С учетом специфики сферы культуры и ее роли в развитии общества определяется позиция государства в качестве помощника, содействующего сфере культуры в поиске собственных наилучших регуляций.

Ключевые слова: сфера культуры, государственное регулирование, культурная политика, культурная деятельность, культурные институты, теория М. Крозье, рыночные механизмы, регуляции.

E. A. Stradina

**State regulation of the sphere of culture in Russia:
contradictions and opportunities**

The article is devoted to the problem of finding the optimal approach to state regulation of the sphere of culture. The analysis of trends in the state management of culture in Russia, established over the past thirty years, adopted legal acts and reforms. On this basis the conclusion is made about the shortcomings in the understanding of culture as an object of state regulation, the priority of economic optimization to the detriment of the qualitative development of this sector, which is the basic essence of the differences in the understanding of culture as an object of state administration. A comparison of cultural policy and policy in the field of culture is made, and differences between them are revealed. Cultural policy is a systemic characteristic of society and the state as a whole, while the sphere of culture is a relatively independent object of state regulation. It includes producers and consumers of cultural activities and their products, as well as cultural institutions. It is concluded that the direct objects of state administration should be cultural institutions. Consideration of the existing approaches to understanding the place of public administration in the functioning and development of the cultural sphere leads to the conclusion that it is necessary to find a "Golden mean" between significant state intervention and the complete transfer of the cultural sphere to market mechanisms. As a methodological basis for state regulation, the theory of the French political scientist M. Crozier is proposed, which identifies three mechanisms for regulating various spheres of human activity – the market, regulations, and legal regulations. Considering the specifics of the cultural sphere and its role in the development of society, the position of the state as an assistant to the cultural sphere in the search for its own best regulations is determined.

Key words: cultural sphere, state regulation, cultural policy, cultural activity, cultural institutions, M. Crozier's theory, market mechanisms, regulation.

В Российской истории и на современном этапе развитие сферы культуры, характер функционирования культурных институтов находятся в непосредственной зависимости от трансформации политической системы. При этом культура часто используется в качестве механизма проведения желаемых политических изменений. Крещение Руси, раскол, петровские реформы, октябрьская революция – наиболее эпохальные периоды смены поли-

тического пути, находившие отражение культурной деятельности, причем при активном государственном участии [Страдина, 2007]. Конечно, российское государство не является в этом вопросе первооткрывателем. Вопросы регулирования государственной сферы культуры были актуальны на протяжении всей истории человечества. Еще Платон в «Государстве» отмечал о недопустимости того, чтобы дети воспринимали какие попало и

кем попало выдуманные мифы, тем более если находятся в противоречии с тем, какими личностями они должны стать, когда вырастут. Для того, чтобы этого не произошло, следует контролировать «творцов» мифов. И если их произведения такие, какие надо, то допускать их к распространению, а если нет – отвергать [Антология мировой политической мысли ... , 1997].

На протяжении последних 30 лет происходит ставшая уже перманентной в нашей стране реформа сферы культуры. Для последней это выражается в ряде значимых основ ее функционирования, дать оценку результативности однозначно не удается вплоть до настоящего времени. Одной из причин сложившейся ситуации является отсутствие последовательной государственной культурной политики, при условии того, что государство выступает ключевым субъектом ее формирования. Такая роль государства обусловлена тем, что для российского рынка сфера культуры – это тотальный провал рынка. Несмотря на отдельные проекты, мероприятия, попытки развить культурную индустрию, за пределы области развлечений она так и не вышла. В этой связи возникает необходимость анализа тех противоречий, неразрешенность которых вплоть до настоящего времени не дает государству обеспечить устойчивый характер развития сферы культуры [Коряковцева, 2019].

Затрагивающие сферу культуры реформы стали набирать обороты, начиная со второй половины 1980-х годов, их инерция продолжилась на протяжении всех 1990-х годов, а последствия присутствуют до сих пор. Основной целью тогда стало внедрение в деятельность культурных институтов рыночных механизмов, в которых виделось спасение от тотального идеологического и административно-командного контроля со стороны партии и государства. Но в реальности это привело только к тому, что оказавшееся в политическом и экономическом кризисе государство просто «сбросило» с себя ответственность за находящееся на его балансе организации культуры. Поскольку происходило это фактически одномоментно, то такая кардинальная смена условий функционирования просто поставила сферу культуры на грань выживания в силу неспособности подавляющего большинства организаций адаптироваться к ним. Одновременно с этим, на «культурный» рынок после падения «железного занавеса» стали проникать многообразные образцы западных продуктов культурной индустрии, дополняемы аналогичными образцами российской эстрады, более интересные и завлекательные для массового потребителя, практически похоронившие под собой действующую сеть культурных учреждений. Выразилось это, например, в том, что дома культуры сосредоточились на аренде помещений,

которые имелись у них в достатке, музеи повсеместно стали проводить не обладающие историко-культурной ценностью выставки, школы искусств перестали проводить конкурсный отбор одаренных детей, чтобы хоть как-то обеспечить наполняемость, а памятники истории и культуры оказались брошены, многие утрачены, в том числе, из-за недобросовестной предпринимательской деятельности.

Безусловным положительным результатом можно считать становления «культурного» законодательства. В 1992 году был принят федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утвержден Верховным Советом РФ 9 октября 1992 года № 3612-1), в следующем году – Закон РФ от 15 апреля 1993 года № 4804-1 «О ввозе и вывозе культурных ценностей», в 1994 году – федеральный закон № 78-ФЗ от 29.12.1994 г. «О библиотечном деле», в 1996 году – федеральный закон от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» и некоторые другие. Но многие положения указанных нормативно-правовых актов были слабо реализуемы как в силу отсутствия достаточного количества подзаконных актов, так и из-за недостаточности финансирования. В частности, плохо комплектовались научные библиотеки субъектов РФ, несмотря на наличие такого требования, а не соблюдение зако-

нодательства о музейном фонде и перемещении культурных ценностей привело к тому, что до сих пор во многих музеях обнаруживаются пропажи из фондов и подделки.

Конечно, запущенный процесс реформирования, с одной стороны, был вызван рядом объективных причин трансформации политической системы, но, с другой стороны, культуры – это не та сфера, где изменения могут действительно проводиться мгновенно. И неадекватные действия со стороны государства, не учитывавшие особенности сферы культуры, привели в итоге к резкому ухудшению ее положения.

Относительная смена ситуации наметилась в 2000-2010 годах, прежде всего, в силу улучшения экономической ситуации в стране, что повлекло за собой рост финансирования и сферы культуры. Но дальнейшее реформирование сферы культуры, как и в целом бюджетной системы России, привело к подмене целей – приоритетом стала оптимизация, выражаемая в финансовых показателях экономии и доходах.

В. Ю. Музычук по этому поводу приводит три основные причины [Музычук, 2013, с. 186-190]:

– «узкое» понимание культуры, когда господствует отраслевой принцип отнесения деятельности и результата к категории культурной, что, фактически приводит к тому, что объектом государственного регулирования становится исключительно сеть культурно-досуговых учреждений;

– низкий правовой и общественный статус культуры, что приводит к непониманию и неостребованности потенциала сферы культуры для решения государственных задач. Следует добавить, что значительным фактором здесь становится и подмена культуры православием (в его подлинно религиозном контексте) и патриотизмом (как приобщение к истории, в очень ограниченном объеме, и ценностям, в требуемом со стороны государства понимании);

– оценка результативности культурной деятельности с точки зрения ее экономической эффективности. В итоге деятельность организации культуры рассматривается как целесообразной при условии ее финансового самообеспечения, а не с точки зрения получаемых социальных, культурных и образовательных эффектов.

В совокупности эти три обстоятельства и привели к тому, что сфера культуры для государства является своего рода балластом, который необходимо максимально оптимизировать и простимулировать на сокращение излишнего бюджетного финансирования. При этом характер проведения данного решения приобрел не какой-нибудь, а административно-командный характер, что проявляется в достаточно жестких разрядах, а также «удобных» руководителях, назначение которых и удержание на своих местах происходит именно для проведения в жизнь данных задач.

При этом культура относится к тем элементам общества, эффекты от состояния и деятельности которых будут проявляться через определенный период времени, а не в текущем контексте. Проще говоря, какова культура сейчас, таково будет общество и человек в этом обществе через 10-20 лет. В связи с этим следует говорить о переориентации государственной политики в сфере культуры с оптимизационных механизмов на развитие заложенного в ней потенциала, даже если с экономической точки зрения это будет невыгодно в текущем контексте.

На этой основе попытаемся определить возможную модель государственного регулирования в сфере культуры. Для начала обратим внимание, что данный процесс рассматривается через две категории – культурная политика и политика в сфере культуры. Часто они используются в качестве синонимов, что не верно. Культурная политика – это более широкое понятие, в структуру которого включают стратегические составляющие развития общества в целом. По сути, культурная политика – это одна из сторон государственной политики, гражданского общества в целом, поскольку отражает ценностные, нравственные, нормативные основы их формирования и реализации, то есть выполняет по отношению к ним интегративную функцию. В конечном счете формирование культурной политики – это деятельность всего общества [Флиер,

1997, с. 141], поскольку культура – это способ его существования. Государственное регулирование в данном случае будет основываться на том, что государство – уже часть этой культуры.

Политика в сфере культуры – это уже дефиниция политологическая [Балакшин, 2004, с. 377], определяющая направления регулирования конкретными объектами и видами человеческой деятельности, которые трактуются как культура [Гейр, 2004]. Сюда относится профессиональный труд, основанный на специальных знаниях, умениях и навыках. Несмотря на постоянную критику такого подхода, то есть как раз указанную выше «узость», на наш взгляд, он не ограничивает понимание культуры, а необходимо именно для осуществления государственного управления, наравне с политикой в области образования, науки, экологии и т. д. – что тоже является частью культуры в ее широком понимании, но обладает своей спецификой с управленческой точки зрения.

Сфера культуры как объект управления состоит из следующих элементов [Страдина]:

1) люди, профессионально осуществляющие культурную деятельность в организациях сферы культуры;

2) потребители культурного продукта, то есть общество в целом и человек, в частности, посредством участия в культурной жизни, твор-

ческой деятельности, доступа к культурному наследию и т. д.;

3) культурные институты, сформировавшиеся в ходе взаимодействия первой и второй категории участников, а в ходе своего развития получившие организованный характер и функционирующие по определенным правилам и нормам.

Именно культурные институты являются объектами политики в сфере культуры. Это обусловлено тем, что они являются результатом совместной культурной деятельности, а любая совместная деятельность приводит к возникновению противоречий между различными интересами участников, для разрешения которых и возникает необходимость политического регулирования, то есть согласования всех интересов и формулировании на их основе общих целей функционирования и развития сферы культуры.

Основными субъектами политики в сфере культуры являются государство, общественные организации, частные лица, бизнес – все то, кто заинтересован в оказании влияния на функционирование сферы культуры, обладает собственным видением ее настоящего и будущего, мнением о целях, методах ее развития. В России ведущим субъектом остается государство, в силу низкой заинтересованности, малой активностью, немногочисленности иных субъектов. Но при этом именно государство, как было показано выше, является основным источни-

ком противоречий для развития сферы культуры.

Взгляды на роль государства в сфере культуры многообразны, но сводятся к двум основным крайностям: с одной стороны, необходимо полное невмешательство государства в культурную деятельность, поскольку это нарушает культурные права граждан, с другой – государство должно регулировать сферу культуры, так как только оно обладает достаточным количеством ресурсов для этого. Но любые крайности не несут в себе позитивного потенциала. П. Бурдые по этому поводу отмечал, что государственная деятельность в сфере культуры имеет негативный характер потому, что навязывает воспроизводство культурных представлений доминирующих политических сил. Но одновременно с этим расходы на культуру никогда не будут покрываться доходами, поэтому сфера культуры вынуждена опираться на власти и рассчитывать на их материальную поддержку. Помимо этого, поддержка необходима и для стимуляции инновационной деятельности творца, когда, имея материальную поддержку государства, он может не зависеть от законов рынка [Макарова, 1999, с. 181]. Таким образом, необходимо искать «золотую середину» при определении содержания государственного регулирования в сфере культуры, то есть определить пределы необходимого вмешательства государства.

Французский политолог М. Крозье [Крозье, 1997] выделил три механизма регулирования любой сферы человеческой деятельности: автоматическое регулирование рынка, регуляции (совокупность правил) и регламентации (законы государства). При этом рыночные механизмы – это не панацея. Наряду с ними должны действовать разнообразные иные регуляции, способствующие развитию рыночных отношений. В том случае, если эти регуляции закрепляются государством, то они становятся регламентациями. Государство должно выполнять функции помощника, не навязывая иным участникам свои взгляды административно-командными методами. Основной задачей государства становится способствование сфере культуры найти наилучшие регуляции, но ни в коем случае не осуществлять машинальный перенос регуляций одной сферы на другую, что произошло как в конце 1980-х гг., и что происходит сейчас через экономизацию культуры.

Таким образом, целью государственного регулирования в сфере культуры должно стать определение проблем, выявление их причин, проведение корректирующих воздействий для исправления ситуации с учетом специфики деятельности культурных институтов и на основе партнерского взаимодействия. При этом следует определить, какие составляющие культурной деятельности могут развиваться при участии

государства, а для каких государственного регулирования будет носить «рамочный» характер. Важнейшим принципом государственного регулирования должна стать децентрализация управления и культурных взаимодействий. При

этом государство может использовать различные политические инструменты – экономические, правовые, организацией, социальные и психологические, но их объем и актуальность должны зависеть от конкретных требований.

Библиографический список

1. Антология мировой политической мысли. Т.1. Зарубежная политическая мысль: Истоки и эволюция. Москва : Мысль, 1997.
2. Балакшин А. С. Сущность и содержание понятия «культурная политика» // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Социальные науки. 2004. Вып. 1. С. 374-379.
3. Гейр В. Инструментальная культурная политика в скандинавских странах: критический исторический взгляд // Журнал «60 параллель». 2004. № 2 (13).
4. Макарова Г. И. Культурная политика в полиэтничном общества // Кому принадлежит культура? Общественные науки и перспективы исследования социокультурных перемен. Казань : Терра консалтинг, 1999. С. 173-186.
5. Коряковцева О. А. Социальная ответственность российской политической элиты как импульс преобразования / О. А. Коряковцева, О. Н. Титова // Социально-политические исследования. 2019. № 4 (5). С. 17-24.
6. Крозье М. Современное государство – скромное государства. Другая стратегия изменения // Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т. 2. Зарубежная политическая мысль XX века. Москва : Мысль, 1997. С. 699-711.
7. Музычук В. Ю. Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. Москва ; Санкт-Петербург : Нестор-История, 2013. 280 с.
8. Страдина Е. А. Государство и сфера культуры: пределы необходимого регулирования // Интернет-журнал «Культура&обществ». URL: <http://www.eculture.ru/Articles/2006/Stradina.pdf>. (Дата обращения: 07.02.2020).
9. Страдина Е. А. Противоречия реформирования сферы культуры России на рубеже XX-XXI веков // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2007. Т. 11, № 32. С. 227- 230.
10. Флиер А. Я. Современная культурология: объект, предмет, структура // Общественные науки и современность. 1997. № 2. С. 124-145.

Reference List

1. Antologija mirovoj politicheskoj mysli. t.1 Zarubezhnaja politicheskaja mysl': Istoki i jevoljucija = The anthology of world political thought. V.1. Foreign political thought :Sources and evolution. Moskva : Mysl', 1997.
2. Balakshin A. S. Sushhnost' i sodержanie ponjatija «kul'turnaja politika» = Essence and content of the notion “cultural policy” // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. Social'nye nauki. 2004. Vyp. 1. S. 374-379.

3. Gejr V. Instrumental'naja kul'turnaja politika v skandinavskih stranah: kritičeskij istoričeskij vzgljad = Instrumental cultural policy in Scandinavian countries: critical historical opinion // Zhurnal «60 parallel'». 2004. № 2 (13).
4. Makarova G. I. Kul'turnaja politika v polijetnichnom obshhestva = Cultural policy in polyethnic society // Komu prinadlezhit kul'tura? Obshhestvennye nauki i perspektivy issledovanija sociokul'turnyh peremen. Kazan' : Terra konsalting, 1999. S. 173-186.
5. Korjakovceva O. A. Social'naja otvetstvennost' rossijskoj političeskoj jelity kak impul's preobrazovanija = Social responsibility of Russian political elite as an impulse of changing / O. A. Korjakovceva, O. N. Titova // Social'no-politicheskie issledovanija. 2019. № 4 (5). S. 17-24.
6. Kroz'e M. Sovremennoe gosudarstvo – skromnoe gosudarstva. Drugaja strategija izmenenija = Modern State – modest state. Another strategy of changing // Antologija mirovoj političeskoj mysli. V 5 t. T. 2. Zarubezhnaja političeskaja mysl' XX veka. Moskva : Mysl', 1997. S. 699-711.
7. Muzychuk V. Ju. Gosudarstvennaja podderzhka kul'tury: resursy, mehanizmy, instituty = State support of culture: resources, mechanisms, institutions. Moskva ; Sankt-Peterburg : Nestor-Istorija, 2013. 280 s.
8. Stradina E. A. Gosudarstvo i sfera kul'tury: predely neobhodimogo regulirovanija = State and the sphere of culture: the range of necessary regulation // Internet-zhurnal «Kul'tura&obshhestv». URL: <http://www.e-culture.ru/Articles/2006/Stradina.pdf>. (Data obrashhenija: 07.02.2020).
9. Stradina E. A. Protivorechija reformirovanija sfery kul'tury Rossii na rubezhe XX-XXI vekov = Contradictions of sphere of culture reformation in Russia on the turn of XX-XXI c. // Izvestija Rossijskogo gosudarstvennogo pedagogičeskogo universiteta im. A. I. Gercena. 2007. T. 11, № 32. S. 227- 230.
10. Flier A. Ja. Sovremennaja kul'turologija: ob#ekt, predmet, struktura = Modern cultural science : object, subject, structure // Obshhestvennye nauki i sovremennost'. 1997. № 2. S. 124-145.