

Полномочия, идеология, управление: к обсуждению «Основ государственной культурной политики»

Культура России постоянно жила в условиях остаточного внимания со стороны государства: финансового – многие десятилетия, политико-идеологического – последние двадцать лет. И вдруг начался новый отсчет: с 2012 годы мы вступили в этап повышенного внимания к культуре. Впервые в отрасли стала реально повышаться заработная плата. Правда, при этом органы власти активно оптимизируют «свои» учреждения в целях повышения эффективности, бюджетной экономии и идеологической выдержанности. В 2014 году сфера культуры вошла в число важных политических приоритетов: опубликованы проекты «Основ государственной культурной политики» и закона «О культуре в Российской Федерации». Выскажем первые соображения о проекте «Основ...».

Полномочия органов власти в сфере культуры

Точку «кипения» основных проблем культурной политики (как практической деятельности органов власти) задают право и экономика. Без учета этих составляющих культурную политику обсуждать бессмысленно. Тогда она будет сведена только к идеологии.

Последние двадцать лет власти не сильно заботились о культурном потенциале страны. Культура традиционно считается для бюджета обременением, типа чемодана без ручки. Заботы о её содержании в новейшее время были сосланы на местный уровень (как бы ближе к потребителю), где ресурсов не хватает и на более жизнеутверждающие нужды. Государством поддерживались, в основном, пафосно-имиджевые проекты: приспособление здания Синода под Президентскую библиотеку имени Б.Н.Ельцина, реконструкция Большого театра, строительство новой сцены Мариинского театра.

В то же время, каждый уровень власти получил право самостоятельно распоряжаться судьбой учреждений, находящихся в его ведении: создавать, ликвидировать, реорганизовывать. Например, власти Чукотки ликвидировали (по их мнению, абсолютно законно) центральную библиотеку своего субъекта федерации, передав её имущество на муниципальный уровень – в собственность г. Анадырь. Статья 20.2. закона «О библиотечном деле», посвященная Центральным библиотекам субъектов РФ, гласит: *«Центральная библиотека в пределах*

обслуживаемой территории обязана формировать, хранить и предоставлять пользователям библиотеки наиболее полное универсальное собрание документов, организовывать взаимодействие библиотечных ресурсов, в том числе осуществлять функции межбиблиотечного абонемента и обеспечивать ведение сводного каталога, оказывать методическую помощь библиотекам». Если библиотека ликвидирована, как быть с этим предписанием? Закон подразумевает, но напрямую не **обязывает** иметь в собственности субъектов РФ хотя бы одну универсальную общедоступную библиотеку, которая будет выполнять присущие только ей функции.

Нормы обеспеченности населения организациями культуры сегодня носят **рекомендательный**, а не обязательный характер (см. Распоряжение Правительства РФ от 23 ноября 2009 г. N 1767-р). В результате год от года по решению властей (в основном муниципального уровня) закрываются сотни общедоступных библиотек и клубных учреждений, чаще всего на селе. Т.е. там, где они нужнее всего.

При доработке «Основ...» важно осознать необходимость:

- решения проблемы эффективного распределения правовых и экономических полномочий органов власти в сфере культуры между федеральным, региональным и муниципальным уровнями с целью обеспечения условий нормальной жизнедеятельности организаций культуры;

- установления обязательных норм обеспеченности населения государственными и муниципальными организациями культуры в стране;

- введения процедуры ликвидации (реорганизации) государственных и муниципальных учреждений культуры на основе судебного решения.

Государственная культурная политика, как минимум, должна обеспечивать:

- **населению:** реальную доступность культурных благ на основе соблюдения обязательных норм обеспеченности организациями культуры;

- **работникам культуры:** уровень оплаты труда на уровне средней по экономике соответствующего региона (что планируется достичь к 2018 году);

- **организациям культуры:** необходимый уровень бюджетных субсидий на выполнение государственного задания на основании обоснованных и закреплённых правовыми актами экономических нормативов; субсидиарную ответственность государства в бюджетных и автономных организациях культуры.

Идеологическая основа:

о ценностном и институциональном подходах

Можно выделить два основных подхода к трактовке культуры (и, соответственно, культурной политики) в рассматриваемом документе: это

антропологический (в более узком смысле, ценностный), когда культура есть «состояние умов», система нравов, ментальность нации, и тогда на уровне государственной политики мы вправе говорить о национальной идеологии. Наряду с ценностным подходом заявлен и институциональный, при котором культура рассматривается как отрасль экономической деятельности государства, а её результаты мы вправе рассматривать как услуги населению. Эти два подхода, к сожалению, в документе больше «конфликтуют», чем системно взаимодействуют. Это затрудняет целостное восприятие того, что предлагается рассматривать в качестве единой культурной политики государства. С нашей точки зрения государство должно внятно сказать о трех составляющих своей культурной политики: это идеология (ценности), право и финансы (инструменты).

Мы должны ясно сознавать, что определенная идеология всегда будет присутствовать в деятельности государства, даже когда на уровне Конституции (ст. 13) провозглашено идейное многообразие. Записав в ст. 2, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — есть обязанность государства, мы тем самым заявили о приверженности Российского государства **идеологии гуманизма**. Как минимум, теоретически. Согласно этой идее, государство не имеет никаких прав на отдельную личность и у него не может быть никаких иных интересов, противоречащих интересам человека. Но на практике мы имеем другую картину. Государство всё более «прописывает» нам не гуманизм, а **этатизм** (от фр. *État* — государство). В рамках этой идеи, человек — винтик, роль и функции которого определяются государством. Происходит огосударствление всех сфер жизни общества, включая искусство и культуру. Под этой идеологией российский народ жил не только последние 70 лет, счет идет на столетия.

Зачем возвращаться к подобной консервативной идеологии под маркой *«традиционных для России нравственных ценностей, гражданской ответственности и патриотизма»*? Тем более, что весьма традиционной чертой русского народа (о которой «Основы...» ничего не говорят) до сих пор является «вручение себя во власть»: Бог во вселенной, царь — в государстве, отец — в семье. Такую архетипическую модель русской культуры вывел Ю.М.Лотман, противопоставив ей договорную (т.е. гражданскую) форму социального взаимодействия.

Наверное, не случайно документ начинается со знаковой оговорки: *«Россия — государство, создавшее великую культуру»*. Конечно, это традиционная ценность, но не народа, а власти: отождествлять себя со страной, наделять сакральным смыслом. Государство если и создает культуру, то только бюрократическую. В этой сфере мы ничего великого не предложили миру, ибо Россией до сих пор владеет «религия» государственности.

К сожалению, о гуманизме в «Основах...» совсем ничего не сказано. Давайте сделаем упор именно на гуманизме: этот принцип должен скреплять современную культурную политику страны в единый вектор развития, в общенациональную идеологию. О необходимости восхождения к гуманизму сегодня всё чаще говорят ученые и общественные деятели самых разных политических взглядов.

Гуманизм должен быть взят в качестве мировоззренческого ядра культурной политики России, провозглашен её основополагающим принципом, включающим в себя реальное воплощение идей свободы, равноправия и демократии. Только таким путем мы постепенно придем к пониманию того, что в сфере культуры должна осуществляться общественно-государственная, а не чисто государственная политика.

О принципе общественно-государственного партнерства

25 сентября 2012 года на заседании Совета по культуре и искусству, Президент России В.В.Путин поставил принципиальный вопрос: «...как сделать нашу культурную политику предметом настоящего, реального, общественно-государственного партнёрства?». Эти слова можно рассматривать как призыв к поиску эффективных принципов, форм и методов общественного участия в государственной культурной политике. «Основы...» так же говорят о важности развития отношений государства с союзами деятелей искусства и общественными объединениями граждан: необходимо преобразовывать «... эти отношения в полноценное общественно-государственное партнерство в решении задач государственной культурной политики».

Представляется важным подчеркнуть легитимацию на высшем политическом уровне самого термина «**общественно-государственное партнерство**». В отличие от частно-государственного, в котором речь идет о взаимодействии государства с бизнесом, в этом случае ставится задача наладить партнерские отношения между гражданскими и государственными институтами в культуре.

Но вопросы пока лишь поставлены! Окончательные ответы не даны. При этомстораживает активное создание с помощью административных и квазидемократических методов (типа персональных голосований в интернете) Общественных советов и Общественных палат всех уровней. Надо честно признать, они всё больше выполняют декоративные, имитационные функции при органах власти. Но именно им передаются права на представление интересов всего разнообразия структур гражданского общества. Проект закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» ограничивает список субъектов такого контроля только провластными палатами и советами. Такой подход особенно губителен в сфере культуры, весьма чувствительной к имитации доверия и сотрудничества.

Хочется верить, что политическая власть осознаёт необходимость фундаментальных изменений сложившейся в советское время системы государственного управления социально-культурной сферой. Давно пришла пора разрушить государственную монополию на управление отраслями, которые функционируют не на рыночной, а на бюджетной основе. Само общество должно принимать законное (закрепленное в законе) участие в управлении культурой. Его представителями являются различные общественно-профессиональные организации: творческие союзы деятелей искусства, объединения музейных, библиотечных, архивных и др. специалистов.

Для эффективного управления учреждениями культуры важно отказаться от монопольной власти учредителей, перейти к коллегиальным управляющим советам (куда могут входить, кроме учредителей, депутаты, члены общественных палат и советов, представители профессиональных ассоциаций). Необходимо уйти от всевластия учредителей – органов власти, которые сегодня единолично решают вопросы финансового и кадрового обеспечения подведомственных учреждений. Директора учреждений ныне не вправе «иметь собственное мнение», ибо это чревато увольнением, которое осуществляется за пять минут, одним росчерком учредителя, без какой-либо мотивировки. Подобный феодализм процветает на основе действующего Трудового кодекса РФ (пункт 2 ст. 278).

Как должно формироваться общественно-государственное партнерство, в каких формах воплощаться? Принципиальное направление для поиска ответов на эти вопросы еще в 2004 году задал сам В.В.Путин. В Послании Федеральному собранию он указал: *«...необходимо постепенно передавать негосударственному сектору функции, которые государство не должно или не способно эффективно выполнять»*. Это означает простую вещь: пора на законодательном уровне включить механизмы делегирования полномочий в сфере управления социально-культурной сферой.

Прежде всего, заинтересованным сторонам необходимо обсудить главную проблему: о распределении функций в сфере управления культурой. Какие функции должны в обязательном порядке сохраниться за государством, какие – выполняться на паритетных началах с гражданскими институтами, какие – передаваться негосударственному сектору. Это – самое простое, что можно сделать немедленно!

Нуждаются в самостоятельном обсуждении и правовые формы негосударственного сектора в культуре: какие структуры (ассоциации, союзы, палаты) на федеральном и региональном уровнях должны легитимно представлять соответствующие профессиональные сообщества в договорных отношениях с властями. С юридической точки зрения фонды «содействия культуре», разнообразные общества любителей пения, кактусов и т.п., имеют такие же права, как и профессиональные

ассоциации работников культуры – библиотекарей, архивистов, музейщиков. Уже 20 лет интересы всего библиотечного сообщества страны представляет Российская библиотечная ассоциация, но Министерство культуры не спешит заключить с ней договор о деловом сотрудничестве, передаче ей части своих полномочий. Пора выстраивать не рекомендательные, а полноценные гражданско-правовые отношения между органами власти и профессиональной общественностью по совместному управлению музеями, клубами, театрами, библиотеками страны.

Необходимо вернуться к трактовке закона «О саморегулируемых организациях», который дает право на объединение в саморегулируемые организации только коммерческим структурам. Получается, что строителям (к примеру) государство доверяет отдельные функции по управлению своей отраслью, а работникам культуры – в том же самом – отказывает!

Только в честном и откровенном диалоге можно нащупать *«образ будущей, послереформенной системы государственного управления и программу проведения необходимых изменений»*, предложить реалистичные ответы на вопрос Президента России: *«как сделать нашу культурную политику предметом реального общественно-государственного партнёрства»*.

С нашей точки зрения, созданием очередного, чисто государственного органа управления, эта проблема не может быть решена в принципе. Такие попытки делались в советское время, но они не принесли желаемого успеха. Также невозможно корректно заместить профессиональные гражданские организации Общественными палатами и советами, которые настойчиво провозглашаются в качестве единственных легитимных субъектов диалога с властью.

Мы должны найти мужество изменить главный принцип культурной политики, доставшийся от советского периода: **отказаться от администрирования сверху донизу, перейти от монополии власти на управление сферой культуры, к созданию системы общественно-государственного партнерства**. Это станет первым реальным шагом на пути к утверждению в стране национальной (общественно-государственной) культурной политики.