

УДК 35:351.85

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.1.18>

**Дружинін Сергій Сергійович,**

аспірант кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук  
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління  
Національного університету «Одеська політехніка»  
ORCID ID: 0000-0003-4907-0192

## ДЕРЖАВНО-ГРОМАДЯНСЬКЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ КУЛЬТУРИ: УПРАВЛІНСЬКІ МОДЕЛІ КРАЇН СВІТУ

### PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF CULTURE: GOVERNANCE MODELS OF COUNTRIES OF THE WORLD

*У статті висвітлено результати дослідження щодо світових тенденцій розвитку державно-громадянського партнерства у сфері культури. Розглядаються практичні аспекти реалізації державно-громадянського партнерства та практичний досвід провадження явища у Німеччині та КНР. Досліджено основні тенденції управлінських рішень у сфері залучення позабюджетного фінансування сфери культури та взаємодія з громадянським суспільством. Визначено розподіл ролей у процесі визначення культурної політики та фінансуванні у межах країн та окремих адміністративних одиниць. У Німеччині державні повноваження у сфері культури розподіляються між державою та федеральними землями. Федеральні землі фінансують свої культурні об'єкти, тільки у деяких випадках державна влада надає фінансову допомогу Землям, коли це стосується представництва країни за кордоном, а також захисту майна. Державна влада також може мати вплив через податки та спонсорство. Місцевим громадам надається повна автономія у вирішенні місцевих культурних питань, культурні заклади регіонального та національного значення фінансуються з місцевих бюджетів. У КНР створені спеціальні економічні умови для окремого регіону, що сприяє культурному розвитку та збереженню ідентичності.*

*Досліджено потенціал партнерства у сфері культури як інвестиції у людський розвиток. Основною ідеєю сучасного державно-громадянського партнерства визначено важливість розуміння того, що культурні ресурси громади можуть бути перетворені на економічне багатство шляхом просування унікальної ідентичності, традицій, культурних продуктів і послуг регіону, спрямованих на створення робочих місць і доходів. Виділено основні аспекти розвитку цього сектору у разі безпосередньої участі приватних підприємств, приватних донорів і професійних організацій задля пошуку балансу між державними та приватними інтересами. Визначено аспекти партнерства, за умови реалізації яких проявляється цінність представників громадянського суспільства як фасилітаторів, організаторів, а також постачальників, які відіграють усе більш помітну та ефективну роль у вирішенні суспільних проблем.*

**Ключові слова:** державно-громадянське партнерство, культура, філантропія, громадянське суспільство.

*The article highlights the results of a study on global trends in the development of public-private partnership in the field of culture. The practical aspects of the implementation of public-private partnership and practical experience of the phenomenon in Germany and China are considered. The main trends of management decisions in the field of attracting extra-budgetary funding for culture and interaction with civil society are studied. The distribution of roles in the process of defining cultural policy and funding within countries and individual administrative units is determined. In Germany, state powers in the field of culture are divided between the state and the federal states. The federal states fund their cultural facilities, and only in some cases does the state provide financial assistance to the Länder when it comes to representing the country abroad, as well as protecting property. Government can also be influenced by taxes and sponsorship. Local communities are given full autonomy in solving local cultural issues, cultural institutions of regional and national importance are financed from local budgets. China has created special economic conditions for a particular region, which promotes cultural development and preservation of identity.*

*The potential of partnership in the field of culture as an investment in human development has been studied. The main idea of the modern public-private partnership is the importance of understanding that the cultural resources of the community can be transformed into economic wealth by promoting the unique identity, traditions, cultural products and services of the region aimed at creating jobs and income. The main aspects of the development of this sector with the direct participation of private enterprises, private donors and professional organizations in order to find a balance between public and private interests are highlighted. Aspects of partnership have been identified in the implementation of which the value of civil society representatives as facilitators, organizers and suppliers, who play an increasingly prominent and effective role in solving social problems.*

**Key words:** public-private partnership, culture, philanthropy, civil society.

Згідно з останніми дослідженнями у сфері взаємодії громадського та державного секторів науковці дійшли висновку, що державно-громадянське партнерство може бути використане для таких цілей: поліпшення якості послуг, оскільки вони є одним зі способів реструктуризації громадського сектору, який допомагає подолати деякі з наявних обмежень державного сектору (L. Fioramonti, P. Framjee, E. Thümler); підвищення ефективності доступу до послуг (P.-H. Dutheil, M.B. Parodi Luna, K. Ronovska, U. Uprety); створення потенціалу в галузі державних установ і навичок робочої сили (N. Bourjaily, M. Guluzade); реструктуризація державного сектору і підвищення якості державних послуг; захист від приватизації у середньостроковій і довгостроковій перспективі, оскільки державно-громадянське партнерство є частиною політичних процесів тієї чи іншої країни, що робить його уразливим до інших змін, зокрема змін у політичному контролі муніципалітетів або глобальних ініціатив; побудова більш сильної підтримки спільноти і відповідальності за послуги; збільшення рівня суспільної участі у вирішенні суспільних проблем (S. Karajah, Ziad Abdel Samad, T. Stone, C. Rosenberg); налагодження міцних партнерських відносин за участю громад, ступінь участі яких залежить від місцевих політичних умов [1, с. 11].

Досвід ЮНЕСКО у сприянні розвитку державно-громадянського партнерства для культурних та творчих галузей показує, що їх слід розглядати як інвестиції у людський розвиток, а не як субсидії. Розвиток цього сектору також вимагає безпосередньої участі як приватних підприємств, так і професійних асоціацій у пошуку балансу між державними та приватними інтересами. Таке партнерство – шлях до кращого майбутнього – не тільки тому, що воно дає додаткові фінансові ресурси, але й тому, що робота здійснюється безпосередньо з приватним сектором у структуруванні та розвитку ринків культурних товарів та послуг.

Загалом, сучасні позиції ЮНЕСКО щодо формування державно-громадянського партнерства ґрунтуються на узагальнених поглядах на культуру. Зазначається, що культура повинна бути в центрі стратегій розвитку, оскільки культури визначають ставлення людей до інших людей у суспільстві та навколишньому світі, включаючи природне середовище, і визначають їхню поведінку [2].

Констатується, що сучасні підходи до державно-громадянського партнерства ґрунтуються на підставі наявних традицій, норм, практик

тощо. «Сучасна епоха глобалізації з її безпрецедентним прискоренням і інтенсифікацією глобальних потоків капіталу, праці та інформації має гомогенізуючий вплив на місцеву культуру. Хоча це явище сприяє інтеграції суспільств і дає мільйонам людей нові можливості, воно може також призвести до втрати унікальності місцевої культури, що своєю чергою може призвести до втрати ідентичності і навіть конфлікту. Це особливо стосується традиційних суспільств і громад, які піддаються швидкій «модернізації», заснованій на моделях, імпортованих ззовні і не пристосованих до їхнього контексту. Балансування переваг інтеграції в глобалізований світ проти захисту унікальності місцевої культури вимагає ретельного підходу. Розміщення культури в центрі політики розвитку не означає обмежувати і закріплювати її консервативним шляхом, а навпаки, інвестувати в потенціал місцевих ресурсів, знань, навичок і матеріалів для сприяння творчості і сталого розвитку. Визнання та повага до різноманітності культур створює умови для взаєморозуміння, діалогу та миру» [3].

Основна ідея сучасного державно-громадянського партнерства заснована на сталій у світі думці, що культурні ресурси громади можуть бути перетворені на економічне багатство шляхом просування унікальної ідентичності (ЮНЕСКО), традицій, культурних продуктів і послуг регіону, спрямованих на створення робочих місць і доходів. Інвестування у збереження культурних цінностей, сприяння культурним заходам, традиційні знання та навички, що розвиваються людиною протягом дуже тривалого періоду адаптації до навколишнього середовища, також є дуже ефективним засобом зміцнення екологічної стійкості та соціального капіталу громад [4].

ПРООН у цьому контексті наголошує, що «багато хто вважає, що визнані прогалини і невдачі у реалізації багатьох благодійних програм розвитку насправді пов'язані з відсутністю уваги до місцевих особливостей, культурних ідентичностей і цінностей, «м'якших» вимірів розвитку, які мають вирішальне значення для стійкості» [5]. Також стверджується, що культура як сектор діяльності, включаючи матеріальну і нематеріальну спадщину, творчі індустрії, сама по собі є потужним рушієм розвитку, із соціальними, економічними та екологічними наслідками, що впливають на суспільство. Таким чином, ідеться про перенесення розуміння культури з духовної сфери у сферу практичної економічної діяльності.

Як зазначено у звіті Світового Економічного Форуму за прогнозами світового сценарію The

future role of civil society (2013), визначення змінюються, оскільки громадянське суспільство визнається більш широким, ніж просто «сектор», в якому домінує спільнота громадських організацій: громадянське суспільство нині включає все ширший і більший живий спектр організованих і неорганізованих груп, оскільки нові учасники громадянського суспільства стирають межі між секторами та експериментують з новими організаційними формами [6].

Науковці також зазначають зміну ролей: представники громадянського суспільства демонструють свою цінність як фасилітатори, організатори та новатори, а також постачальники послуг та адвокати, а приватний сектор відіграє все більш помітну та ефективну роль у вирішенні суспільних проблем. Оновлений інтерес до ролі віри виявляє потужні джерела соціального капіталу. Крім того, змінюється контекст для громадянського суспільства: економічна та геополітична влада віддаляється від Європи та Північної Америки; технологія порушує традиційні моделі фінансування і різко змінює соціальну активність; політичний тиск обмежує простір для діяльності громадянського суспільства у багатьох країнах. Усі зміни створюють проблеми, створюють можливості та вимагають швидкої адаптації з боку традиційних акторів. За думкою авторів, розраховуючи на 2030 рік, лідери громадянського суспільства повинні розуміти, як зміна зовнішніх контекстів формуватиме їхні можливості для досягнення впливу, і, зокрема, що ця еволюція означає для їхніх відносин з бізнесом, урядами та міжнародними організаціями. У бурхливому і невизначеному середовищі учасники не можуть працювати добре в ізоляції – нові, більш ефективні способи вирішення соціальних проблем неминуче перевищать традиційні межі сектору. Це означає, що суб'єкти громадянського суспільства повинні шукати незвичайні джерела для натхнення та актуальності для успішної адаптації [6].

На думку експертів Світового Банку, громадянське суспільство додає значну цінність до інших секторів як у якості офіційного партнера, через неформальне співробітництво, так і через «побічний» вплив. Зокрема, було зазначено, яку роль відіграє або може відігравати громадянське суспільство для уряду.

Як частина «соціальної демократії» громадянське суспільство є фундаментальною частиною демократичної системи і висвітлює важливі питання. Воно має здатність виражати суперечливі погляди; представляти тих, хто не має голосу; мобілізувати громадян у рухи; розвивати під-

тримку серед зацікавлених сторін; довести довіру до політичної системи, сприяючи прозорості та підзвітності.

З точки зору формування політики громадянське суспільство є цінним партнером у забезпеченні глибокої експертизи, яка базується на досвіді «перших рук», випробуванні та розширенні інновацій у сфері соціальних послуг та сприянні залученню громадян. Науковці визначили шість основних рушійних сил, які могли б істотно змінити майбутній контекст громадянського суспільства до 2030 року. Зокрема, рівень та джерела фінансування зацікавлених сторін громадянського суспільства; соціальний і політичний вплив на розширення доступу до технологій; ступінь і тип залучення громадян до суспільних викликів; стан глобальної та регіональної геополітичної стабільності та глобальної інтеграції ринків; вплив екологічної деградації та зміни клімату на популяцію; рівень довіри до урядів, бізнесу та міжнародних організацій [6].

У виданні Європейського парламенту “Encouraging private investment in the cultural sector” констатується, що відповідно до європейської культурної політики етос та положення, які встановлюють культуру у сфері суспільного блага з більш широкою доступністю для громадськості, забезпечують сталий розвиток. Моделі та заохочення приватних інвестицій в Європі підпадають *під національні повноваження уряду*. *Участь уряду в культурі* може мати різні форми діяльності, від прямого просування до використання безперервних, квазінезалежних недержавних стимулів (наприклад, податкові пільги, які все частіше стають частиною європейського розвитку культури) [7].

Є особливості державно-приватного і державно-громадянського партнерства у сфері культури у *Німеччині*, де держава компенсує фінансові прогалини у сфері культури. Зокрема, у статті “The German Cultural Governance System – Dreams and realities” (Wiesand, 2010) зазначається, що державні повноваження розподілені у 16 провінціях, в яких «Державні повноваження лежать переважно на Федеральних землях (Bundesland), за винятком випадків, коли це конкретно передбачено або такий розподіл влади особливо важливий (стосується мистецтва, спадщини, ЗМІ та суміжних галузей). Це робиться не тільки тому, що це конституційний принцип, але також тому, що це поважає розбіжності країни, яка протягом століть була розбита на різні незалежні держави» [8, с. 3]. Йдеться про те, що здебільшого вібрація великих міст або «міських регіонів» та їх специфічних профілів

характеризують децентралізовану або, скоріше, «багатоканальну» структуру культурного життя Німеччини. Це дещо схоже на ситуацію в таких країнах, як *Італія*, *Іспанія* чи *Польща*, що яскраво відрізняється від *Франції*, *Великобританії* або навіть *Австрії* з їхньою домінуючою столицею.

Більшість федеральних земель досі підтримують і фінансують власні культурні об'єкти, такі як театри й оркестри, музеї, бібліотеки, пам'ятники та пам'ятки, академії в галузі музики, образотворчого мистецтва та кіно, а також формулюють або впроваджують політику для просування мистецтва, літератури, охорони навколишнього середовища тощо. У деяких районах *Бунд* і федеральні землі співпрацюють у сфері культури, головним чином у формі фінансової підтримки великих фондів і певних національних інституцій (наприклад, Фонду *Preussischer Kulturbesitz* або *Bauhaus* в Дессау). У Федеральному Фонді Мистецтва (*Kulturstiftung des Bundes*), де не тільки представники *Бунду* мають своє місце, але й представники *Земель*, а також незалежні експерти. З іншого боку, зусилля проведені в період реформ 1970-х років для встановлення рад і органів співпраці *Бунду*, *Землі* та місцевої влади (*Gemeinsamer Ausschuss für Kulturarbeit*) тривали лише короткий термін. Цей орган незабаром було розформовано через страхи *Земель*, що вони втратять частину своїх компетенцій (які вони фактично втратили). Відповідно до конституційних положень *національні органи влади* мають певні обов'язки у культурних справах, що стосуються, зокрема: представництва Німеччини в країні та за кордоном; права видавців; просування фільмів та регулювання; захист культурного майна у випадку збройних конфліктів. Крім того, регулярні компетенції *Бунду* можуть також мати прямий або непрямий вплив на мистецтво: на прикладі податків та спонсорства, нормативно-правового акта або федерального закону, який встановив спеціальне соціальне страхування для незалежних художників (*Künstler-Sozialversicherungsgesetz*) на початку 1980-х. Широкий діапазон цих письмових та неписаних компетенцій стали видимими, коли в 2003 році була створена тимчасова Слідча комісія Федерального парламенту (*Enquete-Kommission "Kultur in Deutschland"*), що складається з 22 депутатів і незалежних експертів, для вивчення стану мистецтва в Німеччині, культурної політики і фінансування, правових проблем, культурного розвитку галузей, міжнародного культурного співробітництва та інших важливих питань у галузі.

*Місцеві громади*, як і федеральні землі, мають власні координаційні органи на національному рівні. Вони визнаються органами самоврядування

у ст. 28 Конституції, що дає їм повну автономію для вирішення місцевих культурних питань. Велика кількість місцевих культурних закладів, які часто також регіонального або навіть національного значення, підтримуються або субсидуються містами і меншою мірою окружними радами та радами міста [8]. Конкретна особливість в управлінні об'єктами мистецтва, якими керують муніципалітети або федеральні землі, є їх високий ступінь автономії: у більшості театрів, оркестрів і частково у виставкових залах це директор (або *Intendant*), який несе загальну художню і фінансову відповідальність за установу.

Щодо потенційного розширення партнерства у фінансуванні закладів культури, то речі стали більш складними після недавніх змін до Конституції, які спрямовані на більш чіткий поділ між федеральною владою і федеральними землями. Поки останні продовжують підтримувати на національному рівні всесвітньо відомі музеї, пам'ятки спадщини та фестивалі – через так зване «маячне» співфінансування – їхня кількість залишається невеликою і тепер має тенденцію до подальшого скорочення. З іншого боку, особливо у випадку Берліна, як зазначає *Anreas Wiesand*, федеральний уряд має взяти на себе повну відповідальність за фінансування деяких оперних театрів, оркестрів і ін. [8, с. 4].

У цьому аспекті також цікавий досвід КНР. На міжнародному конгресі "Culture: key to sustainable development" (Ханчжоу, КНР) було заявлено, що великий і невивчений потенціал державно-приватного партнерства може забезпечити альтернативу і стійкі моделі співпраці на підтримку культури. Це вимагатиме розвитку національного рівня, відповідного правового, фіскального, інституційного, політичного та адміністративного сприяння, стимулювати глобальні та інноваційні механізми фінансування і співпраці на обох (національному та міжнародному) рівнях, включаючи низові ініціативи та громадянське суспільство [9].

Досвід Китаю свідчить про законодавчі основи побудови співпраці в контексті державно-громадянського партнерства, що визначається на рівні конкретного міста. Так, *Legislative council house committee* зазначає, що завдяки розвитку *West Kowloon Cultural District (WKCD)* адміністрація прагне сприяти довготривалим відносинам між урядом і приватним сектором у розвитку світового мистецтва та культурних об'єктів, надання високоякісних культурно-мистецьких програм та програм збереження і популяризації місцевої культурної спадщини шляхом залучення фінансового потенціалу приватного сектору. Поєднуючи

мистецтво та культуру з передовим дизайном, популярними розвагами та роздрібними торговими точками, WKCD приваблює людей з усіх секторів громади, а також залучає міжнародних відвідувачів. Творчі галузі та комерційний сектор доповнюватимуть один одного і забезпечать стійкі доходи. З гнучкістю комерційного сектору інновацій та можливостей для маневру WKCD може запровадити творчі стратегії управління та залучення досвіду управління. Під цією новою керівною концепцією мистецтво та культура будуть співіснувати з комерцією та розвагами на взаємовигідній основі [10].

Більш важливо, крім партнерства між урядом і приватним сектором, розвиток WKCD сприятиме

розвитку партнерства між бізнесом та мистецтвом і культурою у просуванні мистецтва. В доповіді Комітету з питань політики та культурної спадщини (СНС Report), опублікованому на початку 2003 року, комісія «Культура і спадщина» (ХГС) висловила свою підтримку перетворення земельної ділянки площею 40 га на південній околиці Західного Коулуна на культурно-розважальний район. СНС рекомендував, що акцент повинен бути зроблений на принципі «партнерства» у плануванні і розвитку WKCD. СНС Report також підкреслив, що Уряд повинен сприяти партнерству між розробниками і культурним сектором, що дозволяє останнім брати участь у плануванні і експлуатації культурних об'єктів [10].

### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Драгомирецька Н. М. Державно-громадянське партнерство у сфері соціального розвитку : навчальний посібник / Н. М. Драгомирецька, Н. В. Піроженко, І. В. Матвеєнко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 290 с.
2. Culture enables and drives development. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. URL: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/culture-and-development/the-future-we-want-the-role-of-culture/culture-enables-and-drives-development/>
3. European venture philanthropy association. VP/SI Glossary. December 2018. URL: <https://evpa.eu.com/uploads/documents/Glossary-2017.pdf>
4. Contributions and Gifts. 26 CFR 1.170-1: Charitable, etc., contributions and gifts; allowance of deduction. Part 1, Section 170. URL: <https://www.irs.gov/pub/irs-drop/rr-03-28.pdf>
5. NGOs and CSOs: a note of terminology. UNDP China. URL: <http://www.cn.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH03%20Annexes.pdf>
6. The Hangzhou Declaration. Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies. Adopted in Hangzhou, People's Republic of China, on 17 May, 2013. URL: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/7\\_Hangzhou\\_Declaration.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/7_Hangzhou_Declaration.pdf)
7. Culture as a driver UNESCO In practice. URL: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/culture-and-development/the-future-we-want-the-role-of-culture/culture-enables-and-drives-development/in-practice-culture-as-a-driver/>
8. West Kowloon Cultural District and Public Private Partnerships. LEGISLATIVE COUNCIL HOUSE COMMITTEE Subcommittee on West Kowloon Cultural District Development. Paper No. WKCD-103 URL: [https://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/hc/sub\\_com/hs02/papers/hs020316cb1-wkcd103-e.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/hc/sub_com/hs02/papers/hs020316cb1-wkcd103-e.pdf)
9. The arts development company. Annual review 2018. URL: <https://theartsdevelopmentcompany.org.uk/wp-content/uploads/2018/07/ADC-Annual-Review-2018-online-spreads.pdf>
10. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Sustainable development GOALS, Knowledge platform. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>